

RAPPORT PUBLIC THÉMATIQUE

**« FRANCE TÉLÉVISIONS ET LA
NOUVELLE TÉLÉVISION PUBLIQUE »**

OCTOBRE 2009

	<i>page</i>
<i>Délibéré.....</i>	V
Introduction.....	1
Chapitre I : France Télévisions, une entreprise fragilisée....	9
I - L'Etat et la télévision publique : des objectifs changeants et contradictoires.....	10
A - <i>Une stratégie sous contrainte.....</i>	10
B - <i>L'instabilité chronique du pilotage stratégique.....</i>	17
II - Des obligations de programmation respectées, mais une audience en baisse.....	20
A - <i>Des objectifs d'audience peu ambitieux.....</i>	21
B - <i>Les résultats : une audience en repli, des téléspectateurs plus âgés.....</i>	25
III - Des résultats économiques et financiers préoccupants.....	29
A - <i>Un coût de grille maîtrisé au prix d'une concentration accrue sur les cases stratégiques.....</i>	29
B - <i>L'évolution du résultat depuis 2005.....</i>	33
C - <i>Une situation financière tendue dès 2007 et préoccupante au sortir de 2008.....</i>	35
Chapitre II : Les défis de la nouvelle télévision publique.....	39
I – De la stratégie de bouquet au concept de « média global »....	41
A - <i>La stratégie de bouquet.....</i>	41
B - <i>L'arrivée de la TNT outre-mer et l'avenir des antennes de RFO.....</i>	51
C - <i>Vers le « média global ».....</i>	55

	<i>page</i>
II - Les enjeux de l'entreprise commune.....	59
<i>A - Les étapes de la construction du groupe.....</i>	<i>60</i>
<i>B - Le groupe France Télévisions à l'aube de l'entreprise commune : les enjeux d'organisation.....</i>	<i>64</i>
<i>C - Les enjeux sociaux de l'entreprise commune.....</i>	<i>68</i>
III - Une trajectoire économique tendue.....	77
<i>A - D'un modèle de financement à l'autre.....</i>	<i>77</i>
<i>B - Les risques liés au nouveau modèle de financement.....</i>	<i>80</i>
Chapitre III : L'information et les rédactions.....	93
<i>I - L'information sur les antennes publiques : une position forte mais déclinante.....</i>	<i>94</i>
<i>A - L'information, cœur de l'identité du groupe et des chaînes...</i>	<i>94</i>
<i>B - La part de l'information dans l'activité du groupe.....</i>	<i>98</i>
<i>C - L'évolution de l'audience dans un contexte de concurrence accrue.....</i>	<i>101</i>
II - Des synergies espérées, qui restent à confirmer.....	103
<i>A - L'organisation de l'information à France Télévisions.....</i>	<i>103</i>
<i>B - La recherche de synergies entre chaînes.....</i>	<i>111</i>
<i>C - Synergies multimédias et multi-supports.....</i>	<i>119</i>
III - L'information à la recherche d'objectifs.....	125
<i>A - Les objectifs de l'information.....</i>	<i>125</i>
<i>B - La gestion financière : le primat de la maîtrise des dépenses sur le pilotage des coûts.....</i>	<i>130</i>
<i>C - La gestion des ressources humaines, contraintes réglementaires et faiblesses de l'encadrement.....</i>	<i>139</i>

	<i>page</i>
Chapitre IV : Les achats et la production de programmes...	153
I - Les achats de programmes : entre obligations d'investissement et pilotage du coût de grille.....	155
A - <i>Un cadre réglementaire favorable aux producteurs privés...</i>	155
B - <i>Une évolution du coût de grille apparemment maîtrisée, mais un coût horaire en progression.....</i>	159
C - <i>Quel critère d'efficacité ?.....</i>	162
II - La nécessaire maîtrise des coûts.....	164
A - <i>Les procédures d'achat</i>	165
B - <i>Un contrôle des coûts encore balbutiant.....</i>	171
III - Les fonctions de production de France Télévisions.....	179
A - <i>Le rôle discuté des capacités de production internes.....</i>	180
B - <i>L'activité technique : la filière de production exécutive de France 3.....</i>	182
C - <i>L'activité de production déléguée : la filiale Multimédia Film Production (MFP).....</i>	184
Conclusion générale.....	189
Réponse de la Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.	193
Réponse du Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.....	201
Réponse du Ministre de la culture et de la communication.....	205
Réponse du Président-directeur général de France Télévisions.....	210

**Les contrôles dont ce rapport constitue la synthèse
ont été effectués par :**

MM. Emmanuel Giannesini, Thomas Lesueur, Mme Maïa Wirgin, conseillers référendaires, Mme Valérie Charolles, rapporteure, et M. Emmanuel Marcovitch, auditeur ;

Les contre-rapporteurs en ont été MM. Guy Mayaud et Gilles Andréani, conseillers maîtres.

Le projet de rapport avait été délibéré par la 3^{ème} chambre de la Cour le 29 juin 2009 sous la présidence de M. Jean Picq, président de chambre, en présence de M. Guy Mayaud, Mme Anne Froment-Meurice, MM. Pascal Duchadeuil, Francesco Frangialli, Gilles Andréani, Jacques Tournier, Mme Jeanne Seyvet, MM. Christian Sabbe, Yann Pétel, Jean-Louis Bourlanges, Antoine Schwarz, conseillers maîtres, MM. Louis Zeller, Jean Cadet, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ce projet a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes le 7 juillet 2009, présidé par M. Philippe Séguin, premier président, avant d'être communiqué aux administrations et organismes concernés.

Délibéré

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « France Télévisions et la nouvelle télévision publique ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après avoir tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Séguin, Premier président, MM. Pichon, Picq, Mme Ruellan, MM. Descheemaeker, Hespel, Bayle, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Fragonard, Mme Cornette, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Billaud, Mayaud, Richard, Devaux, Rémond, X.H Martin, Monier, Schneider, Troesch, Thérond, Mme Froment-Meurice, M. Beysson, Mme Bellon, MM.Ritz, Freches, Duchadeuil, Moulin, Lesouhaitier, Lefas, Durrleman, Cazala, Gauron, Frangialli, Andréani, Dupuy, Mme Morell, MM. Braunstein, Brochier, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, MM. Lévy, Bernicot, Deconfin, Phéline, Barbé, Tournier, Mmes Darragon, Seyvet, M. Vivet, Cossin, Diricq, Lefebvre, Couty, Sabbe, Pétel, Maistre, Mme Camby, MM. Valdiguié, Martin (Christian), Ténier, Mme Trupin, M. Corbin, Mme Froment-Védrine, MM. Ravier, Rabaté, Doyelle, Ménard, Korb, De Gaulle, Mme Saliou (Monique), MM. Guibert, Piolé, Uguen, Zérah, Mme Carrère-Gée, MM. Ory-Lavollée, Guédon, Martin (Claude), Bourlanges, Le Méné, Dahan, Baccou, Mme Malgorn, MM. Sépulchre, Arnaud d'Andilly, Guérault, Mme Bouygard, M. Chouvet, Mmes Démier, Vergnet, conseillers maîtres, MM. Bille, d'Aboville, Cadet, Péliquier, Cazenave, Hagelsteen, Klinger, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Vallernaud, avocat général.

Etait présent en qualité de rapporteur et n'a pas pris part aux délibérations : M. Giannesini, conseiller référendaire

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 14 octobre 2009

Introduction

La loi du 5 mars 2009 a réformé en profondeur le modèle économique et l'organisation de la télévision publique, afin de créer les conditions de son renouveau éditorial et, selon son exposé des motifs, de favoriser l'émergence d'un « média global »¹.

Cette réforme, annoncée dans son principe par le Président de la République le 8 janvier 2008, préparée par une commission *ad hoc* au printemps suivant avant d'être soumise au législateur à l'automne, prolonge et amplifie les deux mouvements qui avaient été initiés par la loi du 1^{er} août 2000 : la réduction de la publicité, et la construction du groupe France Télévisions.

Mais si elle s'inscrit dans la même trajectoire, la réforme engagée cette année apparaît d'une tout autre ampleur, notamment parce qu'elle entend opérer une « *refondation de la télévision publique* ».

Tout d'abord, il n'est plus seulement question, comme il y a neuf ans, de différencier la télévision publique de la télévision privée en modérant la place de la publicité², mais de supprimer à terme cette dernière sur l'ensemble des antennes publiques. Il s'agit là de l'aspect le plus immédiatement visible de la réforme pour le téléspectateur, puisque la loi du 5 mars 2009 se traduit dès à présent par la disparition de la publicité après 20h (hors programmes régionaux et locaux), et prévoit son extinction complète avec la fin de la diffusion analogique³.

Cette réforme a d'ores et déjà des conséquences importantes sur le modèle de financement du service public audiovisuel. En 2009, 450 M€ inscrits au budget de l'Etat doivent compenser la perte de recettes de France Télévisions, et d'après le plan d'affaires finalisé par l'entreprise et l'Etat en juin dernier, les ressources publiques devraient représenter 95 % des recettes du groupe en 2012, lorsque la réforme entrera définitivement en vigueur.

1) On désigne par « média global » les entreprises de télévision qui maîtrisent l'ensemble des canaux de diffusion (télévision numérique terrestre, Internet, téléphonie, télévision mobile personnelle, ...) liés aux technologies numériques.

2) Le volume horaire maximal de la publicité était alors passé, en deux temps, de douze à huit minutes.

3) Cette date est fixée aujourd'hui au 30 novembre 2011 par la loi du 5 mars 2007 dite « télévision du futur ».

Ensuite, la loi du 5 mars 2009 opère la fusion-absorption des anciennes chaînes (France 2, France 3, France 4, France 5, RFO, qui constituaient autant de sociétés distinctes) en une « entreprise commune ». Ce dispositif avait été écarté en 2000 par le législateur, qui lui avait préféré le système holding / filiales sous lequel évoluait le groupe France Télévisions jusqu'à cette année.

Cette transformation institutionnelle marque l'aboutissement de vingt années d'hésitations quant au modèle de construction du groupe, depuis l'institution en 1989 de la présidence commune de France 2 et de France 3 jusqu'à aujourd'hui.

Enfin, la loi modifie le mode de désignation du président du groupe public. Celui-ci sera nommé, à l'extinction du mandat en cours de M. Patrick de Carolis, par décret du président de la République après avis conforme du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et avis des commissions parlementaires compétentes.

Cette réforme substantielle du financement et de l'organisation de la télévision publique n'avait pas été anticipée par France Télévisions et ses administrations de tutelle. En effet, le modèle économique reposant sur la redevance audiovisuelle pour deux tiers des ressources et la publicité pour le tiers restant, stable depuis 2001, avait été conforté par la signature sur ces bases, en avril 2007, du contrat d'objectifs et de moyens (COM) liant l'entreprise et l'Etat pour la période 2007-2010. Et si des réflexions s'étaient engagées à la fin de l'année 2007 à propos du financement des nouveaux développements technologiques liés au « média global », elles s'appuyaient sur les hypothèses concurrentes d'une hausse de la redevance ou d'une coupure publicitaire des programmes, mais n'envisageaient nullement le recours au budget de l'Etat.

Le choix d'une réforme accélérée, de préférence à une évolution programmée pour le terme du COM signé quelques mois plus tôt, a donc obligé France Télévisions, tout au long de l'année 2008, à préparer une mutation beaucoup plus profonde que la simple modernisation qu'elle envisageait.

Cependant, l'entreprise engage cette réforme en situation de fragilité.

Celle-ci tient d'abord à sa position dans le secteur hautement concurrentiel de la télévision. Au moment de sa désignation par le CSA à l'été 2005, le président de Carolis faisait explicitement le pari d'une reconquête de l'audience par la qualité, incarnée dans un « virage éditorial ». Or, toutes les chaînes historiques ont vu leur audience décliner avec l'apparition des nouvelles chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT), sans que France Télévisions fasse exception. Depuis

2005, le groupe a ainsi perdu près de 5 points de part d'audience pour se situer aux environs de 32 %⁴ - alors que TF1 en perdait, dans le même temps, près de 7. Dans la mesure où les ressources publiques allouées au groupe ont sensiblement progressé pendant la même période, cela signifie que le coût par téléspectateur a fortement augmenté pour la collectivité publique.

Cette perte d'audience se double, aujourd'hui, d'une situation financière très dégradée qui obligera France Télévisions à conduire sa transformation sous une forte contrainte économique. Cette situation qui avait commencé à se manifester dès la fin de l'exercice 2007 s'est amplifiée en 2008 sous les effets conjugués de la baisse du marché publicitaire ayant affecté l'ensemble des médias et de l'anticipation par les annonceurs de la fin de la publicité sur les antennes publiques. L'entreprise n'ayant pas été autorisée à réduire à due proportion ses investissements dans les programmes, il en est résulté en 2008 un résultat avant impôt négatif de 138 M€(pour un chiffre d'affaires de 2,75 Md€) et une trésorerie durablement négative, malgré un soutien exceptionnel de 150 M€consenti par l'Etat à la veille de la réforme.

Le plan d'affaires négocié par l'entreprise et l'Etat en juin 2009, qui fixe la trajectoire des grands agrégats de l'activité (ressources publiques, recettes publicitaires résiduelles, coût de grille, coûts de transition de l'entreprise commune...), prévoit un retour à l'équilibre à la fin de l'exercice 2011. Mais il repose sur des hypothèses parfois fragiles – ainsi la réduction des effectifs de plusieurs centaines de postes par le seul fait d'un plan de départs volontaires – et comporte de nombreuses inconnues, comme le coût de la transformation des Télés Pays ultramarins après l'arrivée de la TNT sur place ou l'évolution des coûts de diffusion à l'heure de la haute définition.

Cela signifie que la réussite de la réforme, c'est-à-dire le renouveau de la télévision publique et la mutation de l'entreprise France Télévisions, est loin d'être acquise.

D'après la Cour, celle-ci exigerait trois évolutions radicales que la loi du 5 mars 2009 et le plan d'affaires n'ont que partiellement dessinées.

La première concerne les objectifs de France Télévisions.

Depuis le début des années 1990, trois principaux objectifs lui sont assignés : la diffusion de programmes différents de ceux de la télévision privée ; la réalisation d'une forte audience ; et le soutien au secteur de la production privée à travers des obligations d'investissements.

4) Part d'audience moyenne en mars 2009 : TF1 = 26,9 % ; FTV = 32,1 % ; M6 = 11,1 % ; Canal Plus = 3,6 % ; Arte = 1,8 % (source Médiamétrie et réponse France Télévisions).

Or, ces trois objectifs ne peuvent être atteints simultanément, condamnant l'entreprise à décevoir. Et sa tâche est d'autant plus ardue qu'elle doit, dans le même temps, veiller à l'équilibre de ses comptes – ce qui peut, comme en 2008, s'avérer incompatible avec certains de ses objectifs.

Avec la suppression de la publicité, la contradiction entre les deux premiers objectifs est en partie levée, puisque France Télévisions n'a plus l'obligation de maximiser son audience programme par programme en fonction de cibles commerciales, et peut désormais déployer une stratégie de fédération des publics conformément à ce qu'exige son cahier des missions et des charges⁵. Le financement exclusif du groupe par des ressources publiques a pour contrepartie des exigences accrues en matière d'audience globale, d'adhésion des publics et de gestion efficiente, mais il n'emporte pas de contrainte commerciale instantanée.

En revanche, la contradiction entre la mission de soutien au secteur de la production privée et l'exigence de l'équilibre économique n'a pas été levée par la réforme, alors qu'elle entretient une confusion fâcheuse entre les responsabilités d'un éditeur de programmes comme France Télévisions et celles d'une agence de financement. Au cours des deux dernières années, la priorité accordée par les Pouvoirs Publics au soutien du secteur de la production privée qui a accentué la dégradation rapide des finances de France Télévisions, alors que celle-ci aurait dû être autorisée à ajuster ses investissements à ses besoins et à ses moyens.

La deuxième évolution attendue consisterait à soumettre le monde des programmes aux mêmes critères d'efficacité et d'efficience que ceux qui s'imposent dans les fonctions administratives.

En effet, depuis des années, la réflexion sur l'organisation du groupe, suspectée de n'être pas assez efficiente, a tenu en lisière la problématique du coût des programmes, alors que c'est dans ce domaine que France Télévisions dispose des plus grandes marges de progrès.

Cela est vrai en matière d'information, puisque les rédactions du groupe bénéficient d'une grande continuité budgétaire, sans qu'une définition précise de l'offre d'information assortie d'objectifs de quantité et de qualité ait jamais été engagée. A l'heure du « média global », il apparaît indispensable que cette définition, destinée à irriguer tous les supports, soit enfin menée à bien.

5) « *La société s'attache à rassembler une audience large et équilibrée sur l'ensemble des publics* », article 20 du cahier des missions et des charges annexé au décret n°2009-796 du 23 juin 2009.

Cela est vrai aussi en matière de programmes achetés aux sociétés de production privées, puisque l'insertion de France Télévisions dans l'univers concurrentiel, ajoutée aux obligations d'investissements qui lui incombent, ont continûment tiré les coûts vers le haut. Ce n'est que très récemment que l'entreprise a commencé à s'intéresser aux coûts réels de ses émissions en regard des prix qui lui sont facturés.

Aussi France Télévisions doit-elle aujourd'hui exploiter les potentialités de l'entreprise commune pour lever les rigidités et autres doublons qui caractérisent le groupe depuis sa création, et pour améliorer ses performances économiques.

Enfin, la troisième évolution qui doit encore intervenir tient à la définition du service public audiovisuel.

En l'état, ni la loi du 5 mars 2009, ni le décret du 23 juin suivant n'ont remis en cause la définition de ce service public par sa différenciation qualitative d'avec l'offre privée, ni sa délimitation aux chaînes existantes. C'est dire que la démarche consistant à se demander *a priori* dans quels domaines l'intervention de l'Etat est nécessaire au regard des attentes du public ou des défaillances de l'initiative privée n'a pas été effectuée.

Or, la situation des finances publiques interdit d'envisager que l'effort budgétaire consenti par l'Etat ait pour seule contrepartie la perpétuation de l'existant, fût-ce avec une exigence de qualité accrue. Si la réforme entend refonder le service public audiovisuel, comme l'indique son exposé des motifs, il conviendrait qu'elle s'attache à caractériser davantage sa spécificité et ses objectifs, et qu'elle en tire les conséquences en termes de périmètre et de moyens alloués à la télévision publique.

*

Le premier chapitre du rapport dresse le bilan des cinq dernières années. Que ce soit en termes de continuité stratégique (I), d'audience (II) ou de résultats économiques (III), ce bilan paraît en demi-teinte et débouche sur le constat d'une entreprise fragilisée à l'aube de sa réforme.

Le deuxième chapitre est consacré aux défis de la nouvelle télévision publique, qui reste largement à construire. Le premier d'entre eux est la transformation de la « stratégie de bouquet » théorisée en 2005 par le président de Carolis en « média global » voulu par le législateur en 2009 (I). Pour y parvenir, France Télévisions devra réussir sa mutation en « entreprise commune » (II) et déployer ses activités sous une contrainte de ressources qu'elle n'a jamais connue (III).

Ce bilan et cette analyse des nouveaux défis de la télévision publique montrent que la réussite de la présente réforme exigera de France Télévisions une modernisation de son fonctionnement que l'entreprise et l'Etat différaient jusqu'à présent. Au-delà des questions relatives à la stratégie et à l'organisation, qui constituaient déjà le cœur de la réforme précédente, France Télévisions ne trouvera les moyens de sa transformation qu'en réformant aussi son cœur de métier.

Le troisième chapitre aborde ainsi l'information et les rédactions, qui mobilisent aujourd'hui près de la moitié des 11 000 collaborateurs de France Télévisions (I). Si l'information a été, jusqu'à une date récente, relativement peu concernée par la recherche de synergies liée à la construction du groupe (II), la perspective du « média global » commande une approche d'une toute autre ampleur, fondée sur une redéfinition préalable de l'offre d'information indissociable de l'objectif de maîtrise des coûts (III).

Le quatrième chapitre traite enfin des achats de programmes, pour dresser le constat d'une organisation fondée principalement sur des obligations d'investissement et une norme de progression mécanique du coût de grille de la télévision publique (I), alors que les tentatives récentes d'analyse des coûts des émissions témoignent d'un gisement d'économies importantes (II).

Au terme de chacun de ces chapitres, la Cour formule plusieurs recommandations opérationnelles susceptibles de contribuer à la réussite de l'entreprise dans le cadre du nouveau modèle dessiné par la loi du 5 mars 2009.

Le groupe France Télévisions aujourd’hui

Le groupe France Télévisions a été créé par la loi du 1^{er} août 2000, qui a transformé les chaînes publiques France 2, France 3 et La Cinquième (rebaptisée France 5) en filiales d'une holding de tête dénommée France Télévisions SA. En 2004, le groupe s'est élargi avec la création de la chaîne France 4, portée là aussi par une filiale, et avec l'intégration de Réseau France Outre-mer (RFO).

En 2009, le groupe France Télévisions comprend donc cinq chaînes métropolitaines (France 2, France 3, France 4 et France 5, ainsi que France Ô diffusée sur la TNT en Île-de-France), neuf Télé Pays diffusée dans chacun des neuf départements et territoire d'outre-mer et quatre chaînes Tempo diffusées sur les grands bassins ultramarins (Antilles, Atlantique, Océan indien, Pacifique).

Sur le territoire métropolitain, les chaînes de France Télévisions représentaient en mars 2009 une part d'audience de 32,1 %, contre 26,9 % à TF1 et 11,1 % à M6⁶.

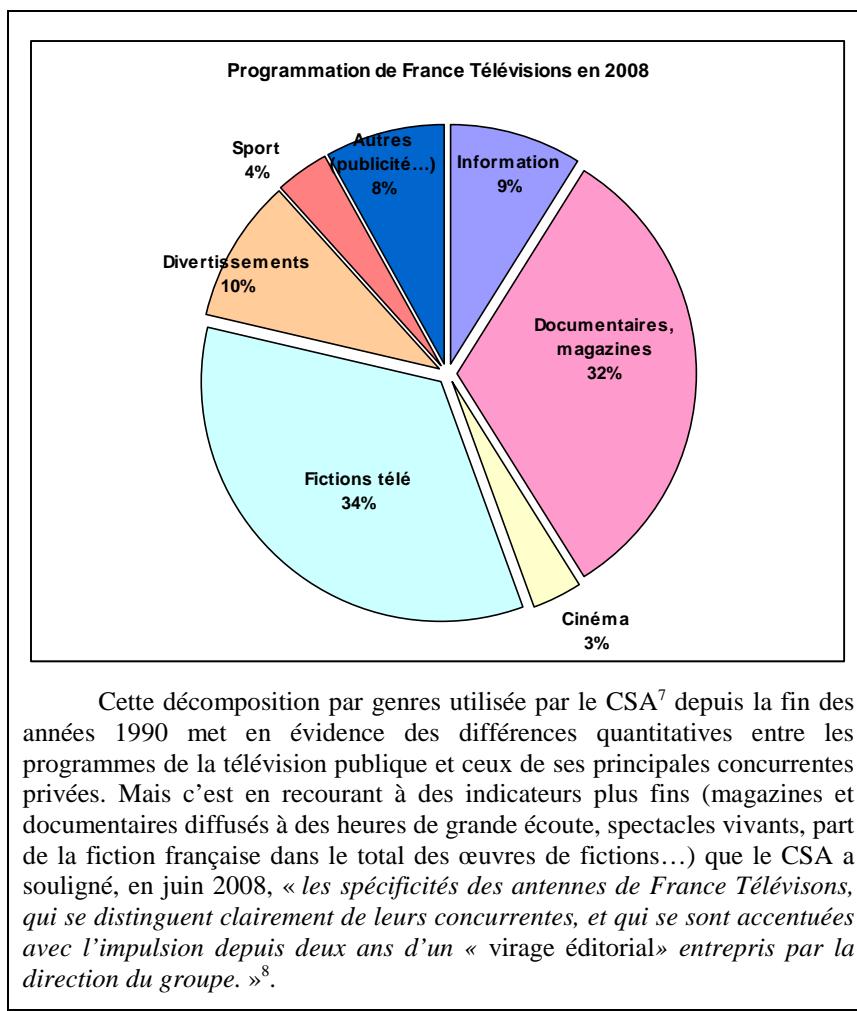
Au 31 décembre 2008, le groupe comptait 10 900 collaborateurs (en équivalents temps plein), pour un chiffre d'affaires de 2,75 Md€ (dont 1,94 Md€ de redevance audiovisuelle) et un résultat négatif avant impôt de 138 M€.

La loi du 5 mars 2009 a opéré la fusion des anciennes chaînes et de la holding en une « entreprise commune », qui regroupe la très grande majorité des activités du groupe. Celui-ci compte encore une quarantaine de filiales, notamment pour porter ses activités de diversification.

Les programmes de la télévision publique

Au cours de l'année 2007, les quatre chaînes métropolitaines de France Télévisions (France 2, France 3, France 4 et France 5) ont diffusé 34 436 heures de programmes (hors décrochages régionaux de France 3) :

⁶) Source : Médiamétrie, *Médiamat mensuel*, juin 2009. Les chiffres correspondent aux parts d'audience des chaînes France 2, France 3, France 5 et France 4 pour France Télévisions.



7) En application de loi du 30 septembre 1986, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), chargé de veiller au respect par les chaînes de télévisions des obligations qui leur incombent, publie chaque année un bilan de l'activité de chaque chaîne de télévision assorti d'une analyse quantitative et qualitative de leur programmation. Les derniers bilans disponibles sont ceux de l'année 2007.

8) CSA, « *Observations et propositions du conseil supérieur de l'audiovisuel concernant la ligne éditoriale des chaînes de France Télévisions* », juin 2008.

Chapitre I : France Télévisions, une entreprise fragilisée

Les résultats du groupe France Télévisions pour la période 2004-2008 font apparaître des faiblesses sur le double plan de l'audience et des performances économiques et financières.

Une première série de constatations porte sur la baisse continue de l'audience des chaînes publiques, qui, pour n'être pas inattendue dans un contexte d'augmentation de l'offre télévisuelle, n'en témoigne pas moins d'une difficulté à fidéliser leurs publics dans leur diversité.

La dégradation de la situation économique et financière du groupe à la fin de l'année 2007 constitue la seconde série de constats. Elle est liée à un réinvestissement soutenu dans les programmes dès 2006 qui s'est révélé plus rapide et plus vigoureux que ne le permettaient les hypothèses économiques du contrat d'objectifs et de moyens d'une part, les ressources propres de l'entreprise d'autre part.

Cependant, ces résultats demandent à être mis en perspective : ils correspondent à des objectifs en partie contradictoires, et qui ont changé dans le temps. Les années 2004-2008 ont ainsi été marquées par plusieurs initiatives et revirements stratégiques pris en-dehors du cadre normal prévu par la loi du 1^{er} août 2000, qui expliquent la difficulté de France Télévisions à déployer sa stratégie dans la continuité au regard d'objectifs stables et clairs.

Au terme de cet examen, il apparaît que c'est un groupe fragilisé qui va aborder les transformations fondamentales définies par la loi du 5 mars 2009.

I - L'Etat et la télévision publique : des objectifs changeants et contradictoires

A - Une stratégie sous contrainte

Dans ses relations avec le groupe France Télévisions, l'Etat ne joue pas seulement le rôle d'actionnaire unique, mais aussi celui de garant de la bonne santé économique du secteur audiovisuel dans son ensemble, public et privé, du producteur au diffuseur. Mais alors que le groupe évolue dans un univers hautement concurrentiel, l'Etat ne définit pas clairement la spécificité de ses missions de service public, ni les attentes éditoriales qui leur correspondent.

1 - Le cahier des missions et des charges de France Télévisions

Conformément à l'article 48 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication audiovisuelle modifié en début d'année, c'est un cahier des missions et des charges unique, adopté par décret du 23 juin 2009, qui précise les obligations générales et déontologiques et les obligations incombant à France Télévisions, en les déclinant pour partie entre les chaînes et les genres de programmes⁹.

Ce dispositif est complété par un contrat d'objectifs et de moyens (COM) qui détermine « *notamment, dans le respect des missions de service public telles que définies à l'article 43-11 : les axes prioritaires de son développement (...), le coût prévisionnel de ses activités (...), le montant des ressources publiques (...), le montant attendu des ressources propres (...) et les perspectives attendues pour les services* ».

A ce cadre légal, réglementaire et contractuel s'ajoutent les obligations liées au financement public. A la suite de l'entrée en vigueur de la LOLF, le groupe fait l'objet, depuis 2006, d'un programme et d'un rapport annuel de performance, assortis d'objectifs chiffrés, au sein du compte spécial « Avances à l'audiovisuel public »¹⁰.

9) Les autres chapitres concernent les relations avec les producteurs, le développement des nouvelles technologies, la publicité, les relations avec le secteur public et l'action audiovisuelle extérieure.

10) Initialement regroupé avec Arte, Radio France, RFI et l'INA dans un programme 822 unique « Avances aux organismes de l'audiovisuel public » dans le PAP 2006, France Télévisions a ensuite été regroupé avec Arte dans le programme 822 rebaptisé « Télévision » dans le PAP 2007 avant de faire l'objet, dans le PAP 2008, d'un programme 841 propre au sein de la mission hors budget général « Avances à l'audiovisuel public ».

C'est avec l'ensemble de ces sources que devait s'articuler le « programme » du président du groupe présenté au CSA et sur la base duquel il était jusqu'à présent désigné. Ce document, matérialisé par un compte-rendu public, faisait figure de mandat confié par l'autorité chargée de la nomination et s'ajoutait, à ce titre, au cadre juridique et stratégique de France Télévisions dont le président disposait désormais d'un mandat de cinq ans. Pour autant, programme du président et COM ne coïncidaient ni en termes chronologiques, ni en termes de responsabilisation puisqu'il n'existe aucun lien explicite ou implicite entre l'évaluation du COM et la reconduction du président du groupe.

La question de la diversité des documents stratégiques applicables à France Télévisions demeure donc entière. Seule la succession rapide dans le temps de la désignation du président et de la négociation du COM serait susceptible de favoriser leur articulation avec la stratégie du président du groupe.

2 - Une définition des missions plus qualitative que quantitative

Ces textes multiples ne contiennent qu'un nombre limité d'obligations chiffrées, si bien que l'identité de service public du groupe France Télévisions est moins déterminée par des obligations quantitatives que par un objectif qualitatif de différenciation par rapport à ses concurrents privés.

En effet, l'article 43-1 de la loi du 30 septembre 1986 impose aux chaînes, publiques et privées, trois exigences de diversité des publics, de diversité de l'offre et de qualité, de pluralisme et de créativité des programmes. Ces exigences sont déclinées dans le cahier des missions et des charges sous forme d'obligations relatives au volume, aux horaires et à la qualité des contenus diffusés.

Les chaînes de service public partagent ainsi avec leurs concurrentes privées des obligations générales et déontologiques¹¹ et des obligations de diffusion des œuvres audiovisuelles et cinématographiques. Mais elles s'en distinguent par des obligations complémentaires regroupées en trois catégories¹² :

11) Les conventions conclues entre le CSA et les chaînes hertziennes privées contiennent, comme les missions des cahiers et des charges, un chapitre consacré aux obligations générales et déontologiques (honnêteté, indépendance, pluralisme de l'information, expression pluraliste des courants de pensée, exigence de qualité de la langue française, sous-titrage pour les sourds et malentendants...).

12) Ces catégories correspondent au chapitre I du COM d'avril 2007 consacré à la stratégie éditoriale (citoyenneté, créativité, diversité). Dans les cahiers des missions et charges, ces obligations sont plus disséminées.

- le concours au débat public et les missions « d'ordre public », qui se traduisent par des obligations de retransmissions régulières ou exceptionnelles : messages relatifs à la défense nationale et la sécurité de la population ; grandes causes nationales et campagnes électorales pour France 2, France 3 et France 5 ; communication du gouvernement, expression du parlement, expression des organisations syndicales et professionnelles et information spécialisée (sécurité routière, institut national de la consommation) pour France 2 et France 3 ;
- la mission culturelle et éducative, qui se traduit par des volumes et horaires de diffusion imposés afin de garantir la diversité des genres diffusés et d'en promouvoir certains : obligations portant sur le volume et les horaires de diffusion d'émissions de spectacle vivant, concerts, littérature, histoire, cinéma et arts, diffusion d'un programme culturel par jour à heure de grande écoute, jeunesse, programmes scientifiques, exigence de diversité des disciplines sportives représentées ;
- la mission « sociétale » de cohésion, de représentation de la diversité française et d'accès du plus grand nombre à l'offre télévisuelle, qui induit des obligations par genres de programmes et par cibles : émissions religieuses (France 2) ; émissions à destination des publics régionaux (France 3) et ultra-marins (RFO), langues régionales (France 3) ; émissions jeunesse à des horaires adaptés.

Si le niveau de détail des objectifs ainsi assignés au groupe nourrit une impression de forte contrainte, les obligations quantitatives de diffusion sont limitées. Sous l'empire des anciens cahiers des missions et des charges par chaines, elles ne représentaient ainsi pas plus de 10 % des grilles de programmes. Le nouveau cahier unique pour l'ensemble du groupe France Télévisions n'est pas radicalement différent à cet égard, mais prévoit un système de points (bonus et malus) en regard des programmes considérés comme fortement identitaires du service public, notamment en matière culturelle : si le volume des obligations « normées » demeure donc modeste, il tend tout de même à s'accroître sur un mode incitatif.

Moins que des obligations normées de service public, les textes en vigueur définissent donc plutôt une *identité* de service public, distincte de l'offre privée par ses exigences de créativité et de diversité.

Cette relative subjectivité de l'*identité* de service public de France Télévisions a été validée par la Commission européenne, qui a jusqu'à présent considéré le financement public du groupe comme étant compatible avec les règles communautaires.

Cet équilibre entre la recherche de l'audience dans un univers concurrentiel et une identité de service public plus qualitative que quantitative peut néanmoins évoluer à l'avenir avec les nouveaux modes de diffusion de la télévision. Au-delà du noyau dur des programmes diffusés par le média traditionnel, ce sont surtout les nouveaux modes de diffusion et les nouveaux usages qui affectent l'équilibre institué autour de la notion de service public audiovisuel et tendent à être en bloc considérés comme des développements commerciaux.

Dans une communication du 2 juillet 2009, la Commission européenne a apporté à cet égard des précisions quant aux conditions de compatibilité du financement public de ces nouveaux développements avec le marché intérieur, en prévoyant notamment une évaluation préalable plus rigoureuse de ces services au regard de la concurrence. Pour l'heure, la Commission laisse cependant aux Etats membres la responsabilité d'inclure ou non les services émergents liés au « média global » dans le champ du service public, tout en renforçant son exigence de « *concurrence équitable* ».

3 - Le soutien à l'industrie de la production

Si les objectifs normés relatifs aux programmes apparaissent en définitive peu nombreux, il en va différemment des obligations de production d'œuvres audiovisuelles, qui constituent la seconde grande mission dévolue à l'audiovisuel public, en des termes moins explicites mais à la faveur de mécanismes beaucoup plus puissants.

Avant la réforme préparée en 2008, le groupe était soumis, comme ses concurrents privés, aux obligations des décrets du 9 juillet et du 28 décembre 2001 dits « décrets Tasca » dont le régime de base imposait aux chaînes de consacrer 16 % de leur chiffre d'affaires à la production d'œuvres audiovisuelles européennes ou d'expression originale française. Cette quote-part avait été portée à 18,5 % et 19 % pour France 2 et France 3 en vertu d'un régime dérogatoire, deux tiers de ces montants devant être consacrés à la production indépendante et 75 % à des productions inédites.

Dans le cadre de la réforme, ces règles ont été maintenues dans leur principe avec des proportions accrues (cf. chapitre IV). Elles sont destinées à soutenir le secteur de la production et ont pour corollaire de limiter le choix du groupe entre les différents modes de production (interne et externe), ainsi que de réduire les possibilités d'exploitation des droits correspondant aux programmes qu'il diffuse, ceux-ci étant majoritairement détenus par les producteurs.

Ce dispositif réglementaire est complété par des obligations spécifiques retracées dans le COM. Celui signé en avril 2007 évoquait ainsi le « *renforcement de la contribution du groupe à la création audiovisuelle et cinématographique française et européenne* », qui constituait le premier de ses douze objectifs. Outre des indications sur le type d'œuvres à privilégier, le COM énonçait deux engagements de moyens : celui de consacrer sur la période 100 M€ supplémentaires à la création, et celui de favoriser les tournages en France.

Ces exigences particulières ajoutent aux objectifs de service public des obligations de moyens, qui répondent aux enjeux économiques d'un secteur dont les intérêts ne coïncident pas toujours avec ceux de France Télévisions¹³.

Au moment de sa désignation en 2005, le président de l'entreprise avait contribué à cette logique de l'obligation de moyens en promettant de consacrer 100 M€ supplémentaires d'ici 2010 à la création française originale, comme évoqué ci-dessus, plutôt qu'en s'engageant sur un volume horaire. Deux ans plus tard, il avait cependant souhaité desserrer ces contraintes en proposant à la ministre de la culture et de la communication « *la diminution, à 50 % par exemple, de la part réservée à la production indépendante* » qui « *augmenterait de manière significative le nombre d'œuvres dans lesquelles les chaînes pourraient détenir des parts de coproduction et pour lesquelles elles auraient un intérêt direct à faciliter l'exploitation sur le marché secondaire.* »¹⁴

A l'heure actuelle, les objectifs de soutien à la production qui incombent à France Télévisions restent très largement exprimés en volumes d'investissement. Si de telles obligations sont de l'intérêt des producteurs, elles ne correspondent pas une logique de gestion pour l'entreprise.

13) Les dispositions relatives aux quotas de diffusion d'œuvres audiovisuelles des cahiers des missions et des charges ont d'ailleurs été délibérément exclues par la Commission européenne dans son appréciation du caractère de service public des missions assignées au groupe.

14) Lettre à la ministre de la culture et de la communication, 13 décembre 2007.

4 - L'adaptation à la concurrence, exigence implicite mais quotidienne

La télévision publique doit certes proposer des contenus de qualité, mais elle doit également les diffuser auprès du plus grand nombre. Cet objectif d'audience est néanmoins réputé distinct de celui qui pèse sur les acteurs audiovisuels privés en ce qu'il ne vise pas, de manière première, des retombées commerciales.

De ce point de vue, la loi du 5 mars 2009 ne fait qu'entériner une position qui était déjà, officiellement, celle de l'Etat. En effet, le préambule des précédents cahiers des missions et des charges des chaînes publiques indiquait déjà : « *Les sociétés nationales de (...) aspirent à rassembler le public le plus large pris dans toutes ses composantes, tout en affirmant leur personnalité par une offre de programmes spécifique conforme aux missions qui leur sont confiées par la loi. L'attention qu'elles portent à l'audience exprime plus une exigence vis-à-vis du public qu'une volonté de performance commerciale* ».

Pour autant, l'adaptation à l'évolution du paysage concurrentiel était l'un des fondements de la création du groupe par la loi du 1^{er} août 2000, dont l'exposé des motifs comportait deux objectifs : celui « *d'améliorer l'efficacité économique du secteur public face à des opérateurs privés désormais puissants* », et celui de « *préparer de façon ordonnée l'évolution de l'offre de programmes dans la phase actuelle de développement des chaînes thématiques par câble et satellite, et dans la perspective du passage à la diffusion numérique hertzienne de terre* ».

Dès lors, si l'objectif de « *différenciation de l'offre de programmes par rapport aux groupes privés* » était rattaché, dans la lettre du COM, aux missions de service public du groupe, celui-ci n'en avait pas moins pour corollaire l'exigence de proposer une offre attractive susceptible de réaliser de l'audience.

Cette double exigence de qualité des programmes et d'audience a conduit France Télévisions à continûment séparer les obligations quantifiées sur les contenus et les indicateurs d'audience, sans que l'importance respective de chacun soit jamais pondérée ni l'articulation entre eux formalisée. C'est ce qui explique que les tableaux de bord « coût-audience-recettes » qui mettaient jusqu'à présent en parallèle, pour toute la grille, le coût, les résultats d'audience des programmes et les recettes qui leurs sont directement associées, demeurent le plus souvent confidentiels, tout en étant un instrument privilégié de mesure des résultats pour les dirigeants du groupe.

*

L'ensemble disparate d'orientations et d'obligations qui s'imposent à France Télévisions peut, *in fine*, être regroupé autour de trois objectifs, qui ne sont pas radicalement transformés par la loi sur le nouveau service public audiovisuel, même si celle-ci en modifie la hiérarchie.

Le premier est celui de rendre un service public audiovisuel. Au-delà des programmes imposés (les émissions religieuses, les émissions destinées à la protection du consommateur, l'expression syndicale...), la télévision de service public est de plus en plus définie par sa qualité présumée, ou à tout le moins par sa différenciation d'avec la télévision privée. Implicite et sans contenu quantifiable, cette différenciation a commencé, avec le « *virage éditorial* » présenté par le président Patrick de Carolis devant le CSA en 2005, à s'appuyer davantage sur des éléments précis, du type « *une émission culturelle par jour* » ou « *100 M€ de plus en cinq ans pour la création* ».

Ces deux derniers exemples illustrent une certaine porosité avec le deuxième objectif, qui consiste à faire de France Télévisions le premier financeur du secteur de la production audiovisuelle à travers des obligations plus lourdes que celles qui s'imposent aux chaînes privées. Cet objectif s'articule autour d'obligations de moyens plutôt qu'il ne définit une stratégie de programmes, et a un effet inflationniste sur les coûts de grille.

Enfin, l'Etat attend aussi du groupe France Télévisions, dont il est l'actionnaire unique, qu'il déploie une stratégie industrielle et commerciale offensive afin de conforter sa position dans son secteur et développe, ce faisant, ses ressources propres. Si le COM signé en avril 2007 ne fixait pas en la matière d'objectifs très ambitieux, le concept de « média global » porté par la loi sur le nouveau service public audiovisuel porte en lui des attentes plus fortes dans ce domaine, même si elles ne sont pas encore clairement affichées.

Or, ces trois objectifs se concilient malaisément, voire sont contradictoires. La problématique de l'Etat et de la télévision publique est loin de se limiter à la définition de certaines missions de service public. Pour déboucher sur une stratégie univoque, il est nécessaire de mettre en cohérence les différents rôles assignés à France Télévisions, celle-ci étant seule susceptible d'opérer la « *refondation* » du service public audiovisuel ambitionné par la loi du 5 mars 2009.

B - L'instabilité chronique du pilotage stratégique

1 - Le pilotage stratégique par le contrat d'objectifs et de moyens : l'échec de la programmation pluriannuelle

La loi du 1^{er} août 2000 ambitionnait de stabiliser les attentes de l'Etat vis-à-vis de l'audiovisuel public en inscrivant celles-ci dans des documents de cinq ans, les contrats d'objectifs et de moyens (COM), dont la conclusion était prévue avec chacune des entreprises publiques du secteur et la société holding constituée par la même loi. L'objectif de la loi d'assigner ainsi au groupe une ligne stratégique claire sur les cinq ans de durée du COM n'a pas été atteint.

Le premier contrat portant sur les années 2001-2005, signé le 20 décembre 2001, comportait parmi ses hypothèses centrales la mise en place de la TNT en décembre 2002, conformément à l'appel à candidature lancé par le CSA le 24 juillet 2001. La remise en cause fin 2002 des projets de nouvelles chaînes publiques de la TNT puis le report du déploiement de cette dernière au 1^{er} décembre 2004, acté par le CSA le 19 décembre 2003, a eu pour corollaire une modification du COM dont a été supprimée la mission relative au déploiement d'une offre publique sur le réseau numérique hertzien.

A la suite de la prise de fonction du président Patrick de Carolis le 22 août 2005, l'Etat et l'entreprise ont souhaité faire précéder la négociation du nouveau COM d'une phase de diagnostic préalable, confié à l'inspection générale des finances et à un cabinet du secteur privé. A cette date, l'entreprise et l'Etat semblaient encore en mesure de conclure un COM avant la fin du premier semestre 2006.

Les impasses financières du projet préparé par l'entreprise et les difficultés de la négociation ont retardé les échéances prévues, et ce n'est qu'au terme d'une réunion interministérielle tenue le 16 février 2007 que la version définitive du COM a pu être arrêtée. Celui-ci a été signé, après soumission pour avis aux commissions parlementaires compétentes, le 24 avril 2007 pour une période ramenée à quatre années, de 2007 à 2010.

Mais la phase d'instabilité stratégique entamée en 2001 n'a pas pris fin en avril 2007, bien au contraire, puisque la signature du COM a été immédiatement suivie de nouvelles initiatives qu'il n'avait pas programmées.

Alors que le contrat avait retenu un principe d'organisation du groupe en filières, le président de France Télévisions a d'abord transmis en mai 2007 – à peine un mois après la signature du COM – une proposition confidentielle visant à transformer le groupe en une « entreprise unique ».

Dans le même temps, alors que cette option avait été écartée des négociations du COM, le président a pris position au cours du deuxième semestre 2007 en faveur d'une extension du recours à la publicité, notamment sous la forme d'une coupure dans les émissions dites de flux.

Enfin et surtout, l'annonce de la suppression de la publicité sur les chaînes publiques le 8 janvier 2008 a plongé l'entreprise dans une nouvelle phase d'instabilité stratégique, et entraîné la caducité de fait du COM signé huit mois plus tôt.

2 - Le conseil d'administration et la gouvernance

La composition du conseil d'administration de France Télévisions, avait, avant comme après l'intervention de la loi du 5 mars 2009, l'apparente davantage à une instance de conciliation d'intérêts contradictoires qu'à un organe délibérant. Ce constat tient notamment à la présence, en son sein, de personnalités qualifiées ou de dirigeants d'organismes publics qui représentent en fait des intérêts qui ne coïncident pas nécessairement avec l'intérêt social de l'entreprise.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, l'Agence des participations de l'Etat, qui siège au sein du conseil, a confirmé ce constat et insisté sur la nécessité de faire de ce dernier le véritable lieu où s'exprime l'intérêt social de France Télévisions.

Par ailleurs, le fonctionnement du conseil lui-même suscite des réserves.

Tout d'abord, comme cela est souvent observé dans d'autres entreprises ou établissements publics de l'Etat, le conseil d'administration n'est pas, en pratique, le lieu des délibérations stratégiques – ou alors, paradoxalement, ne le devient qu'en situation de crise entre l'entreprise et sa tutelle. Tel a été le cas lors du conseil d'administration du 8 décembre 2007, à l'occasion de la nomination d'un nouveau directeur général de France 2. C'est en fait à l'occasion des « pré-CA », hors la présence des personnalités qualifiées et des administrateurs salariés, que se noue véritablement le dialogue de l'entreprise avec son actionnaire unique, et que sont arbitrées les décisions stratégiques.

Le véritable pouvoir d'orientation appartient donc dans les faits au Gouvernement, y compris dans l'intervalle de deux contrats d'objectifs et de moyens. Chaque conseil d'administration est en effet précédé par l'élaboration d'une note détaillée de la DDM soumise au cabinet du Premier ministre et à celui du ministre chargé de la communication, qui comporte fréquemment des demandes d'instructions.

Par ailleurs, la loi du 30 septembre 1986 modifiée ne précise pas quelles sont les compétences des conseils d'administration. Celles-ci relèvent donc du droit commun fixé par l'article L. 225-35 du code de commerce, applicable aux sociétés anonymes, qui ne prévoit pas de compétences explicites comme le fait leur décret constitutif pour les établissements publics de l'Etat, mais indique plus généralement qu'il lui revient de déterminer « *les orientations de l'activité de la société* », de veiller à leur mise en œuvre et de se saisir de « *toute question intéressant la bonne marche de la société* ».

Ceci explique qu'à la différence de ce qui existe dans les établissements publics, où l'approbation des contrats et conventions est soumise – généralement sous condition de seuils – au conseil d'administration, les administrateurs de France Télévisions, y compris ceux qui représentent l'Etat, n'en ont pas connaissance.

Cette dernière fonction est exercée par la mission de contrôle général économique et financier (CGEFI) placée au sein de l'entreprise en vertu des décrets de 1953 et 1955 relatifs au contrôle d'Etat. Ce contrôle la conduit à examiner préalablement à leur conclusion les projets de contrats supérieurs à 2 M€et les décisions de rémunération supérieures à 70 000 €

Quant au conseil d'administration, il ne se prononce jamais *a priori* sur les contrats, quelle que soit leur importance (alors que certaines conventions afférentes aux grandes manifestations sportives, aux coproductions internationales les plus ambitieuses ou même les contrats-cadres conclus avec des producteurs emblématiques du service public relèvent au moins autant, sinon plus de la stratégie de France Télévisions que certaines questions soumises actuellement au conseil). Seuls interviennent parfois des points d'information *a posteriori* sur ces contrats, à la demande de tel ou tel administrateur, notamment salarié¹⁵.

Au regard de leur importance stratégique, il conviendrait que le conseil d'administration lui-même soit appelé à examiner et approuver les contrats liés aux programmes au-delà d'un certain seuil.

*

Le pilotage de la télévision publique n'emprunte pas, en pratique, les voies définies par la loi du 1^{er} août 2000, c'est-à-dire celles d'une définition précise de ses objectifs par un cahier des missions et des charges, d'une part, et d'une stratégie pluriannuelle fixée par un contrat d'objectifs et de moyens d'autre part. Au cours des dernières années, la

15) Par exemple, le contrat de deux ans conclu avec Réservoir Prod par France 2 a été évoqué lors du conseil d'administration du 12 juin 2007 après sa signature.

coexistence d'objectifs malaisément conciliaires et la multiplicité des initiatives stratégiques se sont traduites par un pilotage heurté, essentiellement politique, qui n'a pas aidé l'entreprise à opérer sa modernisation.

C'est dire qu'avant d'être un remède, la réforme entreprise en 2008 et portée par la loi du 5 mars 2009 aura été un symptôme. Aussi apparaît-il indispensable, dorénavant, que les initiatives stratégiques épousent le rythme des échéances fixées par la loi et prennent place dans le nouveau COM devant être négocié entre l'Etat et l'entreprise. L'échec de cet instrument en matière de continuité stratégique sur les années 2000-2008 ne présage pas de ce qu'il en sera sur les années 2009-2012, mais du moins l'expérience passée doit-elle servir de mise en garde.

II - Des obligations de programmation respectées, mais une audience en baisse

Le dispositif légal de surveillance des obligations de programmation par les chaînes publiques repose sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Les rapports annuels de ce dernier témoignent clairement du fait que celles-ci respectent scrupuleusement les obligations quantitatives qui leur sont assignées (telles que la production et la diffusion d'œuvres audiovisuelles originales, la programmation d'émissions religieuses ou consacrées à l'expression d'organisations syndicales¹⁶), et vont même fréquemment au-delà.

Cette situation, qui doit être portée au crédit de la télévision publique, se vérifie également sur le plan de la qualité éditoriale, à laquelle le régulateur a consacré une contribution de synthèse en juin 2008¹⁷. Le CSA s'est attaché à souligner la *différenciation* de France Télévisions par rapport aux chaînes concurrentes, en relevant que « *malgré un cadre réglementaire en grande partie commun aux chaînes publiques et privées, France Télévisions se distingue fortement de ces dernières, grâce à la structure de son offre et de ses contenus* ».

16) Cf. rapports annuels du CSA, 2005 à 2007. De 2004 à 2008, France 2 et France 3 n'ont fait l'objet que de quatre mises en demeure chacune, à l'issue desquelles aucune sanction n'a été prononcée. France 4 et France 5 n'ont encore jamais l'objet d'une mise en demeure.

17) CSA, « *Observations et propositions du conseil supérieur de l'audiovisuel concernant la ligne éditoriale des chaînes de France Télévisions* ».

Cependant, le respect des obligations de programmation n'est évidemment pas synonyme de maintien de l'audience. Par delà la complexité des objectifs et des indicateurs utilisés dans le COM, deux phénomènes ne laissent en effet guère de doute : la baisse tendancielle de l'audience des chaînes, d'une part, le vieillissement de leurs téléspectateurs, d'autre part.

A - Des objectifs d'audience peu ambitieux

1 - Des objectifs multiples et peu explicites

Lors de son intervention devant le CSA, le 5 juillet 2005, le futur président Patrick de Carolis avait proposé un plan global marqué par un « *virage éditorial et stratégique* » qui reposait sur le pari simultané de l'exigence qualitative et de l'audience quantitative, permettant de financer le réinvestissement dans les programmes par le dynamisme des recettes publicitaires.

Prenant acte de cette stratégie, le COM 2007-2010 retenait aussi bien des objectifs de qualité de la programmation que de consolidation de l'audience dans le cadre d'une « *stratégie de bouquet offensive* ». Ces objectifs d'audience ne sont toutefois pas déclinés en objectifs chiffrés par chaînes, ce qui rend la mesure de la performance difficile. Par ailleurs, le COM – anticipant l'exposé des motifs de la loi relative au nouveau service public audiovisuel – prévoit explicitement que certains programmes doivent être dispensés de tout objectif d'audience. Entrent dans cette catégorie les émissions dites culturelles, puisqu'au terme du COM, « *tous les jours, France Télévisions propose au moins un programme culturel et de découverte à une heure de grande écoute* ».

Enfin, le COM assignait au groupe des objectifs qualitatifs d'audience, liés à la perception par le public des programmes, qui concernaient à la fois la perception du traitement de l'information, du reflet de la pluralité des points de vue, de celui de la diversité de la société française et, plus généralement, la satisfaction des téléspectateurs à l'égard des chaînes.

Finalement, les seuls objectifs formalisés et chiffrés d'audience n'apparaissent que dans les contrats de production ou d'achat de programmes, où ils sont, sinon systématiques, du moins très fréquents. Ainsi, à titre d'exemple, le contrat relatif à l'émission *Vie privée, Vie publique* comporte-t-il une clause de 15,5 % de part d'audience, celui de *Droit d'inventaire* de 12 %, de *Bon appétit bien sûr* de 15 %, ...

2 - Des cibles peu ambitieuses

Malgré la diversité des documents stratégiques, seul le COM conclu en avril 2007 comportait des objectifs précis assortis d'indicateurs en matière d'audience, au nombre de dix. Mais ceux-ci présentaient une double faiblesse : ils ne permettaient pas de modéliser la stratégie de consolidation et d'élargissement de l'audience qu'ils étaient pourtant censés mesurer, et ils n'étaient que faiblement articulés avec les outils de suivi de l'audience utilisés en interne par le groupe.

Dans l'attente d'un nouveau contrat, les attentes de l'Etat telles qu'exprimées par le COM se présentent ainsi :

En univers analogique (c'est-à-dire par rapport à l'offre historique constituée des chaînes hertziennes TF1, France 2, France 3, France 5, Arte, M6 et Canal Plus) :

- l'audience cumulée hebdomadaire¹⁸ des chaînes de France Télévisions doit être supérieure à 75 % (en 2005, elle atteignait 86,6 %) ;
- elle doit être supérieure à 50 % dans chacun des groupes sociodémographiques suivis par France Télévisions (en 2005, elle atteignait 72,2 %).

En offre élargie (c'est-à-dire par rapport à l'offre télévisuelle dont disposent les foyers équipés de la TNT, du câble, du satellite ou de l'ADSL) : l'audience cumulée hebdomadaire des chaînes du groupe doit être supérieure à 65 % ; et par groupe sociodémographique, elle doit être supérieure à 40 %.

Sur Internet, deux objectifs sont assignés au groupe public :

- le taux de pénétration (équivalent de l'audience cumulée) des sites du groupe doit passer de 12 % en 2005 à 20 % en 2010 ;
- le nombre moyen de pages vues chaque mois sur les sites du groupe doit passer de 70 millions en 2005 à 200 millions en 2010¹⁹.

18) L'audience cumulée d'un programme correspond au nombre de spectateurs différents ayant regardé au moins une seconde du programme ; symétriquement, l'audience cumulée d'une chaîne correspond au nombre de spectateurs différents ayant regardé au moins quinze minutes non consécutives la chaîne en une semaine.

19) En outre, le nombre moyen de pages vues sur les sites Internet régionaux de France 3 doit passer de 4,2 millions en 2005 à 15 millions en 2010.

Les objectifs qualitatifs sont quant à eux mesurés par quatre indicateurs chiffrés qui s'appuient sur un baromètre annuel de l'image des chaînes, conduit par l'institut d'études IFOP.

Le choix de l'audience cumulée comme indicateur du COM suscite des interrogations. En effet, cet indicateur, qui mesure le passage des téléspectateurs sur les chaînes du groupe, apparaît comme le plus « passif » parmi les indicateurs d'audience couramment utilisés dans le secteur audiovisuel, tels que la part d'audience²⁰ (susceptible d'incarner la différenciation d'avec la télévision privée) et le taux d'assiduité (plus proche d'un indicateur mixte quantitatif / qualitatif).

Au demeurant, l'indicateur d'audience cumulée n'est que très rarement utilisé au quotidien. Les documents produits par la direction des études de France Télévisions sont presque tous fondés sur la part d'audience, combinée parfois avec le taux moyen de pénétration²¹. Si le COM prévoit que les indicateurs d'audience « *feront l'objet d'un suivi extrêmement précis sur l'ensemble de la période* », l'indicateur d'audience cumulée n'est aujourd'hui utilisé qu'une fois par an, à des fins de compte-rendu vis-à-vis des tutelles. L'indicateur d'audience cumulée « *en univers élargi* » ne fait quant à lui l'objet d'aucun suivi par le groupe à l'heure actuelle. Ainsi, dans les documents soumis au conseil d'administration, dont le point 2 concerne invariablement l'audience, seule la part d'audience est mentionnée, l'audience cumulée n'apparaissant jamais.

Par ailleurs, la cible de 65 % d'audience cumulée en offre élargie semble modeste rapportée aux 86,6 % réalisés en 2005 en univers analogique. Si l'émettement de l'offre peut être de nature à réduire les parts d'audience de France Télévisions, la stratégie offensive de bouquet (présence directe sur la TNT via France 4, France 5 en soirée, France Ô) devrait précisément aider à maintenir le niveau d'audience du groupe d'un univers à l'autre, notamment par une politique de complémentarité entre les chaînes publiques. Sur ce point, France Télévisions défend l'indicateur retenu et estime que son objectif est au contraire « *ambitieux* » dans la

20) La part d'audience d'un programme (rapport entre le nombre de spectateurs moyen du programme et le total des spectateurs du média télévisuel à la même tranche horaire) ou d'une chaîne (rapport entre le nombre de spectateurs de la chaîne et le total des spectateurs du média télévisuel au cours d'une période) mesure la popularité d'un programme ou d'une chaîne par rapport aux concurrents.

21) Le taux de pénétration d'un programme ou d'une chaîne (rapport entre le nombre de spectateurs moyen du programme ou de la chaîne et l'ensemble de la population équipée de télévision – qu'elle la regarde ou non) mesure la popularité d'un programme ou d'une chaîne dans l'absolu.

mesure où s'ajoute à la fragmentation de l'offre télévisuelle un risque de réduction du volume global de la « *consommation TV* »²².

Par ailleurs, l'audience des chaînes thématiques dans lesquelles le groupe France Télévisions détient une participation minoritaire ne fait l'objet d'aucun indicateur, ni d'aucun suivi particulier²³, si bien que le groupe, tout en promouvant une stratégie de bouquet et de diversification, ramène en réalité le suivi de son audience à celle de ses chaînes historiques, les plus exposées à la concurrence des nouvelles entrantes.

S'agissant des objectifs par groupe sociodémographique, ceux-ci visent à garantir la représentation de l'ensemble des publics dans l'audience. Toutefois, en retenant comme cible 50 % d'audience cumulée par groupe, contre 75 % d'audience cumulée globale, le COM ne vise pas à équilibrer la représentativité de tous les publics et prend acte passivement de la « *faible disponibilité de certaines tranches d'âge à la consommation télévisuelle (notamment les enfants et les jeunes adultes)* »²⁴. Là encore, cet objectif modeste semble davantage entériner le passé que refléter une stratégie multisupports propre à séduire lesdites tranches d'âge.

La même dichotomie, ou du moins la même distance existe en matière de suivi qualitatif. Alors que le COM s'en tient à une étude annuelle portant sur l'image des chaînes, France Télévisions recourt de façon quotidienne à un baromètre qualitatif mesurant l'intérêt des téléspectateurs pour la programmation de la veille, toutes chaînes hertziennes confondues.

Au total, les indicateurs et les cibles retenus dans le COM d'avril 2007 pour apprécier la performance du groupe en matière d'audience présentent beaucoup de faiblesses. La principale d'entre elles est qu'ils ne correspondent pas aux outils de suivi opérationnels quotidiennement utilisés par les chaînes, et plus globalement par les acteurs de l'audiovisuel : cette distance pourrait se comprendre s'il s'agissait, par là, de privilégier la mesure de ce qui est supposé faire la spécificité de la télévision publique. Mais précisément, les objectifs qualitatifs, ceux reflétant la diversité du public et ceux susceptibles de donner corps à la stratégie de « média global » ne traduisent que des ambitions modestes et conservatrices.

22) Réponse de France Télévisions en cours d'instruction.

23) Le COM y fait référence dans le chapitre II « Une stratégie ambitieuse de diffusion, de développement et de diversification : France Télévisions Media Global » (objectif II.3) alors que l'ensemble des objectifs et indicateurs d'audience figurent dans le chapitre I « Stratégie éditoriale : créativité, diversité, citoyenneté » (objectif I.4).

24) Selon les termes de France Télévisions au cours de l'instruction.

B - Les résultats : une audience en repli, des téléspectateurs plus âgés

Au delà des questions de méthode, les résultats observés aboutissent à un constat très clair : une baisse et un vieillissement de l'audience des chaînes publiques historiques, qui ne sont pas compensés par une hausse proportionnelle de l'audience sur les chaînes de la TNT ou sur les nouveaux supports de diffusion.

Tout d'abord, si elle reste supérieure à l'objectif de 75 % présenté dans le COM, l'audience cumulée hebdomadaire du « bouquet France Télévisions » recule depuis 2005 :

Audience cumulée hebdomadaire en univers analogique 2004-2008

2004	2005	2006	2007	2008
86,3 %	86,7 %	84,3 % (*)	82,5 %	78,8 %

(*) *Nouveau mode de calcul Médiamétrie. Selon l'ancienne méthode, le résultat 2006 aurait été de 85,9%*

Cette évolution s'inscrit dans le phénomène global de diminution de l'audience des chaînes historiques liée à l'extension de l'offre TNT et des autres supports : leur part d'audience est en effet passée de 93,5 % en 2005 à 89,9 % en 2008. Les chaînes hertziennes de France Télévisions ont subi cette diminution dans des proportions comparables à leurs concurrentes sur moyenne période (-12,7% entre 2004 et 2008, contre -14,5% pour TF1 et -12% pour M6). Mais l'analyse des variations annuelles conduit à juger trop rassurantes les communications relatives à l'audience de la direction du groupe au conseil d'administration²⁵. L'érosion de l'audience des chaînes publiques a en effet été plus précoce et plus forte que celle de leurs concurrentes privées de 2004 à 2007. Ce phénomène s'est inversé au début de l'année 2008 du fait de la forte baisse d'audience subie par TF1, puis a repris avec la chute des audiences de France 2 et France 3 au second semestre 2008 et au cours des trois

25) « *Les audiences des autres chaînes hertziennes analogiques baissent alors que celles de France Télévisions sont les seules à progresser* » (P. Duhamel, procès verbal du conseil d'administration du 5 avril 2006). « *France Télévisions, seul groupe généraliste, renforce ses positions* » (P. Duhamel, PV du CA du 22 juin 2006). « *Face à cette multiplication de diffusions d'images, France Télévisions est le groupe qui résiste le mieux* » (P. Duhamel, PV du CA du 19 avril 2007). « *Depuis 2005, la baisse est moins forte à France Télévisions que chez ses concurrents* » (P. de Carolis, PV du CA du 14 juin 2007).

premiers mois de 2009. La simple stabilisation de l'audience de France Télévisions dans l'univers historique hertzien est ainsi loin d'être acquise.

Parts d'audience des chaînes historiques dans l'offre télévisuelle globale (2004-2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (*)
France 2	20,5 %	19,8 %	19,2 %	18,1 %	17,5 %	16,6 %
France 3	15,2 %	14,7 %	14,7 %	14,1 %	13,3 %	12,0 %
France 5	3,0 %	3,1 %	3,1 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %
France Télévisions	38,7 %	37,6 %	37,0 %	35,2 %	33,8 %	31,6 %
TFI	31,8 %	32,3 %	31,6 %	30,7 %	27,2 %	26,6 %
M6	12,5 %	12,6 %	12,5 %	11,5 %	11,0 %	11,0 %

(*) Janvier à mars 2009

Source : Médiamat (Mediametrie)

Parallèlement, la hausse de la part d'audience de France 4 – sans même parler de France Ô, dont l'audience n'est pas mesurée – est loin de compenser la baisse d'audience des chaînes historiques puisqu'elle a atteint son plus haut point en décembre 2008, avec 1,1 % dans l'univers global, soit une hausse sensible en proportion (par rapport à ses 0,6 % de décembre 2007) mais modeste en valeur absolue.

La structure de l'audience des chaînes publiques repose par ailleurs sur une surreprésentation de la population âgée de plus de 50 ans. De ce point de vue, l'objectif – modeste²⁶ – du COM selon lequel l'audience cumulée hebdomadaire doit être supérieure à 50 % dans chacun des groupes sociodémographiques suivis par France Télévisions a été respecté depuis 2006, mais avec des disparités fortes selon les tranches d'âge.

26) Le fait que l'audience cumulée auprès des 15-24 ans – qui constituent la population la moins représentée et sur laquelle les principaux efforts doivent être menés - soit de 15 points supérieure à l'objectif souligne le caractère peu ambitieux de ce dernier.

Audience cumulée hebdomadaire en univers analogique

	Tranche d'âge							
	4-10	11-14	15-24	25-34	35-49	50-59	+ 60	Total
2006	76,1 %	75,5 %	66,8 %	83,8 %	88,1 %	91,0 %	91,9 %	84,3 %
2007	73,4 %	72,6 %	65,1 %	80,1 %	86,3 %	90,1 %	91,7 %	82,5 %
2008	67,8 %	68,4 %	58,0 %	74,9 %	82,4 %	87,8 %	90,2 %	78,8 %

L'audience de France Télévisions est plus âgée que celle des autres chaînes hertziennes, et depuis 2004, la part des téléspectateurs de 15 à 49 ans régresse régulièrement.

Finalement, seule l'audience des sites internet de France Télévisions a progressé conformément aux objectifs fixés par le COM, qu'elle a même dépassés en 2008.

Audience des sites internet du groupe

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de pénétration (nombre de visiteurs uniques des sites / nombre total d'internautes)						
Cible	12%	15,3%	17%	18%	19%	>20%
Réalisé	12%	15.4%	16.9%	19,7 %		
Nombre moyen mensuel de pages vues						
Cible	70	114	140	160	180	200
Réalisé	69.7	114.1	141.6	253		

Source : France Télévisions

*

Au total, l'audience des chaînes publiques subit une érosion « normale » liée notamment à celle de l'univers hertzien, et bien que la chute très sensible de l'audience de TF1 en 2008 ait occulté pour partie le phénomène, France Télévisions n'a pas réussi à stabiliser son audience depuis 2005, ni *a fortiori* à l'accroître – alors même que le groupe dispose de plusieurs chaînes, atout lui permettant de proposer une programmation diversifiée à un même moment de la journée. Surtout, le public des chaînes publiques vieillit, ce qui ne correspond pas à l'universalité et à la diversité des téléspectateurs exigées par ses documents stratégiques.

Le virage éditorial annoncé par le président de Carolis lors de sa désignation par le CSA en 2005 reposait sur le pari qu'il était possible, à la faveur d'une politique de réinvestissement et de qualité, de consolider et d'élargir l'audience. D'une position offensive défendue en 2005 et encore dans le COM d'avril 2007, les dirigeants et les membres du conseil d'administration de France Télévisions – notamment les représentants de l'Etat²⁷ – ont progressivement endossé une posture plus défensive en acceptant le principe d'une baisse d'audience, dès lors qu'elle résulterait de la mise en place d'une stratégie de programmation audacieuse.

C'est dire que la question de l'audience – dans ses dimensions quantitative et qualitative – à laquelle se mesure *in fine* « l'efficacité » de la politique des programmes, génère au cours du temps ses arguments et ses contre-arguments. Elle reste en tous cas posée, surtout dans la perspective de la réduction puis de la suppression de la publicité des antennes.

A partir du moment où la performance des programmes ne sera plus jaugée à l'aune d'un retour financier, il sera sans doute nécessaire que les objectifs d'audience par chaînes, par programmes et par catégories de téléspectateurs, soient plus précis qu'ils ne le sont aujourd'hui, même s'ils sont exprimés sous une forme globale (par exemple à travers l'audience cumulée) plutôt qu'émission par émission.

27) Propos retranscrits dans le procès verbal du conseil d'administration du 3 octobre 2007 : « *Cette érosion [de l'audience], si elle est le prix du virage éditorial, peut être assumée, encore faut-il pouvoir évaluer la part de cette programmation dans l'érosion de l'audience* » (conseiller d'Etat, représentant l'Etat). « *Face à l'évolution du paysage audiovisuel, l'identité est une force. L'identité est marquée par un certain choix de créations, de séries, de films unitaires, une sorte d'ancrage non élitiste, mais selon une forme qui correspond à un programme populaire de qualité. Ce choix permettra, à terme, de résister* » (Directrice du développement des médias). « *Un certain nombre d'interrogations sont posées par ce virage éditorial, même s'il est évidemment souhaitable. Ce dernier, après une période de creux inévitable, compte tenu de la nouveauté, avait quand même pour but à terme de reconquérir des publics qui ont quitté le groupe, notamment les catégories plus populaires, même si l'objectif est ambitieux et difficile* » (représentant du directeur de l'Agence des participations de l'Etat).

III - Des résultats économiques et financiers préoccupants

L'année 2008, ouverte le 8 janvier par l'annonce du président de la République relative à la suppression de la publicité et close par l'examen au Parlement du projet de loi relatif au nouveau service public audiovisuel, a été marquée par la diminution rapide et brutale des recettes publicitaires.

Cet exercice difficile se situe en rupture par rapport à la trajectoire économique et financière tracée par le contrat d'objectifs et de moyens quelques mois plus tôt. La rupture a été d'autant plus sensible pour France Télévisions qu'elle est intervenue dans un contexte de réinvestissement entamé en 2006-2007, et dans une situation financière moins favorable qu'elle ne l'était à l'issue du précédent contrat.

A - Un coût de grille maîtrisé au prix d'une concentration accrue sur les cases stratégiques

L'objectif assigné par l'Etat à France Télévisions au cours des dernières années consistait à maximiser la part des dépenses consacrées aux programmes au sein des dépenses totales des chaînes, objectif qui avait pour corollaire la baisse relative du coût des fonctions support, et une croissance des recettes publicitaires permettant de financer une grille dont le coût devait croître à un rythme légèrement supérieur à celui de la redevance audiovisuelle.

Dès l'origine, cette stratégie a été ambiguë. En effet, la maîtrise du coût de grille relève de deux problématiques distinctes.

La première est d'ordre budgétaire : elle consiste pour France Télévisions à programmer le niveau de ses dépenses de grille en fonction de ses prévisions de recettes.

La seconde relève davantage de la micro-économie du secteur des programmes au sens large, et vise à la maîtrise des coûts. Or, si France Télévisions a maintenu à niveau l'équilibre de son compte d'exploitation en ajustant ses dépenses de grille à ses recettes, il n'en est pas de même de l'exercice de maîtrise des coûts.

Encore faut-il souligner que la maîtrise budgétaire du coût de grille peut être influencée par le rythme de mise à l'antenne des programmes – en d'autres termes, que le fait de différer d'un exercice à l'autre une ou plusieurs diffusions peut faciliter le respect du coût de grille prévisionnel,

puisque les dépenses liées aux programmes ne sont comptabilisées dans le compte de résultat de France Télévisions qu'au moment de leur diffusion.

Au cours des dernières années, et jusqu'à l'exercice 2008, le coût des grilles de programmes a connu une évolution heurtée, qui est certes restée compatible avec l'évolution du chiffre d'affaires mais qui s'est éloignée de la trajectoire prévue par le COM :

Coût de grille de France Télévisions par rapport au chiffre d'affaires

		2005	2006	2007	2008
Ressources nettes diffuseur	Proposition FTV (avril 2006)	2 279,7	2 322,7	2 404,9	2 461,0
			1,9%	3,5%	2,3%
	COM 2007-2010	2 279,7	2 342,4	2 405,8	2 469,8
			2,8%	2,7%	2,7%
	Réalisé	2 279,0	2 348,7	2 372,0	2 263,3
			3,1%	1,0%	- 4,6 %
Coût de grille	Proposition FTV (avril 2006)	1 758,8	1 858,0	1 951,0	2 048,0
			5,6%	5,0%	5,0%
	COM 2007-2010	1 759,8	1 808,6	1 868,8	1 913,7
			2,8%	3,3%	2,4%
	Réalisé	1 765,6	1 813,6	1 857,6	1 869,6
			2,7%	2,4%	0,6 %

Les difficultés de France Télévisions ont commencé dès 2007. Cette année-là, en effet, la baisse prononcée des recettes publicitaires en fin d'exercice s'est traduite par un chiffre d'affaires inférieur de 33,8 M€ à ce qu'avait prévu le COM. Cet écart n'a été que partiellement répercuté sur le coût de grille, en partie parce que l'exercice était trop avancé pour que les chaînes procèdent à des déprogrammations significatives, en partie par stratégie délibérée pour ne pas prendre le risque d'un décrochage en termes d'audience.. Concrètement, cela signifie qu'entre 2006 et 2007, le coût de grille a tout de même crû de 2,4 % (contre 3,3 % prévu au COM), alors que les ressources diffuseur ne progressaient que de 1 %.

A partir de 2008, en revanche, avec la chute très sensible des recettes du groupe, celui-ci n'a pas eu d'autre choix que de modérer davantage l'évolution du coût de grille : il reste néanmoins remarquable que celui-ci ait encore progressé de 0,6 % alors que les recettes diminuaient parallèlement de 4,6 %.

Il est vrai que les possibilités d'ajustement du coût de grille en cours d'année diffèrent selon les chaînes, puisqu'elles dépendent de leur structure de coût. Notamment, comme il est indiqué dans la troisième partie, le coût de l'information, pour l'essentiel composé de charges fixes, est relativement inerte à court terme.

Ainsi, alors que France 2 avait enregistré la plus forte croissance de son coût de grille en 2006 et en 2007, du fait notamment de la diffusion des fictions de prestige chargées d'incarner le virage éditorial (Maupassant, Guerre et Paix...), elle a dû se contenter d'une progression quasi-nulle en 2008 (+ 0,8 M€). Inversement, le poids de l'information, et partant des dépenses de personnel dans le coût de grille de France 3 et de RFO fait qu'un tel ajustement est plus difficile dans leur cas, si bien que leur coût de grille pour 2008 demeure en hausse notable (+ 12,6 M€ à France 3, + 4,8 M€ à RFO).

L'évolution du coût de grille 2004-2008

	2005	2006	2007	2008
France 2	749,0	778,0	788,6	789,4
France 3	749,8	756,2	771,0	783,6
France 4	10,8	14,7	17,8	21,0
France 5	103,7	107,8	114,7	119,6
RFO	152,3	156,9	165,5	170,3
France Télévisions	1 765,6	1 813,6	1 857,6	1 869,6
n / n-1		2,72%	2,43%	0,6 %

Source : rapports de gestion 2005, 2006 et 2007, et budget rectificatif 2008 (octobre).

Cette progression du coût de grille en phase de ralentissement des ressources destinées à le financer n'est tenable qu'à très court terme. Elle traduit l'effet rémanent du réinvestissement dans les programmes amorcé en 2005. Mais elle ne reflète pas une maîtrise accrue du coût unitaire des programmes, sauf dans quelques cas exceptionnels et récents.

La solution budgétaire de l'équation a consisté ces deux dernières années, pour France Télévisions, à stabiliser l'évolution du coût de l'information, mais surtout à organiser une déformation des grilles en concentrant le coût sur un nombre limité de cases jugées stratégiques (les soirées), et en acceptant que des cases soient « sacrifiées » (les après-midi) avec un coût de grille quasi-nul car constitué de programmes déjà amortis. Ce pilotage ne constitue pas en soi une nouveauté. Ce qui apparaît plus caractéristique des dernières années, c'est l'accélération de l'écart existant entre le coût des cases destinées à accueillir les programmes vedettes et celui des plages horaires moins privilégiées. Cette observation est d'ailleurs admise par les directeurs des programmes du groupe, tant elle correspond à une tendance de fond dans le secteur audiovisuel.

**Coût moyen annuel des soirées et deuxièmes parties de soirées -
France 2**

<i>en K€</i>	2005	2006	2007	2008	2008 / 2005
Soirée (1^{er} programme après 20h30)	592	616	640	681	15,0%
Deuxième partie de soirée (2^{ème} programme)	210	191	188	196	-6,7%
Reste de la journée	1167	1237	1240	1257	7,7%

Source : Cour des comptes à partir des données de France 2

Ces chiffres témoignent du fait que l'essentiel de la hausse du coût de grille est le fait des soirées²⁸, surtout si l'on considère que la hausse modérée de 7,7 % en quatre ans du coût du reste de la journée est liée pour l'essentiel à l'information.

Ce phénomène de distorsion suscite deux observations.

La première, c'est qu'il tend à s'accroître avec le resserrement de la contrainte financière. Ainsi, la grille des programmes 2008 comportait davantage de cases à coût zéro ou à coût très faible, notamment dans les après-midi ou les troisièmes parties de soirée, que ce n'était le cas en 2007. Et cette évolution s'accentue en 2009, avec une quasi-généralisation des troisièmes parties de soirée à faible coût.

28) Les coûts de soirée sont de surcroit minorés ici par le fait qu'une soirée et une 2^{ème} partie de soirée chaque semaine sont dédiées à des programmes de la rédaction, qui ne sont pas chiffrés ici.

La seconde observation tient au fait que cette structure de grille entretient une situation de concurrence frontale avec les chaînes privées, notamment historiques, qui appliquent peu ou prou le même type de pilotage. Mais il eût été concevable que l'objectif de différenciation d'avec l'audiovisuel privé passât par l'expérimentation d'autres structures de grille. L'ambition d'une « refondation » du service public audiovisuel portée par la loi du 5 mars 2009 commanderait davantage d'audace sur ce plan.

B - L'évolution du résultat depuis 2005

Le plan d'affaires annexé au COM conclu en avril 2007 permet d'apprécier la trajectoire des comptes de résultats au regard des engagements souscrits par le groupe. Le tableau suivant montre que les résultats sont restés en ligne avec les objectifs jusqu'en 2007, mais qu'un décrochage brutal est intervenu en 2008.

Résultats consolidés / plan d'affaires (2005-2008)

	<i>En M€</i>	2005	2006	2007	2008
COM	Résultat d'exploitation	42,4	42,4	29,5	20,8
	Résultat net	23,8	12,3	6,1	0,9
Réalisé	Résultat d'exploitation	42,5	51,0	32,4	- 101,2
	Résultat net	23,9	13,0	22,2	- 78,4
Ecart	Résultat d'exploitation	0,1	8,6	2,9	- 122,0
	Résultat net	0,1	0,6	16,1	- 79,3

Source : plan d'affaires annexé au COM / comptes financiers 2006 à 2008

Le résultat d'exploitation 2006 s'était révélé supérieur de 8,6 M€ à la prévision grâce à de bonnes recettes publicitaires en fin d'année. En 2007, en revanche, la cible du COM a été largement dépassée avec un résultat supérieur de 16,1 M€ aux prévisions, lié pour partie à un coût de grille inférieur au montant retenu par le plan d'affaires (pour 2,9 M€), mais surtout à une inversion du résultat financier : alors que celui-ci figurait dans le COM pour - 11,2 M€ il s'est finalement révélé positif à hauteur de 2,1 M€ grâce, d'après France Télévisions, à « une renégociation en 2006 du swap de taux de la SCI France Télévisions et à la réalisation de gains sur le portefeuille de placement ».

Ces bons résultats masquaient en réalité les premiers signes d'un décrochage.

Tout d'abord, la progression sensible des recettes en 2006 (+ 6,3 %), liée notamment à une année publicitaire exceptionnelle (+ 6,8 %), avait financé l'accroissement du coût de grille immédiat (+ 2,72 % cette année-là), mais avait aussi permis de préparer l'exercice suivant via la constitution de provisions élevées (+ 13,4 M€ par rapport à 2005) qui ont été reprises en 2007 (+ 20 M€ sur les reprises et - 13 M€ sur les dotations).

Mais le chiffre d'affaires net avait en réalité peu progressé en 2007 (+ 1,91 %, contre + 2,71 % prévu par le COM). Cet écart résultait entièrement d'une moindre performance publicitaire, avec au total 823,1 M€ de recettes, soit - 10,5 M€ par rapport à 2006, alors que le budget 2007 avait été construit sur une hypothèse de 863 M€.

Au cours de l'exercice, cette prévision a été revue à la baisse pour être portée à 822 M€ et le groupe a su réagir au niveau du compte de résultat prévisionnel en abaissant de 29 M€ son coût de grille, et en programmant la reprise de 13 M€ de provisions. Mais une partie importante de cet ajustement via le coût de grille portait sur des programmes de stock (- 8,5 M€ sur les fictions et séries, - 7 M€ sur les programmes jeunesse, - 3,5 M€ sur les documentaires, ...) ne correspondant pas à de moindres sorties de trésorerie sur l'exercice, alors que la moindre performance publicitaire, elle, réduisait directement la capacité d'autofinancement. C'est ce qui explique que la mauvaise performance publicitaire de 2007, enregistrée au moment même où le groupe consentait un important effort d'investissement dans les programmes, ait fragilisé sa situation financière.

Le report de résultat entre 2006 et 2007 via les provisions et un ultime ajustement du coût de grille pendant ce dernier exercice a permis au groupe d'afficher un résultat 2007 encore supérieur aux prévisions initiales, qui semblait augurer d'une bonne exécution des engagements du COM. Mais en réalité, cette trajectoire apparemment favorable devait être sérieusement nuancée au vu de la situation financière du groupe en 2007, et ce dès avant la rupture de l'exercice 2008.

Ce dernier, en effet, s'est révélé chaotique. Les signes de ralentissement des ressources publicitaires, perceptibles dès 2007, n'ont pas donné lieu à une révision immédiate des budgets des chaînes pour 2008, si bien que l'exercice a débuté sur la base de prévisions de recettes exagérément optimistes, sans ajustement corrélatif des dépenses.

A partir de l'annonce du 8 janvier 2008, le double effet de la dépression du marché publicitaire et des anticipations des annonceurs qui se sont désengagés de la télévision publique s'est traduit par un affaissement rapide et brutal des recettes publicitaires du groupe. Le soutien exceptionnel décidé par l'Etat à hauteur de 150 M€ ayant pris la forme d'une dotation en capital²⁹, le compte d'exploitation de France Télévisions ne pouvait qu'accuser une perte considérable à la clôture de l'exercice.

In fine, l'année 2008 s'est traduite par un résultat d'exploitation négatif de 101,2 M€, aggravé par un résultat exceptionnel lui aussi négatif de 30,9 M€ du fait de dépréciations exceptionnelles d'actifs. Au total, le résultat avant impôt de France Télévisions a donc atteint l'année dernière un niveau historiquement négatif de – 137,7 M€ et c'est à la faveur d'une écriture fiscale complexe³⁰, n'ayant pas d'impact en trésorerie, que le résultat après impôt représente – 78,4 M€

C - Une situation financière tendue dès 2007 et préoccupante au sortir de 2008

En dépit d'un résultat flatteur, l'exercice 2007 s'est clos sur une situation financière beaucoup plus tendue qu'elle ne l'avait été au cours des quatre années précédentes.

La dégradation des conditions financières de l'activité

Hors France 24	2005	2006	2007	2008
Capacité d'autofinancement	146,8 M€	141,8 M€	82,6 M€	- 11,6 M€
Variation du besoin en fonds de roulement	-11,4 M€	12,4 M€	59,1 M€	- 28,7 M€
Trésorerie à la clôture	111,4 M€	114,3 M€	61,3 M€	33,1 M€

Source : Comptes consolidés FTV

Le signe le plus manifeste de cette dégradation est la forte baisse de la capacité d'autofinancement (CAF), passée de 2006 à 2007 de 141,8 M€ à 82,6 M€ du fait notamment de la réduction des provisions de haut de bilan (- 33,5 M€). Grâce au résultat financier inattendu enregistré

29) Dont les modalités ont été critiquées par la Cour dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2008.

30) Pour l'essentiel liée au mécanisme d'amortissement dérogatoire dont bénéficient les programmes. France Télévisions disposait à ce titre d'un montant de 58,7 M€ de passif fiscal dans ses comptes en 2007. Ce passif a été annulé en 2008 par compensation avec l'actif fiscal lié au résultat négatif constaté sur l'exercice

en 2007, l'impact de cette forte baisse de la CAF sur la trésorerie du groupe, encore favorable à la clôture 2006, est resté supportable. Mais celle-ci a toutefois perdu 53 M€ en atteignant 61,3 M€ fin 2007 contre 114,3 M€ un an plus tôt.

Malgré cette situation financière dégradée, le réinvestissement dans les programmes, et notamment dans les fictions haut de gamme, s'est poursuivi à un rythme soutenu tout au long de l'année 2007. Cette dynamique se lit dans l'augmentation sensible des droits de diffusion acquis inscrits à l'actif, passés de 753,6 M€ à 829,7 M€(en valeur nette), soit + 10,2 % en un exercice. Mais en contrepartie, l'endettement du groupe vis-à-vis des fournisseurs de programme s'est accru d'un montant pratiquement équivalent, puisqu'il est passé de 562,2 M€ à 646,2 M€(+ 15 %).

Enfin, les conditions très difficiles de l'exercice 2008 ont accentué ce glissement. La capacité d'autofinancement du groupe est devenue négative pour la première fois de son histoire, ce qui a eu pour effet de comprimer la trésorerie qui est devenue négative en cours d'année. La dotation en capital versée par l'Etat a certes permis à cette dernière de redevenir positive à la fin de l'exercice, mais la trésorerie est rapidement redevenue négative au début de l'exercice 2009 au point que le groupe est maintenant confronté à un véritable problème de financement de l'activité.

Ces éléments tendent à montrer qu'en 2007, le groupe s'était déjà éloigné de la trajectoire prévue par le COM, et que si l'année 2008, exceptionnelle à bien des égards, a précipité les choses, les difficultés de France Télévisions avaient pris naissance quelques mois plus tôt. Notamment, si le COM prévoyait bien une légère diminution de la CAF après l'excellente année 2006, cohérente avec le réinvestissement dans les programmes lié au « virage éditorial », le plan d'affaires fixait encore comme cible un montant de 123,1 M€ en 2007, soit 40,5 M€ de plus que la CAF effectivement dégagée par le groupe.

Eléments de l'activité 2007 par rapport au COM

<i>Hors France 24</i>	COM	2007	écart
CAF	123,1	82,6	-40,5
Variation du besoin en fonds de roulement	16	59,1	43,1
Trésorerie à la clôture	61,3	61,3	0
Amortissements et provisions disponibles	114	65,7	-48,3
Stock de programmes	822,2	829,7	7,5

Source : Comptes consolidés FTV 2007 et COM

Cela signifie que dans un contexte économique 2007 moins favorable que celui de l'année précédente, le groupe France Télévisions a privilégié l'investissement dans les programmes, plutôt que le respect des équilibres économiques fixés dans le COM. Cette situation n'est pas pleinement apparue au grand jour. D'une part, grâce au résultat comptable favorable enregistré en 2007 du fait des ajustements évoqués ci-dessus, et d'autre part, après coup, par le climat de crise causé par l'annonce du 8 janvier 2008. *In fine*, la situation critique de l'exercice 2008 a été imputée à cette dernière annonce, mais il serait plus juste d'observer que celle-ci est intervenue alors que la situation financière de l'entreprise était déjà dégradée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La stratégie de France Télévisions a été marquée par une instabilité chronique qui n'est pas étrangère au fait que l'entreprise aborde sa réforme dans une situation financière fragilisée.

Depuis 2004, les initiatives stratégiques se sont succédé et parfois contredites – par exemple en matière de développements dans la TNT ou d'intégration du groupe – empêchant l'entreprise de déployer sereinement ses activités dans une stratégie pluriannuelle, comme les instruments créés par la loi du 1^{er} août 2000 devaient le permettre.

La séquence ouverte par la loi du 5 mars 2009 devra, à cet égard, se caractériser par davantage de constance, et préserver l'équipe dirigeante de France Télévisions des atermoiements et revirements qui ont affecté la stratégie de l'entreprise au cours des dernières années.

Cependant, les trois principaux objectifs assignés à France Télévisions que constituent l'exigence éditoriale, l'audience auprès de tous les publics, et le soutien à l'univers de la production, demeurent difficiles à concilier, surtout si l'on y ajoute la nécessité pour l'entreprise de redresser ses comptes. A cet égard, la loi du 5 mars 2009 n'affranchit nullement France Télévisions d'une obligation de performance : au contraire, il serait incompréhensible que le soutien public accru dont bénéficie l'entreprise se traduise in fine par une audience moindre et des résultats économiques dégradés.

Dès lors, pour mener à bien une stratégie à la fois conforme aux attentes qualitatives portées par la réforme et aux exigences de performance, la Cour recommande que les inflexions apportées par la loi du 5 mars 2009 et le décret du 23 juin 2009 aux missions, aux objectifs et à la gouvernance de France Télévisions soient rendues plus opérationnelles à travers trois mesures :

- Le conseil d'administration doit exprimer l'intérêt social de l'entreprise, ce qui devrait conduire à en exclure les personnalités ou dirigeants d'organismes représentant des intérêts constitués susceptibles d'entrer en conflit avec ceux de France Télévisions ;*
 - Le conseil d'administration doit délibérer et approuver les contrats, notamment en matière de programmes, au-delà d'un seuil qui peut être estimé à 15 M€ ;*
 - Les obligations d'investissements incombant à France Télévisions en matière d'œuvres audiovisuelles devraient être exprimées en volumes horaires, et non en pourcentage du chiffre d'affaires ou en valeur absolue.*
-

Chapitre II : Les défis de la nouvelle télévision publique

Alors que le contrat d'objectifs et de moyens conclu en avril 2007 devait couvrir la période 2006-2010, l'année 2009 aura été celle d'un bouleversement du modèle économique de la télévision publique, annoncé par le Président de la République dans son discours du 8 janvier 2008. Evoquant « *une rénovation sans précédent de l'audiovisuel public* », celui-ci exprimait en effet le souhait « *que le cahier des charges de la télévision publique soit revu profondément, et que l'on réfléchisse à la suppression totale de la publicité sur les chaînes publique (...).* Voici une révolution qui, en changeant le modèle économique de la télévision publique, changera du tout au tout la donne de la politique culturelle dans la société de communication qui est la nôtre. »

Cette réforme a été conduite durant l'année 2008 en deux temps : le premier semestre a été consacré aux travaux de la Commission pour la nouvelle télévision publique, constituée pour proposer aux Pouvoirs Publics les principaux éléments de la réforme sur la base d'un travail associant parlementaires, professionnels du secteur et représentants des téléspectateurs ; le second semestre a vu se concrétiser les décisions gouvernementales dans le projet qui allait déboucher sur la loi du 5 mars 2009.

Celle-ci a pour objet principal la transformation de France Télévisions en « entreprise commune », en supprimant toute référence aux anciennes sociétés nationales de programmes France 2, France 3, France 4, France 5 et Réseau France Outre-mer. La nouvelle société France Télévisions est « *chargée de concevoir et programmer des*

émissions de télévisions à caractère national et local ainsi que des émissions de radio ultramarines (...) les caractéristiques respectives de ces services (étant) précisées par son cahier des charges ».

Un rôle décisif est donc dévolu à ce cahier des charges, notamment pour définir, au-delà de son organisation institutionnelle, ce qu'est, concrètement, la nouvelle télévision publique et en quoi elle se différencie de la télévision commerciale.

Approuvé par un décret en date du 23 juin 2009, il définit les « services » qu'offre France Télévisions, c'est-à-dire les chaînes France 2, France 3, France 4, France 5 et RFO, auxquelles s'ajoutent des services de médias audiovisuels à la demande et une offre de services de communication au public. Ce texte emporte ainsi une modification des référentiels de l'audiovisuel public, une part croissante de ceux-ci relevant du niveau réglementaire en lieu et place du niveau législatif. Il en est ainsi en particulier des chaînes, c'est-à-dire de leur nombre et de leur identité, qui ne procèdent plus de la loi mais seulement du cahier des charges.

Les transformations annoncées dans la loi du 9 mars et le décret du 23 juin 2009 sont d'une ampleur sans précédent pour la télévision publique, qui va devoir relever simultanément trois défis.

Le premier est la transformation en « média global ». Alors que la stratégie d'antenne de France Télévisions s'articulait depuis le début des années 2000 autour de la notion de bouquet, le « média global » suppose des développements technologiques et commerciaux hors antennes d'une toute autre ampleur que ce qui a pu être accompli jusqu'ici (I).

Le deuxième défi à relever tient à la transformation du groupe en entreprise commune. Alors que le dispositif du holding et des filiales n'avait pas encore permis de dégager l'ensemble des synergies qu'en espérait l'Etat actionnaire, l'entreprise commune ouvre un chantier institutionnel et social de première importance, dont les modalités ne sont cependant pas clairement tracées (II).

Le troisième défi de France Télévisions est d'ordre économique. La situation financière de l'entreprise exige que le plan d'affaires négocié entre l'Etat et son opérateur dessine une trajectoire de ressources et de dépenses crédible. Or, plusieurs des éléments structurants de ce plan reposent aujourd'hui sur des hypothèses fragiles (III).

I - De la stratégie de bouquet au concept de « média global »

La stratégie de France Télévisions en matière d'offre de programmes s'est articulée entre 2005 et 2008 autour du concept de bouquet. Selon le titre emblématique du contrat d'objectifs et de moyens conclu pour la période 2007-2010, *France Télévisions, le premier bouquet de chaînes gratuites de l'ère numérique*, il s'agissait de positionner la télévision publique en tant que bouquet de chaînes diverses et complémentaires dans l'univers de la télévision numérique terrestre.

Avec la diversification des modes de réception des programmes, en particulier via l'Internet haut débit, la télévision à la demande et la perspective de la télévision mobile personnelle, le groupe est aujourd'hui conduit à renouveler cette stratégie sous l'appellation de « média global ».

Cette évolution stratégique reflète et tire les conséquences des deux mutations majeures qui ont caractérisé le paysage audiovisuel depuis quelques années : d'une part, avec la télévision numérique terrestre, un univers télévisuel considérablement élargi s'est imposé auprès du public, venant ainsi concurrencer les chaînes historiques ; d'autre part, la délinéarisation des modes de réception des programmes autorise désormais des formes nouvelles d'accès aux contenus, passant notamment par l'Internet et les opérateurs de la téléphonie.

Avec la télévision à la demande, ce basculement entraîne d'ores et déjà des modifications dans les modes de consommation des programmes qui ne pourront que se renforcer lorsque la diffusion analogique cessera en 2011. Dès lors, la frontière entre opérateurs de télévision, qu'ils soient historiques ou non, et fournisseurs de contenus sur les réseaux numériques sera plus difficile à établir, modifiant en profondeur le paysage concurrentiel dans lequel évolue France Télévision. Il s'agit là pour le groupe public d'un défi sans précédent.

A - La stratégie de bouquet

Après l'abandon du projet de chaînes régionales numériques en 2004, France Télévisions est entrée dans l'ère de la TNT avec des ambitions mesurées, consistant surtout à valoriser ses chaînes existantes. Si cette stratégie n'entraînait pas de développements commerciaux ou industriels majeurs, elle représentait toutefois un atout considérable en regard des concurrentes historiques des chaînes publiques qui ne

disposaient pas, comme elle, de la possibilité de maintenir leur audience globale en jouant sur la complémentarité de leurs antennes.

C'est ainsi que la stratégie de bouquet déployée depuis 2005 peut faire figure de concept englobant pour définir tout à la fois l'identité du groupe France Télévisions, son périmètre et sa stratégie de programmes. Placée au cœur du contrat d'objectifs et de moyens 2007-2010, elle se fondait sur deux principes : conserver un ensemble de chaînes nées et formées au cours des années sans unité particulière, tout en valorisant la marque France Télévisions et l'identité de la télévision publique.

1 - Le périmètre du bouquet

Le concept de bouquet est issu de l'univers de la télévision payante sur le câble et le satellite : dans les années 1990, la multiplication du nombre de chaînes sur ces vecteurs de diffusion a entraîné une segmentation de l'audience à laquelle a répondu la montée de l'offre thématique au détriment de l'offre généraliste. L'offre groupée de services complémentaires sous la forme de bouquets s'est imposée aux éditeurs et aux distributeurs comme une nécessité commerciale permettant de créer une identité de marque face à cette segmentation du marché. Elle a aussi répondu, de la part des éditeurs de programmes, au souci de renforcer leur pouvoir de négociation vis-à-vis de l'amont (le marché des programmes) et de l'aval (la distribution d'abonnements payants), deux marchés hautement concentrés sur lesquels des chaînes indépendantes n'avaient qu'une faible capacité de négociation.

La nature de la stratégie de bouquet de France Télévisions tient à ses expériences passées de diversification mais surtout aux positions de l'Etat au moment du lancement de la télévision numérique terrestre.

Pour France Télévisions, deux tentatives de développements successifs ont en effet précédé la stratégie de bouquet.

Il s'est agi tout d'abord, de 1996 à 2002, de la création de quatre chaînes thématiques publiques sous forme de filiales du groupe (Mezzo, Histoire, Régions et Festival) destinées à être diffusées sur le satellite et dont étaient actionnaires France Télévisions, TF1 et M6. Cet épisode s'est conclu par la cession du contrôle de Mezzo au groupe Lagardère en 2002, la suppression de Régions en 2003, et le rachat d'Histoire par le groupe TF1 en 2004, tandis France 4 se substituait à Festival dans le contexte de sa sélection par le CSA pour le multiplex public de la TNT.

Un projet de bouquet numérique public gratuit fut ensuite conçu en 2000-2001 dans la perspective du lancement de la TNT. Le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions pour 2001-2005 prévoyait à cet effet de créer plusieurs chaînes nouvelles, dont une chaîne

d'information continue et une chaîne de rattrapage. Ces projets ont été abandonnés en 2002 : sur les trois créneaux du multiplex public, deux ont été attribués respectivement à Arte et à la chaîne parlementaire et un à France 4.

Depuis lors, la création de nouvelles chaînes ne fait plus partie de la stratégie de France Télévisions.

Les tutelles de France Télévisions ne l'ont plus autorisé, depuis 2003, à investir dans des chaînes thématiques (sinon à la confidentielle Planète Justice), si bien que le portefeuille public reste figé aujourd'hui autour de participations minoritaires : la chaîne musicale Mezzo (40 %), les chaînes de documentaires Planète Thalassa et ma Planète (34 %), et Gulli (34 %), chaîne jeunesse leader en France. Mais l'absence d'identification de ces chaînes au groupe ne leur permet pas de contribuer à sa notoriété, ni de faciliter la circulation du public entre les chaînes, ni d'ailleurs d'améliorer son audience puisque leurs téléspectateurs ne sont pas comptabilisés parmi ceux de France Télévisions.

Si la décision d'autoriser ou non France Télévisions à contribuer au développement de l'offre télévisuelle de complément relève d'un choix de politique publique, le compromis ici choisi par les tutelles apparaît peu rationnel, puisqu'il revient à laisser le groupe assumer une part de ces investissements et du risque qui s'y attache, sans lui permettre d'en exercer le contrôle.

En réalité, la configuration actuelle du bouquet de cinq chaînes porté par la marque France Télévisions résulte de compléments apportés à l'offre historique (France 2, France 3 et France 5) lors du lancement de la TNT : la naissance de France 4 sur les cendres de Festival, la transformation de France 5 en chaîne de plein exercice diffusant en soirée³¹, et enfin le lancement de France Ô en remplacement de RFO Sat³².

Le bouquet actuel n'a donc pas été véritablement pensé ou programmé *ab initio*, mais résulte de situations héritées des revirements stratégiques de l'Etat et, dans une moindre mesure de France Télévisions, vis-à-vis des projets formulés depuis les années 1990. Et il y a contradiction entre la stratégie de bouquet, placée au cœur du COM, et les restrictions attachées par les tutelles au développement de l'offre thématique publique depuis plusieurs années.

31) Rendue possible par la séparation des canaux de diffusion de celle-ci et d'ARTE.

32) Disponible sur la télévision numérique de terre francilienne depuis de 2007.

France Ô, la construction d'une chaîne à part entière

La chaîne France Ô est l'héritière de l'ancienne chaîne RFO-Sat, qui reprenait pour les bouquets satellitaires, sur une plage horaire réduite, les éditions d'information des différentes Télés Pays. Diffusée sur le territoire métropolitain, France Ô ne participe pas au dispositif légal de continuité territoriale et ne diffuse pas de programmes des autres chaînes publiques. Il s'agit donc d'une chaîne nationale à part entière.

Sa création a été décidée par la précédente équipe dirigeante de France Télévisions, qui avait décrit cette nouvelle chaîne à la Cour à l'occasion de son précédent contrôle en ces termes : « *La limitation des horaires de diffusion, le peu de cohérence de la grille proposée, la mauvaise image du service ont conduit à décider du remplacement de RFO Sat par une nouvelle chaîne, France Ô, diffusée 24h sur 24 depuis le 25 février dernier [2005]. Cette nouvelle chaîne permet la reprise de la majorité des productions des stations et en particulier des journaux d'information.(...)* » Ainsi, en dépit de l'extension du volume horaire de diffusion, France Ô ne devait représenter qu'un investissement modeste en termes de programmes nouveaux, tous cohérents avec l'identité de la chaîne « outre-mer et diversité ».

Quelques mois plus tard, en mars 2006 en réponse à l'appel du Président de la République à une plus grande visibilité des « minorités visibles » dans les médias, France Télévisions a formulé un discours plus volontariste. Le COM d'avril 2007 reflète cette évolution, avec un engagement spécifique résumé sous l'objectif « L'antenne, reflet de la diversité française » auquel la chaîne France Ô, désormais officiellement inscrite dans un contexte de développement, doit contribuer. Le plan d'affaires annexé au COM programmatte cette montée en puissance à travers une croissance du coût de grille significative en tendance quoique demeurant modeste en valeur absolue. En réalité, le coût de grille apparaît supérieur aux objectifs, avec 5,42 M€ en 2008 contre seulement 3,10 M€ prévu par le COM.

Cette progression du coût de grille de France Ô, qui dénote un investissement réel dans les programmes – et non pas la seule diffusion de programmes déjà amortis – correspond à l'amorce d'un renversement des rôles entre stations locales et siège parisien, celui-ci s'imposant davantage comme le lieu d'élaboration d'une syndication de programmes. La légère diminution de la part des simples achats de droits de diffusion dans l'ensemble des investissements de programmes au profit des coproductions et des productions exécutives en est un indicateur.

Cette tendance est appelée à s'accélérer dans le cadre du déploiement de la télévision numérique de terre outre-mer et de la reconstruction des Télés Pays. Signe de la montée en puissance de France Ô, c'est elle qui devrait s'imposer comme dénomination, comme « marque » d'une RFO intégrée dans la nouvelle entreprise commune France Télévisions.

2 - Le dilemme non résolu du positionnement de France 2 et France 3

Dans ce cadre précontraint, la stratégie de bouquet de France Télévisions vise à développer des identités distinctes et complémentaires pour chacune de ses chaînes, tout en les structurant autour d'une marque commune.

Cette stratégie était jusqu'à présent encadrée dans la loi et les cahiers des missions et des charges des sociétés nationales de programme. Mais en réalité, l'identité des chaînes n'était définie dans les textes de référence que de façon succincte pour les deux principales : France 2 et France 3 proposent toutes deux, d'après les cahiers des charges, « *une programmation généraliste et diversifiée* », France 3 étant en outre chargée de concevoir et de programmer des émissions de télévision de caractère régional et local. Même complétées par les caractérisations identitaires du COM (création et innovation pour France 2, proximité et générosité pour la France 3), ces indications n'exprimaient pas très clairement l'identité de ces deux chaînes, alors que les cahiers des missions et des charges étaient plus caractéristiques et détaillés pour France Ô et surtout France 5.

La répartition des programmes par grandes catégories de genres rend compte de ce positionnement, hérité de l'histoire, entre les deux chaînes « premiums » et leurs cadettes d'une part, et vis-à-vis de leurs concurrentes privées d'autre part :

La programmation des chaînes de France Télévisions en 2008

	France 2		France 3		France 4		France 5	
Information	1849h55	21,1%	1169h21	14,3%	10h04	0,1%	31h51	0,4%
Documentaires, magazines	2192h19	24,9%	1873h48	22,9%	234h21	2,7%	6875h09	78,2%
Cinéma	253h20	2,9%	452h07	5,5%	381h02	4,3%	13h05	0,2%
Fictions télé	1798h21	20,5%	2648h52	32,4%	6032h	68,7%	1302h31	14,8%
Divertis- sements	1266h20	14,4%	860h59	10,5%	1288h26	14,7%	-	0,0%
Sport	586h53	6,7%	315h26	3,9%	263h32	3,0%	53h29	0,6%
Autres (publicité...)	836h52	9,5%	859h48	10,5%	574h35	6,5%	507h55	5,8%

Source : rapports du CSA, « Bilans des chaînes » 2008

Composition des programmes FTV / TF1 et M6 en 2007

	France 2 + France 3		TF1		M6	
	En heures	%	En heures	%	En heures	%
Information	3 094	18%	1 074	12%	630	7%
Documentaires, magazines	3 953	23%	1 004	12%	538	6%
Cinéma	719	4%	328	4%	232	3%
Fictions télé	4 279	25%	3 351	38%	2 726	31%
Divertissements	2 418	14%	1 412	16%	3 177	36%
Sport	687	4%	210	2%	59	1%
Autres (publicité...)	1 767	10%	1 380	16%	1 397	16%

Source : rapports du CSA, « Bilans des chaînes » 2007

Si la coexistence de deux chaînes généralistes grand public n'est pas singulière dans une offre télévisuelle publique (le Royaume Uni avec BBC One et BBC Two, l'Allemagne avec ARD et ZDF en témoignent, alors que les télévisions publiques des deux pays ont développé une offre de bouquet importante en complément de leurs deux chaînes « premium »), la question du positionnement respectif des deux chaînes s'est posée à chaque étape du développement d'une offre publique globale en France.

Au centre de cette question se trouvent deux dilemmes anciens jusqu'ici non résolus, et portant, d'une part sur l'organisation et la déclinaison des capacités de production nationales d'information des deux chaînes historiques et, d'autre part, sur l'équilibre souhaitable, dans l'identité et l'offre de France 3 entre ses programmes régionaux et son programme national.

Au début des années 2000, le développement de projets éditoriaux destinés à la TNT a conduit la direction du groupe à proposer des choix clairs sur ces deux sujets.

Ainsi le projet de création d'une chaîne d'information continue devait-il entraîner la mise en place d'une organisation commune des rédactions nationales. Le rejet de cette proposition par le gouvernement en 2002, à la suite des recommandations du rapport Boyon, a entraîné l'abandon des réformes envisagées au sein des rédactions.

Quant à l'identité nationale ou régionale de France 3, la direction du groupe y a répondu par le projet consistant à créer huit chaînes régionales sur la TNT.

Ce projet ayant été abandonné, les résultats de la stratégie de régionalisation ne pouvaient que rester limités, laissant ainsi le débat ouvert. Le CSA a en effet relevé en 2008 que les programmes régionaux de France 3 ne représentaient que 7 % de la programmation de la chaîne (mais 39 % de son coût de grille) et proposait le développement de l'offre régionale et locale de France 3 ainsi qu'un positionnement thématique de la chaîne sur la citoyenneté et la mise en valeur du patrimoine audiovisuel³³.

Par rapport à ces perspectives, la stratégie de bouquet de France Télévisions se situe depuis 2005 dans une logique de préservation de l'équilibre et des publics existants de France 3 : dans la caractérisation qu'elle retient pour le positionnement de la chaîne (*« générosité et proximité »*) elle fait implicitement référence à son public (en moyenne un peu plus populaire et rural que celui de France 2) et à son offre régionale et locale.

La différenciation entre France 2 et France 3, qu'aurait pu chercher à accentuer davantage la stratégie de bouquet, n'apparaît au total guère modifiée dans ses fondamentaux depuis des années, et ne semble pas non plus devoir évoluer dans le cadre de la nouvelle télévision publique si l'on en juge par les projets actuellement mis en œuvre (cf. partie III). Une évolution sera néanmoins plus facile aujourd'hui qu'elle ne l'était auparavant, puisque la loi du 5 mars 2009, en supprimant toute référence directe aux chaînes du groupe, renvoie leur existence et leur définition au cahier des charges, désormais unique pour l'ensemble du groupe³⁴.

3 - La marque France Télévisions et la complémentarité des chaînes

Si l'organisation d'une complémentarité des contenus entre les chaînes n'est pas nouvelle et remonte aux efforts de la présidence commune de France Télévisions pour éviter la coïncidence de programmes concurrents sur les chaînes publiques, le contrat d'objectifs et de moyens signé en avril 2007 étendait la palette des instruments utilisés à cet effet en cherchant à favoriser la circulation des programmes entre les chaînes. Il assignait de surcroît au groupe un nouvel objectif de complémentarité des publics : à une logique d'offre de chaînes destinées à

33) CSA, observations et propositions concernant la ligne éditoriale des chaînes de France Télévisions, 16 juin 2008, pp. 12 et 24

34) La priorité donnée à l'offre régionale de France 3 s'est retrouvée en 2008 dans le rapport de la Commission pour la nouvelle télévision publique qui suggérait de renverser l'équilibre entre les deux dimensions de l'offre de la chaîne, la notion de « décrochage national » remplaçant celle actuellement en vigueur de « décrochage régional ». Ce dispositif n'a pas été retenu dans le cahier des missions et des charges.

un public relativement indifférencié succédait ainsi l'objectif d'offres distinctes susceptibles de rallier des segments identifiés du public, et donc une certaine spécialisation des chaînes par cibles. Cependant, les résultats obtenus aujourd'hui sur ces deux fronts apparaissent encore mitigés, et ce même si la marque France Télévisions s'est indéniablement structurée.

a) Une spécialisation des publics dont la traduction au niveau de l'audience est incertaine

Le public des jeunes et celui des jeunes adultes ont été l'objet de l'attention prioritaire du groupe, en réaction au vieillissement de son audience. Le succès d'audience des chaînes jeunesse concurrentes dans la tranche du matin a d'ailleurs amené France Télévisions à envisager une remise en cause de la segmentation de son offre (programmes de France 5 pour les moins de cinq ans, de France 3 pour les 5-10 et France 2 au-dessus de 10 ans) au profit d'une structuration plus offensive.

Pour autant, cet objectif de ciblage des téléspectateurs se heurte aux dispositions légales³⁵ qui prévoient que les chaînes publiques s'adressent au public « *pris dans toutes ses composantes* ». Le CSA a ainsi émis une réserve sur le projet de cahier des missions et des charges de l'entreprise unique qui lui était soumis pour avis³⁶ au motif que les dispositions relatives à France 4 donnaient à cette dernière pour vocation « *d'attirer et de fidéliser les jeunes et les jeunes adultes* ». ».

L'efficacité de cette stratégie de segmentation est de surcroît incertaine : le groupe considère qu'elle lui a permis de limiter le déclin de son audience globale, et pour certaines chaînes de la consolider, mais il n'est toutefois pas possible de corrélérer l'une à l'autre de façon probante.

A cet égard, les succès d'audience relatifs de France 4 et France 5 peuvent aussi bien être imputés au renforcement de leur identité dans le cadre de la stratégie de bouquet qu'à l'amélioration de leurs conditions d'exposition auprès du public sur la TNT.

De surcroît, la recherche d'une plus grande complémentarité des programmes et d'une meilleure segmentation des publics entre les différentes chaînes du bouquet ne semble pas avoir encore porté ses fruits, au moins s'agissant des jeunes publics, cible prioritaire du contrat d'objectifs et de moyens. Si une telle appréciation est difficile à étayer, car elle fait appel à de nombreux facteurs (âge, genre, catégorie

35) Article 43-11 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

36) Avis n° 2009-5 du 26 mai 2009 relatif au projet de décret portant sur le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions

socioprofessionnelle, lieu de résidence des publics visés...), force est en effet de constater que, pour ce segment des jeunes publics, l'audience a décrue de façon à peu près homothétique pour les trois chaînes France 2, France 3 et France 5.

Seule France 4 obtient des résultats conformes aux attentes en passant de 0,8 % de part d'audience en décembre 2006 à 1,9 % en décembre 2008 dans l'univers TNT. Elle est ainsi la seule des chaînes généralistes à réaliser une part d'audience dans la tranche 15-34 ans (1,8 %) supérieure à sa part d'audience dans le public général. Ce relatif succès ne suffit cependant pas à combler le déficit d'audience du groupe auprès des jeunes adultes.

b) La circulation des programmes entre les chaînes : des objectifs atteints, mais peu ambitieux

L'accroissement de la circulation des programmes au sein des chaînes du groupe constitue un objectif complémentaire de la stratégie de bouquet. Il presuppose que le public circule lui aussi d'une chaîne à l'autre du groupe et que la rediffusion de certains programmes entre les chaînes du bouquet contribue à la structuration de la marque France Télévisions. Le groupe vise ainsi à proposer une offre multiple mais déclinée dans la cohérence et fédérée sous l'égide d'une marque unitaire forte, à l'instar de celle de Radio France.

Un tel dispositif est relativement nouveau au sein de France Télévisions, les coopérations entre les chaînes empruntant traditionnellement la voie de la coproduction ou de la réalisation commune, et non celle de la cession de droits de diffusion de programmes stockés et pour certains déjà amortis.

Le contrat d'objectifs et de moyens conclu en avril 2007 assignait au groupe un objectif croissant en matière de circulation des programmes, qui devait atteindre en valeur 2 M€ en 2006, 5 M€ en 2007 et 7 M€ en 2008. Ces objectifs ont été atteints.

Ces résultats apparaissent cependant mitigés. Ils sont certes conformes aux objectifs assignés, mais ne portent cependant que sur des volumes modestes représentant moins de 2 % des achats de programmes du groupe. De plus, les cessions s'effectuent essentiellement de France 2 et France 3 vers France 4, celle-ci assurant dès lors une fonction de chaîne de deuxième diffusion au sein du groupe, voire de première diffusion pour certains programmes acquis en lots (séries ; films de cinéma faisant l'objet de vente groupée) mais dont l'audience potentielle est insuffisante pour figurer dans la grille de la chaîne titulaire des droits.

La circulation des programmes s'installe donc de façon progressive, mais encore limitée, dans les pratiques de France Télévisions, et semble davantage constituer un facteur de souplesse et d'optimisation de la gestion du stock de programmes, que s'inscrire délibérément dans la perspective du renforcement de l'identité du groupe.

Il est toutefois vrai que la circulation des programmes au sein même du bouquet pose actuellement des problèmes de comptabilisation et de gestion des droits de diffusion qui ne seront résolus, s'agissant des droits, que progressivement, au fil du renouvellement des stocks de programme, dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord interprofessionnel conclu le 22 octobre 2008.

*

La confrontation des divers objectifs poursuivis au titre de la stratégie de bouquet conduite par le groupe France Télévisions amène ainsi à repérer des tensions, pour certaines inhérentes aux contraintes qui pèsent sur l'entreprise : tension entre le renforcement de l'identité des chaînes et la circulation des programmes, susceptible d'en brouiller la perception ; tension entre une plus forte segmentation de l'offre en fonction des attentes de publics divers, et le refus de structurer celle-ci de façon thématique ; tension enfin entre la politique de marque poursuivie par le groupe et la réalité hétérogène de l'ensemble de chaînes qui le composent.

En définitive, la stratégie de bouquet de France Télévisions a essentiellement eu pour ambition de susciter une meilleure structuration de l'offre du groupe et de sa déclinaison sur ses diverses chaînes. Le groupe a de ce point de vue progressé, notamment en réussissant à mieux fédérer sur une même marque des chaînes dont elle tentait simultanément de renforcer l'identité.

Cependant, pour l'heure, la nature même de cette stratégie de bouquet, au-delà de l'affichage de la marque, manque encore de substance et n'affiche que des résultats incertains. A défaut d'être autorisée par l'Etat à continuer d'investir dans un portefeuille de chaînes thématiques, sans doute le moyen le plus efficace de capter des publics spécifiques, France Télévisions fait en réalité le pari d'un téléspectateur-type susceptible de voyager sur les antennes du groupe-marque, au gré des programmes proposés.

A supposer que progresse la circulation des programmes entre les chaînes, il n'est pas évident que cette circulation constitue la réponse aux enjeux les plus lourds auxquels se heurte la stratégie de bouquet, qu'il s'agisse de la différenciation entre France 2 et France 3 et de la consolidation de l'audience, mais aussi de l'avenir des neuf Télés Pays diffusées outre-mer et surtout de l'évolution accélérée des modes de consommation télévisuels.

B - L'arrivée de la TNT outre-mer et l'avenir des antennes de RFO

C'est pour les antennes de RFO, singulièrement pour les neuf Télé Pays ultramarins, que la transition entre la stratégie de bouquet théorisée en 2005 (qui n'avait donné naissance qu'à la chaîne France Ô, pour un coût modeste) et l'ère du « média global » (marqué par l'arrivée de la TNT, et donc des chaînes métropolitaines, outre-mer) est la plus lourde d'enjeux. Or, si des réflexions existent au sein de France Télévisions au sujet de l'avenir des télévisions ultra-marines, les différents scénarios d'évolution n'ont pas encore été expertisés ni chiffrés.

1 - Le déploiement de la TNT outre-mer

Jusqu'à présent, le réseau de RFO se composait de neuf chaînes régionales, les Télés Pays (Télé Réunion, Télé Guadeloupe...) alimentées aux deux-tiers de leurs grilles par des programmes issus des chaînes publiques nationales, et de quatre chaînes « syndiquées » Tempo (Tempo Antilles, Tempo Pacifique...) dont les grilles procédaient elles aussi de reprises d'émissions ciblées sur les genres de la découverte et du savoir. Or, toutes sont promises à une évolution radicale.

Le calendrier et les modalités d'arrivée de la télévision numérique terrestre (TNT) dans les départements et territoires d'outre-mer demeurent encore en débat. Dans le schéma privilégié par le CSA dans son rapport au gouvernement du 3 juillet 2008³⁷, le dispositif s'articule autour d'un déploiement de la TNT en trois vagues, début 2010, fin 2010 et fin 2011. Les deux premières vagues sont constituées prioritairement par les chaînes de service public, c'est-à-dire la chaîne Télé Pays locale, les chaînes de France Télévisions, les chaînes parlementaires, Arte et France 24, ainsi que par les chaînes privées locales gratuites. La troisième vague, quant à elle, concerne les chaînes privées gratuites de métropole souhaitant être diffusées outre-mer. La première vague, au premier trimestre 2010, doit prendre place sur un multiplex numérique construit sur les fréquences actuellement occupées par la chaîne Tempo, qui serait supprimée. RFO deviendrait l'opérateur de ce multiplex du fait de sa responsabilité en matière de continuité territoriale du service public audiovisuel.

37) Rapport sur les modalités de développement de la télévision numérique dans les collectivités d'outre-mer, établi par M. Alain Méar au nom du CSA.

Ce schéma met particulièrement en évidence les enjeux du concept de bouquet de chaînes publiques, à la fois sur le plan technique (puisque celles-ci pourraient être réunies sur un même multiplex) et au plan éditorial (l'arrivée des chaînes sources entraînant la disparition de Tempo et la redéfinition des Télés Pays). Il suppose par ailleurs une évolution rapide et radicale de RFO, qui perdrait l'une de ses deux chaînes et devrait investir un nouveau métier, celui d'opérateur de multiplex. Surtout, l'impact de ce schéma sur les antennes de RFO sera très sensible.

2 - L'avenir des Télés Pays

Les grilles des Télés Pays se composent aujourd'hui d'environ 69% de programmes repris des chaînes de France Télévisions, ce chiffre atteignant près de 75 % avec les programmes conçus pour France Ô et repris par les Télés Pays. Près des trois quarts des programmes des Télés Pays sont donc menacés de perdre leur pertinence à un horizon de quelques mois, cet impact pouvant être différent selon les choix techniques qui seront faits entre la diffusion en direct des chaînes sources, ou leur diffusion avec un recalage horaire, lequel est privilégié par le CSA. Par ailleurs, la diffusion de France Ô dans les DOM-TOM créée une sorte de concurrence interne sur le créneau éditorial de l'outre-mer.

En dépit de l'urgence qui s'y attache, l'avenir des Télés Pays n'a pas pour l'heure donné lieu à des études très approfondies. A l'heure actuelle, le plan d'évolution des Télés Pays s'en tient à une stratégie éditoriale visant à maintenir les Télés Pays comme des chaînes généralistes de proximité, proposant tous les genres de programmes et susceptibles d'aborder tous les thèmes et à accroître la part de programmes propres de RFO, marqués par une ligne éditoriale proche des cultures et environnements des outremers.

D'un point de vue plus opérationnel, plusieurs options sont dès lors concevables pour RFO, aucune n'étant exclusive l'une de l'autre, qu'il s'agisse, en cas de diffusion en direct des chaînes sources, de parier sur les effets du décalage horaire et maintenir à peu près la grille actuelle des Télés Pays ou encore d'accroître le volume de la production locale et développer les programmes de bassin (Antilles, Océan indien, Pacifique), notamment en matière d'information, ou enfin d'accélérer la tendance à la syndication des programmes en concevant, achetant et produisant depuis le siège de RFO, situé à Malakoff (Hauts-de-Seine), une part croissante des programmes destinés aux Télés Pays. Telle est la solution préconisée par la direction des antennes et des programmes de RFO.

Enfin, il n'apparaît pas que l'entreprise commune France Télévisions ait été à ce stade intégrée dans les réflexions sur l'avenir des Télés Pays.

La question de la production locale outre-mer

Historiquement, les treize chaînes éditées par RFO – neuf Télé Pays et quatre Tempo – ne comportaient, en guise de programmes propres, que les éditions d'information. Le dispositif légal de la continuité territoriale, en vertu duquel RFO rediffuse gratuitement sur ses antennes les programmes qu'elle choisit auprès des chaînes hertziennes gratuites de métropole.

Ce dispositif a commencé à évoluer au milieu des années 1990, avec l'attribution aux stations régionales de dotations destinées à produire localement (voire à acheter, mais en quantités minimes) des programmes, souvent dits de proximité, destinés à prendre place dans des grilles types harmonisées entre les différentes antennes, notamment sur les cases d'« access prime time ». Après que la forte contrainte de financement ayant pesé sur RFO au début des années 2000 ait réduit cette production locale à un niveau d'étiage, l'intégration de l'entreprise à France Télévisions s'est accompagnée d'une orientation stratégique visant à relancer la production locale dans le cadre d'un plan d'investissement sur les années 2005-2010.

Mais dans le même temps, la création puis la montée en puissance de France Ô a renouvelé les termes de cette stratégie, avec le développement de programmes « syndiqués » propres à RFO, conçus depuis Paris mais destinés à alimenter l'ensemble du réseau.

Cette syndication de programmes se présente sous un jour favorable, notamment parce qu'elle est potentiellement efficiente. Mais elle soulève des questions qui paraissent n'avoir pas encore trouvé de réponse explicite : celle du potentiel de croissance de France Ô, et celle du devenir de la production sur place.

Le début des années 2000, marqué par une très faible progression de la part de redevance destinée à RFO, s'était caractérisé par une réduction globale du volume des programmes produits localement outre-mer. Celui-ci était passé de 4 987 à 4 158 heures de programmes entre 1999 et 2004, avec toutefois des variations entre stations selon, notamment, la place accordée à l'information.

Dès l'origine, le processus d'intégration de RFO à France Télévisions comportait une perspective de relance de la production locale. La communication du ministre de la culture lors du conseil des ministres du 7 janvier 2004, à l'occasion de la présentation du projet de loi de filialisation, indiquait à cet égard : « (...) *l'apport spécifique de RFO est constitué par une programmation adaptée à la réalité des collectivités ultra-marines, inscrite dans le cadre d'un service public national. Or, ces dernières années ont vu une réduction de la production de programmes propres par les stations*

locales de RFO. Il est donc impératif que RFO puisse dégager des moyens pour être en mesure de diffuser outre-mer des programmes de proximité conformément à sa mission de service public. »

Le rapport du groupe de travail mixte France Télévisions / RFO remis à la fin de l'année 2003 évoquait ainsi une augmentation de 10 % en cinq ans, correspondant à un retour au niveau atteint en 2000. A partir du budget 2005, une enveloppe spécifique appelée « Fonds de développement », dotée de 1,56 puis de 2,20 M€en 2005 et 2006, a soutenu cette stratégie, qui a permis dès la première année la production de 350 heures de programmes locaux supplémentaires.

Avec l'arrivée de la nouvelle équipe dirigeante de France Télévisions, cette stratégie a pris place dans les négociations relatives au contrat d'objectifs et de moyens. Mais alors que la relance de la production locale faisait figure de projet majeur et mobilisateur au sein de RFO, le COM semble traduire en la matière une ambition plus modeste : cette relance n'est pas évoquée en tant que telle dans le texte du contrat, et n'apparaît qu'indirectement à travers le plan d'affaires, qui prévoit une augmentation du coût de grille du programme régional ultra-marin de 12 % entre 2006 et 2010, soit une moyenne de + 2,8 % par an. Cet objectif est certes supérieur à celui assigné au programme régional métropolitain (+ 1,5 % par an en moyenne), mais il est inférieur à celui du programme national de RFO (+ 3,0 %).

Cependant, à en juger par le volume horaire produit localement en 2008, soit 5 086 heures, l'objectif évoqué en 2004 d'un rattrapage du volume produit en 2000 (4 988 heures) est atteint. Mais alors que le rebond enregistré dès 2005 portait sur les émissions de flux produites ou co-produites par des sociétés locales, depuis 2006, c'est surtout l'information – donc une production propre de RFO – qui a entretenu cette dynamique. Le volume horaire des émissions de flux, les seules à bénéficier aux industries ultramarines de l'audiovisuel, décroît en réalité depuis 2005 malgré le maintien du fonds de développement créé à cet effet.

Plus généralement, cette stratégie de relance de la production locale et les imprécisions qui entourent aussi bien sa formulation que son évaluation illustrent à l'échelle de RFO le risque de confusion des missions déjà évoqué entre production en volume, objectifs d'investissements financiers exprimés via le coût de grille et soutien au secteur de la production audiovisuelle.

Tout d'abord, l'augmentation du volume horaire des productions locales, hors information, tient essentiellement à des programmes courts financés intégralement par parrainage, dont l'initiative revient, soit aux producteurs, soit aux parrains eux-mêmes, et sur lesquels RFO admet n'exercer qu'un contrôle éditorial minimal. La station applique une marge de 15 % sur le montant du parrainage dédié à ces programmes (marge qui lui revient, contrairement aux recettes publicitaires mutualisées à l'échelle de l'entreprise), si bien que ceux-ci participent davantage d'une extension des

espaces publicitaires que d'une logique de grille. C'est peut-être en songeant à ce type de programmes que RFO a indiqué, en cours d'instruction : « *Actuellement, l'objectif des stations régionales est de travailler plus sur la qualité des programmes que sur la quantité.* »

Ensuite, les programmes les plus ambitieux, par exemple les documentaires, sont fréquemment portés, au niveau de la production déléguée, par des sociétés métropolitaines. Ces productions peuvent naturellement bénéficier à l'économie audiovisuelle locale dans le cas de tournages locaux, mais ceci n'est pas systématique.

Enfin, les captations de spectacles ou d'événements et les opérations exceptionnelles ne représentent qu'une part marginale de la production locale, et les possibilités de développement trouvent rapidement leur limite dans le petit nombre, localement, de tels événements et dans la disponibilité des matériels techniques.

C - Vers le « média global »

1 - Des marges de manœuvre désormais élargies

Le bilan mitigé de la stratégie de bouquet reflète les difficultés de France Télévisions à investir sur les nouveaux supports de diffusion, mais aussi les contraintes financières et réglementaires dans lesquelles elle tentait de s'inscrire.

Aucun développement de chaînes nouvelles (à l'exception de *Planète Justice*, qui ne représente qu'un investissement marginal) n'a en effet été autorisé par les tutelles depuis qu'a été arrêté le contenu du multiplex public sur la TNT en 2003, qui a conduit à la création de France 4 et France Ô ainsi que l'extension en soirée de France 5. Or, ces décisions sont intervenues avant l'adoption en 2005 de la stratégie de bouquet théorisée par la nouvelle direction, conduisant celle-ci à privilégier des leviers d'intervention plus modestes tels que le renforcement de la coordination des programmes et la différenciation de l'identité des chaînes selon leurs publics.

De surcroît, l'existence d'une offre audiovisuelle publique indépendante du groupe France Télévisions avec des opérateurs tels qu'Arte ou la chaîne parlementaire vient contraindre une stratégie de bouquet qui doit nécessairement les prendre en compte.

Il en va dans une moindre mesure de même à l'égard des chaînes de l'audiovisuel extérieur, auxquelles France Télévisions n'avait il est vrai porté qu'une attention limitée (alors que le groupe était actionnaire de référence des deux principaux acteurs du secteur, TV5 et France 24),

et qui lui échappent désormais complètement en vertu de la loi du 5 mars 2009.

Ce faisceau de contraintes empêchant d'accroître et de restructurer en profondeur l'offre limitait d'emblée la portée réelle de la stratégie de bouquet. Il suffit pour s'en convaincre de considérer l'étendue du bouquet proposé par la BBC dont l'offre est déclinée sous une marque unique à travers dix chaînes complémentaires.³⁸

La loi du 5 mars 2009 permet à cet égard un allègement de certaines des contraintes pesant sur le groupe. L'article 3 de la loi fait ainsi de la nouvelle société de programme France Télévisions un éditeur et diffuseur non seulement d'émissions de télévisions mais aussi de services de communication audiovisuelle et renvoie au cahier des missions et des charges, c'est-à-dire à un décret et non plus à une loi, la définition du nombre de ces services et de leur identité. Il reviendra dans ce cadre au futur contrat d'objectifs et de moyens à fixer les axes prioritaires du développement de France Télévisions.

C'est dans ce dispositif institutionnel nouveau que France Télévisions aura à faire face, avec ses tutelles, à une mutation des modes de consommation de la télévision.

2 - Une mutation technologique à transformer en stratégie globale

La diversification des modes de réception des programmes télévisuels, le développement de la vision à la demande et la perspective de la télévision mobile personnelle fractionnent et multiplient les formes de consommation des médias et remettent en cause la notion même de grille de programmes, au moins telle qu'elle était traditionnellement entendue.

L'évolution accélérée des technologies et la diffusion de plus en plus large de ces dernières auprès du public ont de fait conduit le groupe à réexaminer sa stratégie et à développer de nouvelles priorités via la notion de « média global ».

38) BBC One: généraliste à forte teneur en information ; BBC 2 : généraliste plus culturelle et tournée vers les jeunes ; BBC 3 : généraliste tournée vers les jeunes adultes (19H-6H) ; BBC 4 : chaîne culturelle (19H-6H) ; CBBC : chaîne des 6-12 ans (7H-19H) ; CBeebies : moins de 6ans (7H-19H) ; BBC World : info internationale ; BBC news 24 : info RU ; BBC Parliament ; BBCi : chaîne interactive.

Le COM signé en avril 2007 affichait déjà des ambitions dans ce domaine. Intitulé « *France Télévisions, le premier bouquet de chaînes gratuites à l'ère numérique* », le document consacrait l'ensemble de son deuxième chapitre à la « *stratégie de diffusion, de développement et de diversification* » destinée à incarner le concept de « *media global* ».

Toutefois, l'approche retenue par le COM concentrait les efforts sur les investissements techniques (« *assurer une diffusion systématique sur l'ensemble des supports* » et « *déployer une offre haute définition* ») et évoquait ces enjeux industriels sous l'angle d'une spécificité numérique (« *développer une offre de services et de contenus spécifiques sur les nouveaux supports de diffusion* »), alors que le consensus du secteur se formait plutôt autour de la notion de *convergence*, correspondant à l'anticipation au cœur même du métier d'éditeur de programmes des possibilités de diffusion, de reproduction et de valorisation autorisées par l'enregistrement numérique.

Cela signifie que, tant pour France Télévisions que pour l'Etat, la stratégie de « *premier bouquet de chaînes gratuites de l'ère numérique* », déclinée par le COM sous la forme d'« *une stratégie ambitieuse de développement et de diversification - France Télévisions Média Global* », était une stratégie de nature technique dont il n'était pas attendu de retombées financières significatives.

Au demeurant, le COM ne fixait ainsi à France Télévisions que des objectifs marginaux en termes de recettes tirées des nouveaux modes de diffusion et de diversification, avec moins de 10 K€ par an pendant toute la période 2007-2010.

Le plan d'affaires négocié par l'entreprise et l'Etat au mois de juin 2009 ne se montre guère plus ambitieux dans ce domaine, puisqu'il ne programme, en termes de recettes nettes associées au « *média global* », pas plus de 13 M€ à l'horizon 2012.

La modestie des objectifs économiques associés au « *média global* » suscite le doute sur la détermination de l'entreprise et de l'Etat à réussir cette mutation. Elle doit être d'autant plus regrettée qu'avec la loi du 5 mars 2009 et le nouveau cahier des missions et des charges, la prohibition de la publicité ne porte que sur les antennes, si bien que les modes de diffusion alternatifs bénéficient d'un potentiel commercial que la télévision publique ne peut pas se permettre de négliger.

La réussite d'une stratégie plus ambitieuse supposerait de relever au moins trois défis.

Tout d'abord, même si la loi du 5 mars 2009, avec le décret du 23 juin portant cahier des missions et des charges et l'accord pluriannuel relatif au financement de la production audiovisuelle patrimoniale indépendante, assouplissent les conditions dans lesquelles France Télévisions détient les droits sur ses programmes, force est de constater que le groupe public demeure en la matière dans une situation moins favorable que les autres opérateurs de télévision nationaux ou étrangers. A la différence de la BBC notamment, France Télévisions ne détient qu'une fraction des droits sur les programmes qu'il diffuse, et n'est pas responsable de leur valorisation sur le marché secondaire.

Dans ce contexte qui demeure contraint, il appartiendra à l'entreprise commune d'utiliser au mieux les assouplissements prévus et aux Pouvoirs Publics de s'interroger sur une éventuelle évolution de ce cadre, autorisant France Télévisions à valoriser ses programmes sur l'ensemble des supports disponibles, quelles qu'en soient les modalités de consommation.

En deuxième lieu, les évolutions en cours auront un coût et présenteront globalement une charge pour l'entreprise, au moins tant que les économies dégagées par la suppression de la diffusion analogique ne se seront pas concrétisées à la fin 2011. Or, la contrainte financière à laquelle le groupe sera soumis jusqu'à cette date pourrait induire la tentation de reporter au-delà de cette période les investissements nécessaires à la réussite du « média global ». Etant donnée l'ampleur des changements technologiques en cours et leur rapidité, il y aurait pourtant dans ce choix un risque de voir l'opérateur public définitivement marginalisé dans le nouveau paysage audiovisuel qui se dessine aujourd'hui.

C'est un risque dont il appartiendra aux Pouvoirs Publics et à l'entreprise de tenir compte, afin de programmer les investissements nécessaires à la mise en place du « média global » selon un calendrier cohérent avec l'évolution du marché.

Enfin, la mise en œuvre effective de la stratégie de « média global » suppose un changement d'échelle dans la nature des travaux conduits en commun au sein du groupe.

En démultipliant les possibilités de diffusion dans le temps, dans l'espace et dans les supports, la convergence numérique oblige en effet les entreprises à développer, dès l'amont, leurs réflexions sur les formats des programmes en fonction de leurs canaux de diffusion et des opportunités de valorisation qu'ils représentent. C'est la raison pour laquelle l'équipe dirigeante de France Télévisions avait envisagé, à son arrivée à l'été 2005, de créer une direction des stratégies industrielles qui n'a pas vu le jour.

Plus concrètement, l'évolution technologique a des implications lourdes en matière de gestion des droits. Le COM prévoyait à cet égard que « *les différentes unités de programme des chaînes veilleront à coordonner leur politique d'acquisition avec les filiales de développement du groupe, et ce dès la phase de conception des programmes et tout au long du processus d'acquisition / production* ». Mais cet objectif n'a pas encore été tenu, et pour l'heure, la gestion des droits de diffusion au sein de France Télévisions continue de faire l'objet d'un traitement éclaté suivant les lignes des années 1990 : pour les programmes télévisuels traditionnels, pour les droits dérivés, pour les nouveaux supports.

Ces deux exemples suffisent à montrer que la transformation de France Télévisions en « média global » va au-delà de sa seule adaptation technologique, et ouvre aussi un chantier d'organisation considérable. Pour l'heure, le décret du 23 juin 2009 a entériné le nombre et l'identité des chaînes publiques léguées par l'histoire audiovisuelle des quinze dernières années. Mais il eût été concevable que l'Etat tire dès à présent parti du « média global » pour prendre ses distance avec la sédimentation historique des chaînes et profite de la réforme pour redéfinir les contours du service public audiovisuel sur les antennes et en-dehors des antennes.

Cette possibilité doit demeurer ouverte, et sa réussite, le moment venu, dépend aussi de celle de l'entreprise commune puisque celle-ci constitue le principal levier de la réforme.

II - Les enjeux de l'entreprise commune

La réunion des chaînes publiques nationales au sein d'une même entreprise constitue une étape supplémentaire, il est vrai radicale, dans un processus qui est ouvert depuis vingt ans. De ce point de vue, il peut être considéré que la loi du 5 mars 2009 clarifie le paysage audiovisuel national, après une longue période d'hésitations quant au « modèle » du groupe France Télévisions, entre l'autonomie des chaînes et une intégration plus marquée.

Reste que l'entreprise commune constitue un moyen, et non une fin, pour accélérer les réformes que la présidence actuelle de France Télévisions estimait ne plus pouvoir conduire efficacement dans l'ancien modèle³⁹. Et

39) En réponse aux observations provisoires de la Cour, le président de France Télévisions a ainsi indiqué « *L'entreprise commune est donc l'aboutissement d'un long processus interne de réflexion sur l'organisation ayant conduit à considérer que seule une modification radicale de l'organisation du groupe permettrait d'engager des synergies suffisantes pour assurer le développement futur de France Télévisions.* »

ce moyen a un coût immédiat : celui de la renégociation des accords collectifs, estimée à 35 M€ aujourd’hui après une première évaluation à 70 M€ voici deux ans. En regard de ce « coût d’entrée », les bénéfices attendus de l’entreprise commune auraient mérité d’être plus précisément évalués.

Deux enjeux, notamment, sont au cœur du chantier institutionnel ouvert par l’entreprise commune : la modernisation et l’extension à l’ensemble du groupe des outils de gestion, d’une part, et la maîtrise de l’évolution des effectifs et de la masse salariale d’autre part.

A - Les étapes de la construction du groupe

1 - De la présidence commune à la holding de tête

A l’origine du groupe France Télévisions se trouve la présidence commune aux deux sociétés nationales de programme France 2 et France 3, instituée par la loi du 2 août 1989.

La présidence commune est à l’origine des entreprises de rationalisation et de mutualisation les plus significatives menées au sein du groupe jusqu’à ce jour : création de France Télévisions Distribution (FTD), mise en place d’une direction juridique commune à l’ensemble du groupe, fusion des régies publicitaires des deux chaînes France 2 et France 3 au sein de France Télévision Publicité. L’emménagement des deux chaînes dans un bâtiment commun à partir de 1998 en est la réalisation la plus emblématique et s’est traduit par la création d’un groupement d’intérêt économique, France Télévisions Services (FTS), qui compte environ 100 salariés, chargé des fonctions logistiques du nouveau siège.

En regard de ces réalisations, les chantiers réalisés dans le cadre fixé par la loi du 1^{er} août 2000, c’est-à-dire après la création du groupe France Télévisions sous forme d’une holding de tête et de filiales, apparaissent paradoxalement plus modestes. Il est vrai que le partage des attributions respectives de la holding et des chaînes, tel que fixé par la loi, pouvait être lu de manières sensiblement différentes.

De 2000 à 2005, le président de France Télévisions, M. Marc Tessier, paraît avoir privilégié une interprétation stricte de la loi et n’a pas cherché à renforcer le rôle et les attributions de la holding au-delà de ses fonctions d’intégration financière qui ont été rapidement mises en place. Pour le reste, le respect de l’autonomie éditoriale des chaînes et de leur autonomie de gestion s’est traduit par un relatif cantonnement de la holding à ses prérogatives.

Au mois de juillet 2005, la question des attributions respectives de la holding et des chaînes a constitué un élément de différenciation entre les candidats qui se sont présentés devant le conseil supérieur de l’audiovisuel

(CSA). En effet, alors que M. Tessier s'appuyait sur une stratégie de continuité, M. de Carolis a présenté un projet plus volontariste dans sa formulation sur la question du groupe, mais principalement à propos de l'antenne. En matière de gestion, son projet annonçait une réorganisation de la holding « *afin d'en faire un outil simplifié, allégé au service de cette nouvelle ambition et plus proche de chacune des chaînes.* »⁴⁰, ce qui semblait épouser le modèle du pilotage par la holding de tête sans intégration des fonctions support exercées par les chaînes.

Ainsi, jusqu'à l'année 2005, le modèle de construction du groupe France Télévisions est resté celui d'un ensemble de chaînes piloté par une holding de tête relativement légère. Ce n'est qu'à partir du début de l'année 2006, dans un contexte marqué par l'apparition de nouveaux concurrents, que l'idée d'un groupe plus intégré a commencé à s'imposer, au plan des contenus à travers la stratégie de bouquet et au plan des moyens à travers des directions compétentes pour l'ensemble du groupe.

2 - Les difficultés de l'intégration via le contrat d'objectifs et de moyens

L'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens (COM) destiné à couvrir les années 2006-2010 a été précédée par deux audits, le premier diligenté par le président de France Télévisions, le second commandé à l'inspection générale des finances par les ministres de tutelle. Les deux audits, rendus le 24 janvier 2006, ont débouché sur des constats comparables, le travail de l'IGF comportant en outre des propositions ambitieuses et nouvelles en matière d'organisation et de structuration du groupe par le biais de quatre instruments : i) un dispositif de délégations de pouvoirs donnant aux responsables du niveau groupe autorité sur ceux des chaînes, ii) une mutualisation des fonctions support au niveau de la holding, iii) l'élaboration d'une politique de gestion des ressources humaines au niveau du groupe, iv) l'engagement de plusieurs chantiers opérationnels de synergies.

Le rapport des auditeurs comportait d'autres recommandations, et notamment la constitution d'une branche professionnelle de l'audiovisuel commune aux télévisions publiques et privées ainsi que la cession de la filière de production de France 3. Ces dernières propositions ont conduit les dirigeants de France Télévisions et les ministres de tutelle à prendre publiquement leurs distances avec elles.

40) Compte-rendu de l'audition de M. de Carolis devant le CSA, juillet 2005.

Les recommandations relatives au renforcement de la holding étaient néanmoins cohérentes avec le projet développé par M. de Carolis devant le CSA. Elles rencontraient également l'assentiment des administrations de tutelle.

C'est sur ces bases que le président de France Télévisions a remis en avril 2006 aux autorités tutélaires une première proposition de COM qui comportait comme premier chapitre, parmi les cinq qui étaient listés, « *Un patriotisme et une politique de groupe* »⁴¹. Quoique bref, et s'en remettant à l'élaboration d'une future charte d'organisation couvrant tous les domaines de l'activité du groupe, il n'en avait pas moins une fonction symbolique.

Le COM signé un an plus tard ne comportait plus ce chapitre inaugural consacré au groupe alors qu'il reprenait les quatre autres chapitres issus de la proposition initiale, certes sous une forme remaniée. La question du modèle de groupe n'y apparaissait donc plus en tant que telle, sinon pour confirmer la stratégie de bouquet et pour marquer implicitement le choix d'une évolution limitée à sept chantiers touchant à la gestion au sens large, dont trois pouvaient être considérés comme participant directement au renforcement du groupe : la mise en place d'une filière « Technologies », la recherche de synergies entre les rédactions et la rationalisation de l'achat et de la gestion des stocks de programmes.

Sur de telles bases, le COM se situait en retrait des ambitions formulées par le président de France Télévisions devant le CSA, des perspectives évoquées par les audits de 2006 et même du diagnostic formé par la DDM.

Le projet de charte d'organisation du groupe, axé principalement sur les filières, est dès lors apparu comme le principal vecteur d'intégration après la signature du COM. Mais, alors qu'il avait été présenté comme un acte majeur, le projet a été *de facto* suspendu après l'usage par les représentants du personnel de leur droit d'alerte. L'équipe dirigeante de France Télévisions estimait en effet que la construction des filières pouvait se poursuivre sans s'appuyer sur une nouvelle charte. Surtout, ce projet était désormais dépassé par l'engagement de « 3 + 5 chantiers de synergies » présentés en décembre 2007, qui avaient eux-mêmes succédé au projet d'entreprise unique.

41) Proposition pour le Contrat d'objectifs et de moyens 2006/2010 – « Gagner le pari de la modernité » (France Télévisions, avril 2006).

3 - De l'entreprise unique aux huit chantiers, puis de nouveau vers l'entreprise unique

Le 25 mai 2007, un mois après la signature du COM, le président de France Télévisions transmettait à la ministre de la culture et aux conseillers du Premier ministre et du Président de la République en charge de l'audiovisuel un projet radical, consistant à faire de France Télévisions une entreprise unique sur le modèle de la BBC britannique. Cette proposition a été complétée, le 16 juillet 2007, par un dossier plus approfondi, accompagné de projets de textes législatifs susceptibles d'être repris à son compte par le Gouvernement dans le cadre de la loi de finances pour 2008.

Ce projet reposait sur l'analyse selon laquelle seule la réforme structurelle était à même de rendre possibles les synergies évoquées depuis plusieurs années. Notamment, ce projet devait aboutir à un statut unique du personnel par le biais d'une renégociation – suscitée et encadrée par un dispositif législatif spécifique – de l'ensemble des conventions, accords collectifs et usages en matière sociale.

Cette proposition fut accueillie fraîchement par les autorités tutélaires, la ministre de la culture et de la communication mettant en avant le caractère discutable de l'argument selon lequel la fusion serait la condition *sine qua non* de tout changement⁴². Le Premier ministre n'a donc pas donné suite au projet du président de France Télévisions.

La stratégie alternative proposée par la DDM consistait à demander au groupe de mettre en œuvre toutes les synergies possibles à structures juridiques inchangées. C'est sur ces bases que le président de France Télévisions a rendu public, le 3 décembre 2007, un plan de huit chantiers de synergies⁴³, dont les trois premiers devaient rapidement entrer dans une phase de mise en œuvre.

Cette stratégie s'est de nouveau trouvée mise en cause quelques jours plus tard, lorsque le 8 janvier 2008, le Président de la République annonçait la suppression à terme de la publicité sur les antennes de France Télévisions. Dans la phase de préparation de la réforme, c'est le

42) Lettre de la ministre de la culture et de la communication au Président de la République, 27 juillet 2007.

43) 1) Constitution d'une direction des études unique; 2) Crédit d'une direction unique pour les programmes Jeunesse ; 3) Renforcement de la direction des achats au niveau du groupe ; 4) Mutualisation des moyens techniques de production de l'information ; 5) Constitution d'une direction technologique unique sur la base de la filière ; 6) Renforcement de la filière financière ; 7) Constitution d'une filière Ressources humaines ; 8) Crédit d'une direction Informatique commune.

rapport d'étape rendu par la Commission pour la nouvelle télévision publique en avril 2008 qui a proposé la création d'une entreprise unique. Bien qu'aucune étude approfondie ne soit venue confirmer l'intérêt de ce choix, cette proposition a été reprise à son compte par le projet ayant abouti à la loi du 5 mars 2009.

L'ultime étape de ce long processus d'intégration aura été le glissement de dénomination, puisque l'entreprise *unique* voulue par le président de Carolis en mai 2007 est devenue l'entreprise *commune*, laquelle existe juridiquement depuis le 1^{er} janvier 2009⁴⁴ mais reste entièrement à construire.

B - Le groupe France Télévisions à l'aube de l'entreprise commune : les enjeux d'organisation

Au cours des années 2005-2008, trois des principaux enjeux d'organisation et de gestion évoqués par le président de France Télévisions devant le CSA en 2005 sont demeurés posés, sans réels progrès. Tout d'abord, la liaison entre la holding et les chaînes est restée organiquement limitée à celle du président du groupe et du directeur général de chacune des sociétés nationales de programmes, fragilisant *ab initio* toute politique transversale. A contrario, les responsabilités directes de la holding, et partant les effectifs de celle-ci, ont continué de s'accroître sans réduction corrélative des moyens alloués aux chaînes. Enfin, la constitution de directions en charge de la gestion, apparemment puissantes mais en réalité coupées des directions de métier, n'a pas permis de placer les enjeux de gestion, et notamment la maîtrise des coûts, au cœur de l'activité.

L'entreprise commune apporte une réponse institutionnelle aux deux premiers enjeux. Le troisième, en revanche, reste posé. France Télévisions doit encore progresser dans la diffusion et la modernisation des outils de gestion, qui doivent être placés au cœur même de l'activité et non dans l'ombre des fonctions éditoriales et artistiques.

44) L'article 86 de la loi du 5 mars 2009 transfère l'ensemble des droits, biens et obligations des sociétés France 2, France 3, France 5 et FRO à FVT SA dans le cadre d'une fusion-absorption réalisée du seul fait de la loi et prenant effet au 1er janvier 2009. Cette fusion-absorption concerne également France 4 dès lors que FTV SA aura acquis l'intégralité de son capital. Les articles 87 à 89 de la loi précisent les conditions de mise en œuvre de cette disposition, s'agissant en particulier de l'organisation sociale de la nouvelle structure juridique : l'entreprise et les organisations syndicales représentatives disposent d'un délai de deux mois pour négocier un accord de méthode, faute de quoi un comité central d'entreprise sera constitué au niveau de France Télévisions.

1 - L'organisation du groupe, entre chaînes et fonctions communes

La réussite de la transformation de France Télévisions en entreprise commune exige en premier lieu une stratégie claire de partage des compétences entre les chaînes, désormais intégrées organiquement au groupe, et les fonctions communes de ce dernier.

La présidence de France Télévisions, pour ce qui concerne la période 2005-2008, s'est attachée à engager plusieurs chantiers allant dans le sens d'un renforcement du niveau groupe. Mais, ses propositions n'ont pas toujours rencontré le soutien des autorités tutélaires, politiques et administratives, qui se sont continûment montrées exigeantes en matière de synergies sur les fonctions supports, mais plus réservées, voire hostiles, aux projets touchant les structures en charge des programmes.

La difficulté à arbitrer dans le passé entre un modèle de holding légère et un modèle plus intégré s'est donc traduite par le statut hétérogène des fonctions et activités du groupe ne relevant pas de l'édition des programmes : filialisées pour certaines, intégrées dans la holding pour d'autres, et réparties entre la holding et les filiales sous forme de « filières » pour la plupart.

A l'aube de sa transformation, le groupe France Télévisions comptait ainsi 49 sociétés, dont 39 intégrées dans le périmètre de consolidation.

Du fait de la nécessité de séparer les activités de service public des activités commerciales, les activités de diversification du groupe restent portées par des filiales après l'intervention de la loi du 5 mars 2009. Ainsi, la régie publicitaire (France Télévisions Publicité – FTP), la gestion des droits secondaires (France Télévisions Distribution – FTD) et les activités de production (Multimédia France Production - MFP) demeurent constituées en sociétés anonymes. Cette structuration n'est pas allée sans poser des difficultés au cours des dernières années, difficultés que la loi du 5 mars ne permet pas de lever. L'autonomie opérationnelle de FTP, par exemple, semble s'être traduite par une mauvaise compréhension du côté de la holding des enjeux du nouveau système de tarification de la publicité promu et mis en œuvre par la régie à compter du 1^{er} janvier 2008 (cf. infra). Dans un registre différent, la dissociation des fonctions éditoriales, industrielles et commerciales incarnées par les chaînes d'une part et les filiales de diversification d'autre part s'est doublée d'une dissociation par supports dans le cas de FTD et de FTVI. Or, une telle organisation ne correspond pas à l'intégration voulue par le concept de « média global », utilisé dès 2005 par l'équipe de direction et placé au cœur de la réforme aujourd'hui.

Pour les fonctions supports, en revanche, le recours à des GIE a été privilégié. Là aussi, les liens entre le groupe et ces groupements ont été progressivement renforcés par des présidents ou directeurs communs. Ces GIE, dont le plus important est France Télévisions Services, chargé de la logistique du siège social, préfiguraient un mode d'organisation plus intégré et devraient donc sans difficulté trouver leur place au sein de l'entreprise commune, moyennant une transformation de leur statut.

Troisième mode d'organisation, plusieurs activités étaient regroupées dans des directions communes au sein de la holding : la direction des relations internationales, la direction juridique, la direction des sports, la direction de l'audit interne, la direction des études, la direction des achats de programmes et, depuis 2006, la direction des partenariats.

Ces directions n'avaient toutefois que des effectifs réduits, et seules les deux premières pouvaient être pleinement considérées comme des directions du groupe. La direction des sports, par exemple, était certes commune aux chaînes mais ses membres, essentiellement journalistes, étaient employés par les chaînes. Pour des raisons différentes, la direction des études apparaissait elle aussi éclatée entre la holding et les chaînes : son directeur disposait bien d'une autorité hiérarchique sur les personnels composant sa direction, mais 23 (dont 8 seulement correspondaient à des CDI) de ses 30 membres étaient dédiés aux chaînes, et non à des genres ou à des secteurs d'activité. De même, les dix acheteurs de programmes qui comptaient la direction des achats étaient répartis pour un tiers dans la holding et deux tiers dans les chaînes.

Cette segmentation par chaînes explique que la constitution de véritables directions centrales consacrées aux études, aux achats et à la jeunesse (compétente en matière commerciale et éditoriale) ait pu figurer parmi les huit chantiers de décembre 2007, alors même que les directions communes éponymes semblaient fonctionner de longue date. Et jusqu'à aujourd'hui, le reste – et l'essentiel – des activités du groupe est demeuré réparti dans les chaînes : la part de la holding dans les effectifs au 31 décembre 2008 était de 1,8 % des effectifs, mais avec une répartition très contrastée entre les fonctions supports (où la holding représente en moyenne 11,6 % des effectifs) et les activités de programmes.

A l'aube de l'entreprise commune, l'ancienne holding FTV SA ne débouchera donc pas « naturellement » sur une organisation structurée autour de grandes directions du niveau du groupe. Une telle structuration est encore à mener, sur la base du schéma d'organisation présenté par France Télévisions à la Cour en réponse à ses observations provisoires.

2 - La modernisation et la diffusion des outils de gestion

La holding FTV SA créée par la loi du 1^{er} août 2000 comptait, parmi ses principaux objectifs, la mise en place des outils de management commun aux différentes entreprises du groupe, à la fois pour en améliorer la gouvernance quotidienne mais aussi pour dessiner la voie de futures synergies.

Lors de son précédent contrôle, qui portait sur les trois premières années d'existence de la holding, la Cour avait estimé que si beaucoup restait à faire en la matière, des progrès sensibles avaient été accomplis, principalement en matière financière⁴⁵. Ce constat est toujours d'actualité. Les années 2004-2008 ont vu à la fois les outils déjà en place se généraliser au sein du groupe, notamment à RFO, et le nombre de procédures communes initiées depuis la holding s'étendre.

C'est toujours la fonction financière qui apparaît comme la plus structurée. La compétence dévolue depuis 2000 à la direction financière du groupe en matière de gestion de trésorerie et de consolidation des comptes a en effet permis de tisser des liens étroits et réguliers avec les directions financières des chaînes et des autres filiales. La consolidation des comptes a suscité une harmonisation précoce de la présentation des états budgétaires et comptables par les services des différentes entités, et est réalisée au niveau du groupe via un logiciel et des instructions de clôture communs.

Au-delà, le groupe a engagé en 2003 un projet d'intégration de ses systèmes d'information de gestion, baptisé Ariane. Ce projet a d'emblée été conçu comme un outil structurant pour le groupe, devant contribuer à mettre en place les filières finances et informatiques et à harmoniser les pratiques et modes de gestion selon une logique de « convergence ». Achevé en 2007, il a permis des progrès incontestables et doit, dans les prochains mois, se doubler d'une fonction achat centralisée dont l'usage concret pourrait être très efficient dans le cadre de l'entreprise commune, même s'il ne concerne pas les achats de programmes.

Néanmoins, des points noirs demeurent.

Tout d'abord, Ariane a pris deux ans de retard puisque son déploiement complet était envisagé pour 2005. De surcroît, les surcoûts liés aux développements spécifiques sont estimés à 1,8 M€, soit plus de 10 % du coût du projet, alors que FTP et RFO n'ont toujours pas intégré le progiciel. Mais surtout, les difficultés rencontrées par le projet Ariane

45) « L'évolution du groupe France Télévisions », rapport public 2004 de la Cour des comptes (février 2005).

n'ont pas permis aux volets comptabilité analytique et contrôle de gestion métier d'aboutir. En matière analytique, le groupe fonctionne donc toujours sur les comptes de résultat métiers mis en place en 2000, en même temps que les outils de consolidation par nature.

L'existence d'une comptabilité analytique est indispensable au pilotage d'un groupe exerçant plusieurs métiers. France Télévisions en convient d'ailleurs, puisque l'entreprise a indiqué à la Cour que « *la mise en place de l'entreprise commune représente une nouvelle étape. La comptabilité analytique devra être celle d'une seule société regroupant les chaînes, la holding et deux GIE. L'évolution juridique aura donc pour conséquence une évolution obligatoire de la comptabilité analytique.* »

Au-delà des outils de suivi, c'est plutôt dans le champ des procédures communes que les progrès ont été les plus lents depuis plusieurs années, d'autant que leur développement, parti de la périphérie des activités, est encore loin d'atteindre le cœur des métiers. Intégrer la culture de gestion au cœur même des métiers constitue à ce titre un défi pour l'entreprise commune.

C - Les enjeux sociaux de l'entreprise commune

De façon plus ou moins explicite, l'un des objectifs principaux de l'entreprise commune est de remettre à plat plusieurs aspects de la gestion sociale de France Télévisions. Depuis la réforme portée par la loi du 1^{er} août 2000, en effet, deux débats récurrents ont caractérisé le nouveau groupe : celui du régime social, caractérisé par une gestion paritaire et une myriade d'accords spécifiques ; et celui des effectifs, suspectés d'être structurellement trop élevés.

1 - Une gestion sociale à moderniser

La gestion des ressources humaines présente, à France Télévisions, un degré de complexité remarquable. Les relations sociales y sont en effet soumises à un régime mixte, relevant à la fois de la gestion paritaire des carrières en vigueur dans les administrations publiques, et de la logique de négociation collective du droit commun du travail. Ce régime mixte est à l'origine d'une multiplication des instances de concertation au sein des chaînes qui mobilise une part importante des moyens des directions chargées des ressources humaines⁴⁶.

46) Ainsi, pour la seule société France 3, le nombre de réunions avec les représentants du personnel s'est élevé en 2006 à 803, dont 17 comités d'entreprise ou commission associée, 330 comités d'établissement ou commission associée, 71 CHSCT, 9 commissions paritaires, 295 réunions avec les délégués.

Par ailleurs, aux trois conventions collectives auxquelles sont soumises les chaînes⁴⁷, s'est ajouté un nombre croissant d'accords d'entreprises destinés à actualiser les conventions ou à créer des mesures propres à chaque entité. La direction des ressources humaines du groupe a ainsi recensé pas moins de 54 accords à France 2, 84 à France 3 et 136 à RFO, soit un total de 274.

La création du groupe en 2000 n'a pas changé grand-chose. Les six accords négociés⁴⁸ au niveau du groupe ont certes permis l'adoption d'un régime unifié pour l'utilisation des œuvres des journalistes et la mise en place de coordonnateurs syndicaux. Mais ils demeurent d'une portée limitée en regard du nombre d'accords d'entreprise.

En corollaire, la gestion des ressources humaines est marquée par l'absence de référentiels de gestion établis à l'échelle du groupe.

Dans ce domaine, le nombre élevé de notes du CGEFI réalisées sur les rémunérations supérieures à 70 000 € en vertu de l'arrêté du 26 septembre 1996 est révélateur. La quasi-totalité des recrutements et hausses de salaire pour les postes de direction de la holding et des chaînes ont fait l'objet d'une note au cours des derniers exercices et les conditions de licenciements ont été également l'objet de nombreux écrits à propos de la base juridique et du montant des indemnités versées.

Dans ce contexte, le CGEFI a soutenu la mise en place d'une cotation des postes des cadres supérieurs du groupe en contrepartie d'un aménagement du visa préalable. Ce travail a permis d'identifier 114 cadres et 94 postes dont la valorisation au regard des responsabilités exercées, des niveaux de rémunération interne et des niveaux observés sur le marché est en cours. Cette cotation est destinée à constituer, avec les éléments personnels et la part variable, un référentiel de rémunération plus transparent.

Au-delà des seuls cadres dirigeants, la question des rémunérations illustre la difficulté du groupe à gérer les compétences et les carrières. Si les contraintes de la gouvernance sociale sont présentées comme le principal frein à ce développement, le groupe reconnaît également le cantonnement de la fonction RH actuelle à une gestion administrative des

47) La convention de la communication et de la production audiovisuelle dont la dernière mise à jour date de 1993, la convention collective nationale de travail des journalistes, et l'accord collectif national de la branche télédiffusion pour les salariés employés sous contrat à durée déterminée.

48) Modalités d'utilisation des œuvres des journalistes du 3 mai 2007, Formation et égalité professionnelle signés le 13 juillet 2007, emploi des salariés handicapés du 8 octobre 2007, mise en place de coordonnateurs syndicaux au niveau groupe du 14 novembre 2007, et prévoyance et frais de santé en octobre 2008.

effectifs. Dans cette perspective a été lancé en octobre 2007 un second projet de systèmes d'informations sous le nom d'« Orphée », qui vise explicitement à professionnaliser la fonction RH en faisant converger les processus et en les intégrant dans un outil commun à horizon 2010.

Les outils de suivi des effectifs et de la masse salariale présentent également des faiblesses. En effet, l'élaboration des bilans sociaux repose largement sur une collecte manuelle des données qui allonge les délais de restitution. Mais surtout, des disparités existent entre les agrégats utilisés par les entités qui limitent la fiabilité des données consolidées et ne permettent pas de décomposer de manière fine la masse salariale. Selon les termes de la direction des ressources humaines du groupe, le système d'information est « *archaïque, peu souple et peu productif* ». Face à cette situation, la direction des ressources humaines du groupe a lancé en octobre 2006 un projet d'infocentre, le projet « Thot », destiné à uniformiser les données sources et à automatiser les restitutions, qui devait être opérationnel à compter d'avril 2009.

Le caractère très récent de ces différents projets ne permet pas d'en faire le bilan et même l'analyse détaillée. On peut toutefois d'ores et déjà noter que, s'ils témoignent d'une indéniable prise en main de la fonction RH par le groupe, ils reflètent également la faiblesse des processus de gestion au cours des années passées et le retard pris par le groupe en la matière.

A cet égard, la loi du 5 mars 2009 a ouvert une période de quinze mois pendant lesquels, en application de l'article L. 2261-14 du code du travail, France Télévisions doit renégocier l'ensemble des accords collectifs qui se trouvent mis en cause par sa transformation. Dans ce contexte, il ne peut qu'être recommandé de chercher à remplacer lesdits accords par un accord collectif unique valant pour l'ensemble du groupe et pour l'ensemble de ses personnels (y compris journalistes), en lieu et place du régime fragmenté qui avait cours jusqu'ici.

2 - Des charges de personnel et des effectifs à maîtriser

A côté des programmes, les dépenses de personnel constituent l'un des deux principaux postes de dépense de France Télévisions. Dans les (anciennes) sociétés France 3 et RFO, notamment, elles représentaient encore en 2008 respectivement 27,6 % et 56 % des charges d'exploitation totales.

L'idée générale selon laquelle les effectifs du groupe seraient trop importants a cours depuis plusieurs années, nourrie notamment de diverses comparaisons avec d'autres entreprises du secteur⁴⁹. En 2006, l'audit de l'inspection générale des finances préparatoire à la négociation du COM avait ainsi émis l'hypothèse d'un plan social, du moins dans certains secteurs du groupe. Cette hypothèse n'ayant pas été retenue par le Gouvernement, le COM avait finalement assigné à l'entreprise deux objectifs, le premier relatif à la maîtrise de la masse salariale, le second à la limitation de l'emploi précaire.

Ces deux objectifs n'étaient pas aisément conciliables à court terme, et de fait, l'entreprise n'est pas parvenue à stabiliser sa masse salariale tout en titularisant un nombre significatif de personnels. Ce faisant, de par la volonté de l'Etat, France Télévisions s'est éloigné du modèle d'emploi qui prévaut chez ses concurrents et a vu sa structure d'emplois se rigidifier. Dans ces conditions, les économies attendues du dispositif de départs volontaires, qui conditionnent largement le plan d'affaires 2009-2012, seront difficiles à atteindre.

a) L'évolution de la masse salariale

Le COM signé en avril 2007 assignait au groupe comme premier objectif de « *stabiliser les charges de personnel en volume et rechercher des gains de productivité* ». Selon l'indicateur retenu, la part des charges de personnel de l'activité de diffusion du groupe dans les charges opérationnelles (hors coûts de diffusion) devait atteindre une cible de 34,6 % en 2010, contre 36 % en 2005. Pour RFO, une cible spécifique était fixée à 55 % des charges d'exploitation totales.

Or, de 2005 à 2008, France Télévisions n'est pas parvenu à une stabilisation en volume de ses dépenses de personnel, que ce soit des chaînes au titre de l'activité de diffuseur ou au niveau du groupe dans son ensemble :

49) La plupart de ces comparaisons achoppent toutefois sur la question du réseau régional de France 3, qui constitue une spécificité du service public.

Evolution des dépenses de personnel

<i>En K€ courants</i>	2004	2005	2006	2007	2008
France 2	164 708	168 568	170 556	171 606	170 900
France 3	409 269	412 971	419 343	432 698	434 900
France 4	837	2 103	2 285	2 403	2 500
France 5	15 945	16 437	17 365	18 302	18 600
RFO	139 434	141 492	146 135	154 800	154 700
Total diffuseurs	730 193	741 571	755 684	779 809	781 600
Total groupe	771 719	792 288	815 275	857 293	876 600
n/n-1		2,67%	2,90%	5,15%	2,25%

Source : comptes financiers et budget rectificatif pour 2008 (octobre 2008)

La masse salariale du groupe a ainsi progressé de 2004 à 2008 de 13,6 %. Cette évolution ne tient aux chaînes que pour moitié (51 M€ sur 104 M€ d'augmentation en volume) : ce sont en réalité les autres activités du groupe qui ont été consommatrices de masse salariale, avec certes un effet de périmètre lié à l'intégration des régies publicitaires ultramarines (+ 4,2 M€ de 2004 à 2007) mais aussi une forte croissance des dépenses de personnel de la holding (+ 8,7 M€) et de la filiale de production Multimédia Films Production (MFP) (+ 14,2 M€).

Cette progression plus modérée des dépenses de personnel des chaînes en regard de celles du groupe n'a pas permis à France Télévisions de se placer sur la trajectoire du COM et de se rapprocher de la cible assignée pour 2010 si l'on en juge par le niveau atteint fin 2008 (35,2 %). Et c'est essentiellement à cause des difficultés des années 2008 et 2009, marquées par une réduction des effectifs, que l'entreprise pourrait *in fine* se rapprocher de l'objectif, à supposer que le budget 2009 soit effectivement respecté.

Ces chiffres témoignent des limites que présentait le choix, par le COM, d'un indicateur global. En s'en tenant à l'activité de diffusion, cet objectif global dispensait la holding FTV SA de participer à l'effort de stabilisation. Ensuite, en « fusionnant » les chaînes dans l'activité globale de diffuseur - à l'exception de RFO - il ne traçait aucune perspective différenciée pour France 2 et France 3, dont les situations diffèrent pourtant sensiblement. A cet égard, il peut être noté que RFO, la seule société de programmes à avoir fait l'objet d'un objectif spécifique (fixé à 55 % à l'horizon 2010), s'en est effectivement rapprochée dès 2007.

Plus globalement, rapportée au chiffre d'affaire du groupe, les charges de personnel se sont trouvées de 2004 à 2007 au cœur d'un effet de ciseaux, qui s'est aggravé avec la chute du chiffre d'affaires constatée en 2008.

Effet de ciseaux entre les ressources et les charges de personnel du groupe

<i>En M€</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2008 / 2004
Charges de personnel groupe (a)	771,7	792,3	815,3	857,2	840,8	+ 8,93 %
Chiffre d'affaires groupe (b)	2 742,9	2 711,0	2 856,5	2 927,7	2 750,3	+ 0,29 %
(a) / (b)	28,1 %	29,2 %	28,5 %	29,3 %	30,6 %	

Source : comptes financiers

b) L'évolution des effectifs et de la structure des emplois

De 2004 à 2008, les effectifs du groupe en équivalents temps-plein (ETP) sont restés stables, oscillant autour de 11 000. Ces oscillations sont d'ailleurs davantage le fait des règles de consolidation de la société France 24 (pris en compte en 2007, puis retirée du total en 2008) que de véritables mouvements.

Evolution des effectifs du groupe

<i>En ETP</i>	2004	2005	2006	2007	2007 / 2004	2008
France 2	2 142	2 105	2 090	2 122	-1,0%	10 073
France 3	6 096	6 085	6 068	5 983	-1,9%	
France 4		23	27	28		
France 5	254	248	251	248	-2,2%	
RFO	1 945	1 986	1 989	1 973	1,4%	
FTVSA	130	143	150	167	28,4%	210
FTP	211	216	228	240	14,2%	617
ROM	0	70	70	70		
FTD	67	65	64	65	-3,6%	
FTVI	34	40	45	58	70,3%	
MFP	51	60	69	127	150,8%	
F2C et F3C	12	12	14	13	ns	
Total	10 942	11 053	11 066	11 094	1,4%	10 900

Source : Données FTV (bilans sociaux, tableaux de bord de la DRH)

De 2004 à 2008, ce n'est donc pas l'évolution des effectifs qui explique à titre principal la progression de la masse salariale. La croissance annuelle des effectifs, de + 0,5 % en moyenne avant la baisse de 2008, contribuait en effet pour moins de 15 % à la croissance annuelle moyenne de la masse salariale.

L'élément le plus coûteux a été le plan de « permanentisation », visant à résorber l'intermittence, lancé à la demande du Gouvernement en 2004⁵⁰. Ce plan a été repris par le COM sous la forme d'un objectif global de limitation de la part des emplois non permanents dans l'effectif total des cinq chaînes, qui devait passer de 21,5 % en 2005 à 18,4 % en 2010. Au cours des exercices 2006 et 2007, la cible du COM (20,2 % et 19,5 %) a été exactement respectée :

Evolution du taux d'emploi non permanent

	2004	2005	2006	2007
France 2	25,8 %	24,1 %	22,8 %	24,0 %
France 3	22,3 %	20,2 %	18,6 %	18,1 %
France 4		24,6 %	0,6 %	0,4 %
France 5	12,8 %	8,7 %	8,7 %	7,2 %
RFO	23,1 %	24,2 %	23,8 %	20,7 %
Total diffuseurs	22,9 %	21,5 %	20,2 %	19,5 %
Autres filiales	12,1%	12,1%	10,9%	18,2%
Total groupe	22,4%	21,0%	19,6%	19,4%

Source : Données FTV (bilans sociaux, tableaux de bord de la DRH)

Comme l'indicateur de masse salariale, l'objectif global assigné par le COM recouvrait en fait des disparités importantes entre les chaînes. Mais surtout, il ne prenait pas en compte les autres filiales, même lorsque celles-ci recourent massivement à l'intermittence comme la filiale de production MFP, dont le taux de personnels non permanents sur l'effectif total est passé de 46,1 à 68,8 % entre 2004 et 2007. De la part de MFP, il s'agit d'une stratégie de développement dans le cadre du modèle salarial de ses concurrentes privées, lesquelles recourent à l'intermittence de façon structurelle. Mais cela signifie qu'à l'échelle du groupe, ce sont finalement moins les cachetiers et les intermittents qui ont bénéficié de la « permanentisation » que les employés recrutés sur contrats à durée déterminée.

50) Par lettre du 10 juin 2004.

Or, il n'est pas certain que cette évolution corresponde vraiment aux objectifs assignés à l'entreprise en 2004⁵¹, qui faisaient directement suite à la crise des intermittents. Il a pour contrepartie d'avoir réduit les marges de manœuvre « naturelles » de l'entreprise pour une éventuelle réduction de ses effectifs.

Effectifs et catégories de contrats

	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004
CDI	6 116	6 295	6 414	6 441	6 439	+ 5,3 %
CDD droit commun	506	498	410	384	361	- 28,7 %
Intermittents	750	710	697	714	650	- 13,4 %
Cachetiers	630	610	576	577	523	- 17,0 %
Total personnels techniques	8 003	8 114	8 097	8 116	7 973	- 0,4 %
CDI	2 372	2 441	2 481	2 501	2 539	+ 7,0 %
CDD	380	337	335	316	240	- 36,9 %
Pigistes	188	160	154	161	148	- 20,3 %
Total journalistes	2 939	2 939	2 969	2 978	2 927	- 0,4 %
Total	10 942	11 053	11 066	11 094	10 900	- 0,4 %

Source : Données FTV (bilans sociaux, tableaux de bord de la DRH)

Car en dépit de la formulation prudente du COM en la matière, les objectifs internes du groupe relèvent clairement de la réduction des effectifs depuis 2007.

Dans un premier temps, cette stratégie s'est incarnée, dans le cas de France 2, par une politique volontariste visant à encourager le départ, moyennant transaction, d'un certain nombre de collaborateurs n'ayant plus leur place à l'antenne. Cette politique a été conduite à un rythme soutenu, mais dans des conditions dont l'économie – par rapport au simple fait d'attendre le départ en retraite des personnels concernés – est incertaine compte tenu de son coût. Les 28 départs obtenus dès 2005 ont ainsi coûté 4,6 M€ tandis que les 35 départs enregistrés au premier semestre 2006 coûtaient 5,1 M€ soit un ratio moyen de près de 155 000 € par agent. Le contrôle général économique et financier s'en est inquiété et a décidé, à compter du mois de juin 2006, de différer son visa dans l'attente d'une reformulation de cette politique en lien avec une gestion individuelle des emplois et des carrières plus explicite. Il semble qu'à

51) Dans une lettre du 31 mai 2006 au ministre de la culture et de la communication, le président de France Télévisions indiquait que « *cet effort de réduction a porté davantage sur le personnel intermittent proprement dit (personnels relevant des annexes 8 et 10), avec un nombre de jours en diminution de près de 13,5 % entre 2004 et 2005* » : ce constat était encore exact en mai 2006, mais il ne l'est pas resté.

partir de là, les « départs transactionnels » aient été plus rares, tout en continuant à être recherchés par la direction générale de France 2.

De façon plus appuyée a ensuite été mis en place, en 2007, un dispositif de départ volontaire, assorti d'un engagement de non remplacement systématique. Mais après un an de mise en œuvre, le bilan de ce plan apparaît mitigé. En effet, 210 salariés ont quitté le groupe sur un total possible de 243 (correspondant aux salariés âgés de plus de 62 ans). Parallèlement, le taux moyen de remplacement s'établit à 57 % à l'échelle du groupe, avec un taux nettement supérieur au sein de RFO. De surcroît, les personnels « redéployés » au sein de l'entreprise n'ont pas été décomptés comme des « remplacements » ; en prenant en compte ces personnels, dont le poste a été transformé mais l'emploi maintenu, le ratio de remplacement atteint en réalité 60 %, et la réduction nette des effectifs n'est que de 84 emplois. Ce chiffre serait même encore inférieur si l'on prenait en compte les emplois de la holding, exemptée dès l'origine de l'objectif de non remplacement. *In fine*, l'exercice 2008 s'est tout de même clos sur une réduction des effectifs de 194 ETP à l'échelle du groupe du fait d'une politique de non remplacement des départs volontariste dans le contexte d'une année difficile.

Sans être négligeables, ces chiffres montrent que l'approche retenue par France Télévisions correspond à une adaptation à long terme de la structure de ses emplois. Et s'il est possible, comme l'estiment les dirigeants du groupe, que l'entreprise commune provoque de nouveaux départs volontaires, la nature même de ce type de plan – par ailleurs immédiatement coûteux puisqu'il nécessite le versement d'indemnités allant au-delà des dispositions conventionnelles – fait qu'on ne peut en attendre à court terme des effets très significatifs.

Pourtant, dans le cadre du plan d'affaires 2009-2012, une grande partie des économies de synergie qui conditionnent l'équilibre des comptes de l'entreprise dépend des effets de la reprise de ce type de dispositif.

France Télévisions évalue à 900 le nombre de personnes éligibles au dispositif. En fonction du taux de remplacement, que l'entreprise veut s'efforcer de limiter au maximum, et compte tenu des efforts de réduction des emplois non permanents engagés par ailleurs, c'est une réduction des effectifs de près de 900 ETP qui est ainsi visée.

La crédibilité d'un tel scénario est pour le moins sujette à caution.

Tout d'abord, il suppose un taux de remplacement très faible des départs susceptibles d'intervenir dans le cadre du dispositif : l'expérience du mécanisme mis en œuvre en 2007 a montré qu'il s'agissait là d'un pari difficile à tenir.

Ensuite, il exige un financement conséquent, puisque l'entreprise valorise à environ 70 000 € le coût de chaque départ pour les seuls salariés permanents, soit au total un coût possible de 63 M€ sur l'ensemble des années 2009-2012.

Enfin, ce scénario a été bâti avant que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ne repousse de cinq ans l'âge légal de mise à la retraite d'office par l'employeur, ce qui risque de fausser les hypothèses de départs retenues par France Télévision.

Au total, il ne fait guère de doute que la réduction de ses effectifs constituera le chantier le plus délicat de l'entreprise commune. Celle-ci aurait gagné à s'appuyer sur des résultats plus convaincants au cours des dernières années : l'absence de volontarisme manifesté par France Télévisions et ses autorités tutélaires au moment de la signature du COM en avril 2007 n'aura fait que repousser le débat sur les économies en emplois liées aux synergies que le groupe, et aujourd'hui l'entreprise commune, appellent nécessairement.

III - Une trajectoire économique tendue

La question du modèle économique de la télévision publique ne recouvre pas uniquement celle de son mode de financement. La diversification des activités, la valorisation des droits attachés aux programmes, la place résiduelle de la publicité, la position de France Télévisions en regard de ses concurrents... sont autant d'aspects qui déterminent également la performance économique de l'entreprise.

De ce point de vue, si la réforme engagée par la loi du 5 mars 2009 modifie très substantiellement les modalités de financement, elle ne dessine pas d'ambition très affirmée pour le groupe en matière de développements économiques et commerciaux. C'est la raison pour laquelle le plan d'affaires négocié par l'Etat et l'entreprise au printemps 2009 repose davantage sur des économies espérées que sur des ressources nouvelles.

A - D'un modèle de financement à l'autre

Le mode de financement de France Télévisions n'avait pas sensiblement varié au cours des dernières années, au point qu'il pouvait apparaître comme stabilisé dans ses grands équilibres depuis la réduction du volume horaire de la publicité (de douze à huit minutes) décidée par la loi du 1er août 2000 et mise en œuvre en deux temps en 2000 et 2001.

Dans son rapport public annuel pour 2007, la Cour s'était inquiétée des conséquences de la non-revalorisation de la redevance depuis 2002 pour le financement de l'audiovisuel public, et relevait notamment l'existence d'un effet de ciseaux entre l'augmentation des charges pesant sur France Télévisions telles que définies par le COM (+ 4 à 5 % par an) et celle des ressources publiques (+ 2,6 % par an), que l'entreprise était obligée de compenser par des performances publicitaires à l'avenir incertain.

A cette époque, la DDM observait cependant qu'entre le souci de financer le développement de France Télévisions et celui de préserver la spécificité qualitative du service public : « *la répartition actuelle du chiffres d'affaires de France Télévisions entre ressources publiques et publicitaires apparaît aujourd'hui fixée à un niveau adéquat* ». De fait, le ratio global de soutien public via la redevance oscillait depuis 2001 autour de 65 %, ces oscillations étant d'ailleurs moins le fait de la redevance elle-même que des autres activités⁵².

Répartition du chiffre d'affaires brut de France Télévisions

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Redevance	65,7%	64,4%	63,2%	61,2%	65,9%	64,3%	64,2%
Publicité et parrainage	28,3%	29,7%	30,0%	29,4%	28,6%	29,2%	28,1%
Autres	6,0%	5,9%	6,8%	9,4%	5,5%	6,5%	7,7%
Chiffre d'affaires	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Rapports de gestion FTV SA – comptes consolidés

Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclu en avril 2007 avait globalement entériné ce modèle économique en aboutissant à un plan d'affaires fondé sur une stabilité sur cinq ans de la part respective de ces deux modes de financement. L'un des éléments du consensus formé autour de ce modèle était la modestie des objectifs de résultat des autres activités du groupe, dont il avait été admis qu'ils demeurerait marginaux et destinés à ne jouer aucun rôle significatif dans le financement de la grille (c'est-à-dire du cœur de métier), en passant même de 12,2 M€en 2006 à seulement 9,80 M€en 2012.

Dans le cadre de la négociation du COM, aucune pression particulière n'avait été exercée sur France Télévisions pour accroître ses ressources propres autres que publicitaires – ces dernières faisant elles-

52) En 2004, les autres produits d'exploitation ont crû de 88 M€, dont l'essentiel (66 M€) provenait de la subvention du ministère des affaires étrangères liée à l'intégration de TV5 dans les comptes consolidés.

mêmes l'objet d'objectifs modestes dans le cadre d'un tassement anticipé, voire d'une régression, de l'audience. Ce constat peut surprendre, mais il était cohérent avec le panorama dressé précédemment des relations de l'Etat et de la télévision publique : entériner une déformation, même limitée, du modèle de financement – comme l'avait imaginé l'inspection générale des finances dans son rapport de janvier 2006 – aurait impliqué d'ouvrir le chantier de la répartition des droits entre diffuseurs et producteurs dans le secteur audiovisuel.

Une stratégie assumée de valorisation des programmes en-dehors des antennes aurait aussi soulevé la question du service public, et ainsi pu remettre en cause le *statu quo* entériné par la Commission européenne en 2005 lors de son précédent examen de la compatibilité de la redevance audiovisuelle avec la prohibition des aides d'Etat.

En fait, en 2006, seul le contrôle général économique et financier paraissait prêt à bousculer le modèle économique de la télévision publique au moment du lancement des travaux du COM⁵³, mais sans rencontrer beaucoup d'appuis.

L'annonce par le Président de la République, le 8 janvier 2008, de la suppression à terme de la publicité sur les antennes publiques, huit mois après la signature du COM, constituait donc un renversement de la position de l'Etat. Elle marquait aussi l'abandon des deux principales pistes débattues peu après la signature du COM pour financer le développement multimédia de France Télévisions, c'est-à-dire l'augmentation de la redevance et l'extension de la publicité (notamment sous la forme d'une coupure dans les émissions dites de flux, qui constituait une revendication appuyée du président de l'entreprise).

En réalité, ce changement de cap n'est pas total, car seul le mode de financement public de France Télévisions a été revu en profondeur, sans que soit abordée la réforme des droits sur les programmes et les conditions de leur valorisation.

Il s'agit là d'une différence importante avec le modèle de financement de la télévision publique qui prévaut au Royaume-Uni et en Allemagne. Dans ces deux pays, en effet, si la part des financements publics dépasse 80 % des ressources annuelles et si la publicité y est très

53) « Pour continuer à être un acteur télévisuel crédible, le groupe France Télévisions va devoir rapidement changer de modèle. (...) La question de l'environnement réglementaire (décrets Tasca, réglementation sur la publicité) doit être posée comme une alternative à une recapitalisation pour financer les investissements de l'avenir. » (note du CGEFI au secrétaire général adjoint de la Présidence de la République, 3 avril 2006).

peu présente, les ressources de diversification liées à la valorisation des programmes et aux nouveaux supports de diffusion y sont conséquentes.

B - Les risques liés au nouveau modèle de financement

Le nouveau modèle de financement de la télévision publique a été préparé par les travaux de la commission éponyme dont le rapport a inspiré la loi du 5 mars 2009. Trois éléments devaient structurer les différentes hypothèses élaborées par la suite.

Le premier tient en un mécanisme d'indexation de la redevance, qui doit permettre à France Télévisions de disposer d'un socle de ressources stables en euros constants. Le montant de la redevance, désormais dénommée *contribution à l'audiovisuel public*, devrait ainsi atteindre entre 121 € en 2010. La redevance française n'en reste pas moins sensiblement inférieure à la valeur moyenne de la contribution à l'audiovisuel public dans les autres Etats européens, qui s'élève à 161 €⁵⁴.

Le deuxième porte sur la compensation de la suppression de la publicité. Cette compensation incombe au budget général de l'Etat, avec pour corollaire la création de deux nouvelles taxes (qui ne sont pas directement affectées à France Télévisions).

Enfin, le financement de la « *nouvelle ambition du service public* » constitue le troisième élément clé du nouveau modèle. Chiffrée à 200 M€ annuels à l'horizon 2009-2011 puis à 300 M€ cette ambition doit en fait être financée par des économies dans les dépenses du groupe, sans apports supplémentaires de l'Etat. C'est à ce dernier titre que le plan d'affaires négocié entre l'Etat et France Télévisions doit servir de feuille de route.

La Commission européenne a ouvert, le 1^{er} septembre 2009, une procédure formelle d'examen du nouveau mécanisme de financement de France Télévisions, qui a déjà donné lieu à l'envoi, aux autorités nationales, d'une lettre d'observations et de demande de précisions. Il revient à la Commission d'apprécier dans quelle mesure le soutien budgétaire direct de l'Etat accordé à France Télévisions à titre de "compensation" peut être justifié par les obligations de service public qui incombent à l'entreprise. Le résultat de cet examen n'était pas connu au moment de la publication du présent rapport.

54) Cf. rapport de la Commission pour la nouvelle télévision publique.

1 - La compensation de la suppression de la publicité

La loi du 5 mars 2009 ne laisse à France Télévisions que des possibilités résiduelles en matière de publicité⁵⁵. La compensation de la perte de recettes correspondante, tout en distinguant la période transitoire 2009-2011 du futur régime de croisière, joue donc un rôle essentiel.

Le montant de cette compensation a été chiffré par la Commission pour la nouvelle télévision publique à 450 M€ à partir de 2009 et à 650 M€ à partir de 2012. Retenant comme référence un chiffre d'affaires publicitaire net de 800 M€ pour le groupe, la commission a en effet estimé à 150 M€ les ressources publicitaires résiduelles, soit 650 M€ de perte de recettes à financer à l'horizon 2012. Durant la période transitoire, elle a considéré que 350 M€ de ressources demeuraient acquises à France Télévisions, aboutissant ainsi au chiffre de 450 M€ à financer annuellement durant cette période.

Dans l'immédiat, c'est bien un montant de 450 M€ qui a été inscrit en loi de finances pour 2009⁵⁶.

Il n'est toutefois pas évident que ce chiffre corresponde à la compensation « à l'euro près » à laquelle le Gouvernement s'était engagé.

Tout d'abord, le chiffre d'affaires de référence retenu par la Commission pour la nouvelle télévision publique, c'est-à-dire 800 M€, se situe en deçà du chiffre d'affaires publicitaire réalisé par France Télévisions en 2007 (823 M€), ainsi que du chiffre d'affaires prévu à son budget 2008 et conforme aux prévisions du COM (849 M€).

Ensuite, les estimations relatives aux chiffres d'affaires perdus et conservés par France Télévisions n'ont pas été toutes consensuelles. La direction du développement des médias, par exemple, estimait à 45 M€ supplémentaires la perte de recettes en 2009, et à 30 M€ de moins les recettes résiduelles, soit un écart global de 75 M€ avec la compensation retenue par la Commission pour la nouvelle télévision publique⁵⁷.

55) A savoir la publicité entre 6 heures et 20 heures jusqu'à l'extinction de la diffusion hertzienne analogique en 2011, la publicité dans les programmes régionaux et locaux et cette portant sur des appellations génériques, les campagnes d'intérêt général et surtout le parrainage des émissions.

56) Ce montant pourrait être ramené à 415 M€ selon les prévisions budgétaires présentées lors du conseil d'administration de France Télévisions du 29 septembre 2009.

57) Note de la direction du développement des médias du 18 septembre 2008.

Par ailleurs, la Commission européenne n'a pas inclus dans le chiffrage de la compensation le coût des programmes de substitution destinés à être diffusés sur les plages horaires libérées par la publicité, qui avait été estimé par France Télévisions entre 50 et 55 M€.

Ces différents éléments montrent que le montant de la compensation prévue en 2009 résulte *in fine* d'un arbitrage budgétaire, et non d'une évaluation précise fondée sur les performances publicitaires virtuelles de France Télévisions.

Au demeurant, la dépression sévère du marché publicitaire en 2008 s'est traduite par un effondrement immédiat des recettes du groupe – les chaînes privés connaissant un sort comparable – avant même l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2009, avec un montant de 618,5 M€ soit près de 250 M€ de mois que prévu au budget 2008. Les paramètres utilisés par la commission pour évaluer le niveau de la compensation sont donc largement caducs, mais pas aussi défavorables à l'entreprise qu'ils pouvaient le sembler au printemps 2008. France Télévisions est ainsi parvenue à présenter une grille de programmes pour la période débutant le 5 janvier 2009 à moyens constants, au prix, il est vrai de troisièmes parties de soirées à coût très faible ou quasi-nul.

Au total, l'idée d'une compensation à l'euro près ne repose donc plus que sur des bases virtuelles. En réalité, il faut parler d'une nouvelle clé de financement partagée entre une redevance désormais indexée sur l'inflation, et un soutien budgétaire de l'Etat assimilable à une compensation forfaitaire.

Cette compensation ne permet pas à France Télévisions de renouer immédiatement avec l'équilibre puisqu'il est prévu que l'exercice 2009 se solde par une perte.

Il reste par ailleurs à s'assurer de la régularité de ce nouveau système de financement avec le régime communautaire des aides d'Etat, la Commission européenne ayant clairement indiqué, dans son avis sur le soutien exceptionnel octroyé en 2008 par l'Etat à France Télévisions, que son accord sur ce volet ne préjugeait pas de sa position au titre du régime issu de la loi du 5 mars 2009.

Les nouvelles taxes instituées dans le cadre de la réforme

Lors de la remise du rapport de la Commission, le 25 juin 2008, le Président de la République a retenu deux des quatre dispositifs de financement proposés par celle-ci, à savoir une taxe sur le chiffre d'affaires des opérateurs de téléphonie fixe et mobile et des fournisseurs d'accès à internet, et une taxe de l'ordre de 3% sur le chiffre d'affaires publicitaire des chaînes de télévisions privées.

Ce mécanisme figurait dans le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, avec un rendement estimé pour 2009 à 94 M€ pour la taxe sur le chiffre d'affaires publicitaire des chaînes de télévisions⁵⁸ et à 379 M€ pour la taxe sur les services de communications électroniques fournis par les opérateurs et fournisseurs d'accès à internet⁵⁹.

Lors de son examen par le Parlement, ce dispositif a été amendé : l'assiette de la taxe sur le chiffre d'affaires des opérateurs de télévisions a été plafonnée à 50 % de l'accroissement annuel du chiffre d'affaires de chacune des chaînes redevables, avec un taux plancher fixé à 1,5 % afin de « prendre en compte les évolutions de la conjoncture économique », réduisant ainsi le rendement attendu pour 2009.

Enfin, l'affectation de ces deux taxes à l'audiovisuel public n'étant juridiquement pas possible, le nouveau mode de financement de France Télévisions a finalement emprunté deux voies : d'un côté, la loi du 5 mars 2009 a créé les deux taxes nouvelles relevant du code général des impôts ; de l'autre, la loi de finances pour 2009 a prévu l'abondement du programme « Contribution au financement de l'audiovisuel public » à hauteur de 450 M€ pour France Télévisions. Il n'est donc pas opéré de lien juridique entre les deux nouvelles taxes et le financement de l'audiovisuel, à la différence de ce qui existe pour la redevance.

Plusieurs des entreprises assujetties à ces taxes en contestent la légalité au regard des règles communautaires, et sont intervenues en ce sens dans le cadre de l'examen, par la Commission européenne, du nouveau mécanisme de financement de France Télévisions.

58) Pour des motifs d'égalité de traitement devant l'impôt, France Télévisions est également assujettie à cette taxe bien que son rendement doive servir à la financer.

59) Ces données sont issues du rapport de la commission spéciale de l'assemblée nationale. L'avis rendu par l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes a permis de clarifier le champ d'application de cette dernière, celle-ci ayant vocation à s'asseoir sur les revenus de détail de l'internet, de la téléphonie mobile et de la téléphonie fixe, à l'exception des dépenses nécessaires au financement des infrastructures correspondantes.

2 - Le nouveau plan d'affaires de France Télévisions : une trajectoire sous tension d'ici 2012

Les négociations relatives au plan d'affaires pour la période 2009-2012 ont abouti à la présentation de celui-ci au conseil d'administration de France Télévisions le 2 juin 2009.

Plan d'affaires de France Télévisions

en M€	Réel 2008	2009	2010	2011	2012
Ressource publique	1 945,3	2 447,2	2 507,1	2 568,2	2 732
Résultat net groupe avant impôt	-137,7	-98,3	-98,9	-36,4	31,5

Source : DDM

Par rapport aux éléments qui avaient été notifiés à France Télévisions en août 2008, ce plan traduit une légère révision à la hausse des ressources publiques et une révision à la baisse des ressources propres, les recettes nettes disponibles au niveau du groupe croissant à un taux de moyen annuel de 2,1% entre 2009 et 2012, là où le COM signé en avril 2007 prévoyait une progression moyenne de 2,4 %.

En fait, cette trajectoire montre surtout à quel point les difficultés de l'exercice 2008 seront difficiles à surmonter, puisqu'en dépit d'une progression des concours publics qui reste soutenue, l'entreprise ne retrouvera pas l'équilibre avant 2012. La trésorerie du groupe, qui est devenue négative en 2009 pour un montant estimé par le plan d'affaires à -254 M€ ne devrait pas non plus être stabilisée avant 2012, générant dans l'intervalle des frais financiers conséquents.

Encore ce résultat suppose-t-il que la trajectoire du plan d'affaires en matière de dépenses soit elle aussi respectée, ce qui apparaît loin d'être acquis.

Le plan repose en effet sur « *une meilleure maîtrise des charges qui connaîtront une progression plus modérée que celle prévue initialement par le COM 2007-2010* »⁶⁰. Le taux moyen d'évolution du coût de grille s'établit en particulier sur la période à 1,5%, contre 2,7% dans le contrat d'objectifs et de moyens 2007-2010 : au regard de la dynamique des prix dans le secteur, il s'agit pour France Télévisions d'un véritable coup de frein, qui exigera une refonte de sa politique d'acquisition des programmes. Il y est revenu dans le quatrième chapitre.

60) Document accompagnant la présentation du plan d'affaires au conseil d'administration du 2 juin 2009.

Indépendamment de ce cadrage général, plusieurs points du plan d'affaires méritent l'attention en ce qu'ils conditionnent le retour à l'équilibre des comptes et la réussite de la réforme.

a) Les développements nouveaux liés au « média global »

Le plan d'affaires réserve une enveloppe de 170 M€ aux développements supposés incarner la nouvelle télévision publique. Ces développements correspondent à l'acquisition des droits liée au « média global », au déploiement de la télévision numérique de terre outre-mer et aux nouvelles formes de diffusions (haute définition, télévision mobile personnelle, web TV). Ils tiennent également compte des coûts de transition liés à la mise en place de l'entreprise commune pour un montant global de 79 M€.

Ces chiffres sont difficiles à rapporter à ceux qui avaient été avancés par la Commission pour la nouvelle télévision publique dans son rapport final. Cette dernière avait en effet estimé à 200 M€ par an la « nouvelle ambition » du service public à compter de 2009, ce chiffre étant porté à 300 M€ en 2012.

Telle que présentée par la commission, cette nouvelle ambition comportait quatre volets : la restructuration de France Télévisions en « média global », la prise en compte des besoins liés à la négociation d'un accord d'entreprise, les besoins au titre de l'évolution de France 3 et l'extension à l'ensemble de cette chaîne des obligations en matière de création, ces mesures induisant au total 80 M€ d'investissements supplémentaires dans le secteur de la création.

Certes, les discussions sur le plan d'affaires de France Télévisions ont bien intégré un certain nombre de charges additionnelles, le plan d'affaires reprenant au titre des développements le chiffre de 170 M€ avancé par France Télévisions⁶¹. Mais, le débat principal retracé par le plan d'affaires concerne le calendrier de ces développements et de ces dépenses.

Or, avec 14,3 M€ consacrés aux développements en 2009, 36,3 M€ en 2010, 53,5 M€ en 2011 et 65,9 M€ en 2012, le plan d'affaires entérine le fait que l'entreprise devra d'abord se restructurer – les coûts de transition étant à engager immédiatement – avant de déployer ses activités dans le « média global ». Celui-ci risque donc de supporter tout aléa dans la réalisation des recettes ou des dépenses, alors qu'il constitue l'une des finalités essentielles de la réforme.

61) Ces chiffrages ne prennent pas en compte les coûts dits de transition, que la société s'est engagée à financer par des recettes exceptionnelles.

b) Les synergies espérées de l'entreprise commune

Aucun montant précis ne figure dans le plan d'affaires au titre des synergies ou plus globalement des économies de fonctionnement attendues de l'entreprise commune, alors que les coûts de transition liés à la renégociation des accords collectifs – et à un probable alignement par le haut de leurs dispositions – se traduiront immédiatement par des charges supplémentaires, évaluées à 35 M€ au printemps 2009.

La Commission pour la nouvelle télévision publique avait estimé à 140 M€ le montant des économies et gains de productivité réalisables au sein du groupe, celles-ci devant être intégralement affectées à la nouvelle ambition du service public et notamment à la constitution du « média global ». Ce montant, élevé en valeur absolue, correspondait en valeur relative à 5,7 % des charges de la société inscrites à son budget 2008, et ne semblait donc pas hors de portée. Cependant, la réalisation d'économies substantielles sur les charges de fonctionnement se heurte aux engagements pris en matière d'investissement dans les programmes.

De fait, c'est la nature des économies réalisables qui a occupé une part importante des discussions sur le plan d'affaires, qu'il s'agisse de la répartition de ces synergies par grandes fonctions (économies de structures versus économies sur les coûts de grille), par chantiers identifiés (information nationale, sport, programme national, programmes régionaux) ou par nature de dépenses (frais de personnel versus achats de programmes). Mais, finalement, elles n'apparaissent pas autrement affichées qu'à travers la modération d'ensemble des charges du groupe : une progression moyenne de 1,5% des coûts de grille contre 2,7% prévus par le COM, et la baisse des autres coûts du diffuseur à un rythme annuel de 4,6 %, très supérieur à la tendance prévue par le COM (-0,2 %).

Quelle que soit la nature exacte des synergies incluses dans le plan d'affaires, trois points appellent l'attention quant à leur mise en œuvre.

Il s'agit tout d'abord du calendrier de celle-ci. La Commission pour la nouvelle télévision publique avait fait le choix de considérer de la même manière les exercices 2009 à 2012, estimant que dès l'année 2009 l'ensemble des synergies attendues pourraient se matérialiser. Cette hypothèse se révèle à l'évidence irréaliste : il était difficilement concevable que les synergies puissent porter pleinement leur fruit dès le 1er janvier 2009, alors même que l'entreprise commune mettra plusieurs mois à entrer dans les faits une fois son principe inscrit dans la loi, en raison, entre autres, des délais nécessaires à la consultation des personnels et à la renégociation d'un accord d'entreprise. Ce n'est donc qu'à l'échéance de 2010, et plus vraisemblablement même 2011 et 2012 que

l'ensemble des synergies identifiées pourrait se matérialiser, trajectoire qui transparaît d'ailleurs dans le plan d'affaires.

En deuxième lieu, la question demeure entière de savoir s'il est possible d'atteindre ces synergies sur la base des dispositifs annoncés par France Télévisions, notamment en matière de dépenses de personnel. Comme il a été indiqué précédemment, la réduction attendue des effectifs à hauteur de 900 personnes repose sur des hypothèses fragiles et n'apparaît guère crédible en l'état.

En troisième lieu, les économies attendues résultent en grande partie de l'extinction de la diffusion analogique, puisque la diffusion numérique est, à périmètre égal, sensiblement moins coûteuse. Or, comme France Télévisions l'a reconnu dans une réponse à la Cour, « *le chiffrage final des dépenses de diffusion d'ici 2012 est un exercice particulièrement délicat, tant les hypothèses techniques et les choix stratégiques semblent encore largement ouverts* ». Les hypothèses retenues par le plan d'affaires apparaissent plutôt conservatrices, notamment pour ce qui concerne la haute définition, la télévision mobile personnelle et la diffusion numérique ultramarine. Les réductions obtenues par France Télévisions en 2008 de son prestataire pour la diffusion analogique, soit 21 M€, risquent donc de n'être pas récurrentes.

Si l'on replace leur recherche de synergies dans le contexte global de la réforme de la télévision publique, celle-ci ne visant pas à réduire le périmètre des programmes de la société mais à en modifier la nature, ces synergies devraient trouver leur contrepartie dans les investissements liés à la nouvelle ambition du service public, qu'il s'agisse des programmes ou de l'information. Mais l'expérience passée montre l'extrême difficulté qui entoure la concrétisation de telles synergies dans le secteur audiovisuel. France Télévisions considère à ce stade la mise en place de l'entreprise commune comme la clé de cette réussite. Il ne s'agit pourtant ni de la seule, ni même de la principale condition de réalisation des synergies attendues, qui reposent plutôt sur un effort de maîtrise des coûts. Simultanément, les chapitres II et III du présent rapport témoignent des marges qui existent en la matière pour les productions achetées par le groupe et identifient un certain nombre de gisements de productivité dans le domaine de l'information.

Dès lors, la présentation chiffrée de ces synergies accompagnée des développements qu'elles doivent permettre de mettre en œuvre serait judicieuse. Elle permettrait de concrétiser le principe selon lequel les économies sont bien « affectées » à de nouveaux développements. Elle permettrait également de s'assurer de l'effet de ces évolutions sur la structure globale des coûts de la société, celle-ci devant viser à préserver la part des programmes en leur sein. Enfin, elle constituerait un élément

d'acceptabilité, pour les personnels concernés, des évolutions liées à la réforme de la télévision publique et à un contexte économique d'ensemble contraint.

c) Les recettes de diversification

La Commission pour la nouvelle télévision publique avait estimé à 40 M€ le résultat net des activités de diversification qui pourrait être dégagé par le groupe dans le cadre de la mise en œuvre du « média global ». Par rapport au chiffre d'affaires actuel (100 M€), un tel résultat aurait exigé que France Télévisions se rapproche du modèle qu'empruntent ses concurrents privés :

Ressources de diversification de groupes audiovisuels

(en M€)	chiffre d'affaires diversification	part du chiffre d'affaires total
France Télévisions	100	4 %
TF1	547	20 %
M6	575	42 %
Canal+	493	14 %
BBC	1039	16 %
ZDF	167	8 %
RAI	362	12 %

Source : France Télévisions, chiffres 2006-2007, hors pay-TV

France Télévisions a considéré l'objectif de 40 M€ de ressources de diversifications supplémentaires comme « très ambitieux » au regard des marges nettes que dégagent les activités de diversification. France Télévisions Distribution (FTD), avec ses DVD, ne présente ainsi qu'un taux de marge de 6 %, et les chaînes thématiques du groupe environ 7 %⁶². Cela signifie, d'après France Télévisions, que l'objectif de 40 M€ de résultat net exigerait une multiplication par trois du chiffre d'affaires actuel, alors que le plan d'affaires alors en préparation ne laissait guère espérer de marges de manœuvre pour un éventuel investissement initial. C'est ce qui expliquait que la stratégie envisagée par le groupe soit celle de partenariats dans lequel elle n'apporterait que des droits et de l'industrie, mais pas de numéraire.

62) Eléments transmis par France Télévisions à la Commission pour la nouvelle télévision publique le 3 juin 2008.

De fait, le plan d'affaires retient des montants nettement plus faibles que ceux qui avaient été avancés un an plus tôt : rien en 2009, 2,8 M€en 2010, 6,7 M€en 2011 et 13 M€en 2012.

Ces chiffres, somme toute marginaux au regard du volume d'affaires de France Télévisions, sont décevants en regard du concept de « média global », qui paraissait riche de promesses. Ils n'en sont pas moins réalistes.

En effet, la valorisation de ces activités nouvelles demeure largement tributaire du contexte réglementaire, qu'il s'agisse du niveau des participations que France Télévisions pourra prendre dans des chaînes thématiques ou des droits d'exploitations acquis sur les programmes qu'elle diffuse. Or, en la matière, la réforme n'a apporté que des ajustements mineurs (cf. chapitre IV), sans ouvrir les perspectives économiques dont le concept éditorial et technique de « média global » semblait porteur.

d) Les conditions du retour à l'équilibre des comptes

Dans le cadre de son budget pour 2009, France Télévisions s'est efforcée de limiter l'impact de la réduction des ressources disponibles sur le coût de grille du groupe, celui-ci augmentant de 1,8 % par rapport au budget initial pour 2008. Mais c'est au prix d'une forte perte, après que le groupe eut enregistré une première perte en 2008.

Le plan d'affaires conclu en juin 2009 entérine la perpetuation de cette situation sur les exercices 2010 et 2011, ne prévoyant un retour à l'équilibre du résultat net avant impôt qu'en 2012 : -98,3 M€en 2009, -98,9 M€en 2010, -36,4 M€en 2011 et 31,5 M€en 2012.

La situation financière actuelle et prévisionnelle du groupe est donc très fragile.

Pourtant, ni le budget 2009, ni le plan d'affaires ne comportent de bilan prévisionnel de la société qui permettrait d'apprécier la soutenabilité financière de ces résultats fortement négatifs.

De fait, le bilan de la nouvelle entreprise commune n'était pas arrêté en juin 2009, alors que ce sont les comptes sociaux de cette dernière qui doivent pouvoir supporter l'accumulation des résultats négatifs d'ici 2012 en regard des capitaux propres.

En parallèle avec la dégradation des résultats, la trésorerie de l'entreprise devrait s'affaiblir de -325 M€ en 2009, pour devenir structurellement négative à un niveau proche de - 300 M€pendant toute la durée du plan d'affaires. Un tel mode de fonctionnement, très coûteux

en intérêts, exigerait une révision substantielle des rapports de France Télévisions avec ses banques, puisqu'elle n'avait jamais connu semblable situation et présentait à l'inverse en permanence un haut niveau de trésorerie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réussite de la réforme de la télévision publique se heurte encore à de nombreuses inconnues, dont celle liée au contexte économique d'ensemble n'est pas la moindre.

Tout d'abord, le respect de l'engagement politique selon lequel l'Etat compenserait à l'euro près les pertes de recettes publicitaires dues à la réforme est particulièrement difficile à vérifier en raison de la détérioration de la conjoncture économique, qui pèse sur les ressources publicitaires résiduelles du groupe.

Dans ce contexte, et même si les prémisses d'une telle situation étaient sensibles dès 2007, le changement de modèle économique de France Télévisions s'accompagne à court terme d'une fragilisation financière, la société prévoyant, après une première perte avant impôt de -137,7M€ en 2008, de nouvelles pertes importantes jusqu'en 2011 inclus ainsi que de très fortes tensions sur sa trésorerie.

En deuxième lieu, le chiffrage des économies attendues des différentes synergies liées à l'entreprise commune repose sur des bases fragiles, qui rendent improbable leur réalisation rapide. Comme cela est le cas depuis 2000, il semble que l'Etat mette davantage l'accent sur les économies attendues sur les fonctions support que sur les programmes, alors que ce sont ces derniers, en y incluant l'information, qui présentent les plus grandes marges de progrès. Il y est revenu dans les deux chapitres suivants.

Enfin, le nouveau mode de financement de la télévision publique n'a de sens qu'au regard des évolutions qu'il est réputé justifier : accentuer l'identité de service public des programmes, diffusés sur un bouquet de chaînes transformé en « média global ». Or, les éléments actuellement disponibles, en particulier le budget 2009 du groupe et le plan d'affaires négocié avec l'Etat, n'explicitent pas suffisamment les réalisations associées à ce deuxième pilier de la réforme. En particulier, tout laisse craindre que les inconnues qui émaillent le plan d'affaires pour les années 2009-2012 empêcheront France Télévisions d'investir de façon rapide et suffisante dans les développements technologiques et industriels qu'exigerait le « média global ».

Aussi le plan d'affaires gagnerait-il à s'appuyer sur des éléments de scénario plus explicites, notamment pour ce qui concerne le coût de la nouvelle ambition éditoriale.

Si la suppression de la publicité des antennes doit effectivement favoriser une réforme touchant à la nature et au contenu des programmes, alors il serait souhaitable que ce volet fasse lui aussi l'objet de scénarios chiffrés, d'objectifs et d'indicateurs dans le contrat d'objectifs et de moyens qui viendra parachever la réforme en cours. C'est la condition pour que les deux piliers de la réforme, son volet économique et financier, d'une part, et son volet éditorial et stratégique, d'autre part, puissent être menés de concert.

Dans ce cadre, la Cour formule huit recommandations en vue de la négociation du prochain contrat d'objectifs et de moyens :

- Détailler en un plan d'actions précis et chiffré les synergies et économies attendues de l'entreprise commune ;*
 - Préciser la nature et le montant des ressources de diversification associées à la mise en place du « média global » ;*
 - Etudier et chiffrer les scénarios d'évolution des Télés Pays Outre mer ;*
 - Traduire sous forme de bilans prévisionnels et de tableaux de financement annuels le plan d'affaires de l'entreprise commune ;*
 - Préciser les conditions dans lesquelles France Télévisions pourra financer ses besoins en trésorerie ;*
 - Affecter tout aléa favorable sur le chiffre d'affaires publicitaire du groupe à l'accélération du retour à l'équilibre de ses comptes ;*
 - Accélérer le déploiement au sein de la nouvelle entreprise commune d'outils de gestion partagés portant sur l'ensemble des métiers ;*
 - Privilégier un accord collectif plutôt qu'une série d'accords catégoriels dans le cadre de la renégociation ouverte par la loi du 5 mars 2009.*
-

Chapitre III : L'information et les rédactions

L'information, qui contribue dans une large mesure à l'identité des chaînes publiques, occupe historiquement une place privilégiée au sein de France Télévisions, dont elle mobilise près de la moitié des collaborateurs.

Jusqu'à présent, les rédactions du groupe ont été assez peu concernées par les diverses entreprises de rationalisation et de mutualisation, alors que dans le même temps, la place consacrée à l'information dans les programmes tendait à se réduire.

Dans un contexte budgétaire plus contraint, alors qu'une concurrence nouvelle est apparue et que se modifient progressivement les usages de « consommation de l'information », le respect d'un budget globalement reconduit d'exercice en exercice ne peut plus être considéré comme le seul objectif formel des rédactions. Certes, France Télévisions a commencé à faire évoluer l'offre et les moyens de l'information dans deux directions : l'amorce de synergies entre chaînes et entre supports d'une part, la rationalisation de la gestion interne d'autre part. Mais ces deux démarches resteront inabouties tant que l'offre d'information n'aura pas été redéfinie et que des objectifs précis, susceptibles de déboucher sur une maîtrise des coûts, ne lui auront pas été assignés.

I - L'information sur les antennes publiques : une position forte mais déclinante

L'information constitue l'une des missions historiques de la télévision publique, et bien que sa place dans les textes statutaires ait diminué à mesure que se développait l'offre privée dans ce domaine, elle demeure un élément fort des antennes publiques.

Si le volume horaire consacré à l'information a augmenté depuis 2004, c'est principalement en raison d'une forte croissance de l'offre d'information de France 3 en régions. En revanche, la part du temps dédié à l'information au sein des grilles nationales a reculé, tout comme l'audience de ces programmes. Dans ces conditions, la stabilité du budget des rédactions, sur la même période, se prête à des interprétations contradictoires, qui peuvent tout aussi bien, selon les chaînes, mettre en avant une hausse apparente de la productivité en regard des émissions *diffusées* qu'une progression du coût des programmes *produits*.

A - L'information, cœur de l'identité du groupe et des chaînes

1 - Information et missions de service public

Fondement du monopole d'Etat institué sur la télévision pendant et après-guerre⁶³, l'information a été érigée en première mission de service public de la télévision par la loi du 3 juillet 1972. La radiodiffusion-télévision française devait ainsi « *répondre aux besoins et aux aspirations de la population, en ce qui concerne l'information, la culture, l'éducation, le divertissement et l'ensemble des valeurs de civilisation* ».

La loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle a commencé à infléchir la définition de cette mission historique, en remplaçant la notion de « besoin » par une exigence générale vis-à-vis de « *l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information* ».

La loi du 30 septembre 1986 a confirmé cette évolution. Aux termes de son article 43-11 consacré aux missions du secteur public de l'audiovisuel, l'information contribue à la diversité, au pluralisme et à la qualité de l'offre de programmes, mais au même titre que les domaines de

63) La direction de la radiodiffusion créée par ordonnance du 22 juin 1944 est rattachée au ministère de l'information. Le monopole d'Etat sur la radio et la télévision est consacré ensuite par deux ordonnances du 23 mars 1945.

la culture, de la connaissance, du divertissement et du sport. Et dans les cahiers des missions et des charges des chaînes publiques adoptés en 1994⁶⁴, l'information n'était pas explicitement mentionnée parmi les missions des sociétés nationales.

La réforme portée par la loi du 5 mars 2009 n'a pas substantiellement modifié les textes relatifs à l'information, qui continue à être caractérisée par la loi sans être pour autant définie comme une mission légale. A la faveur d'un amendement sénatorial, elle s'est simplement attachée à préciser que « *lorsqu'ils diffusent des journaux télévisés, les services de la société France Télévisions disposent d'une ligne éditoriale indépendante.* ».

2 - Information et obligations déontologiques

Les obligations déontologiques énoncées dans les cahiers des missions et des charges en matière d'information ne diffèrent pas davantage les chaînes publiques des chaînes privées. Certes, les préambules des anciens cahiers propres à chacune des chaînes indiquaient que « *les sociétés nationales de programme ont vocation à constituer la référence en matière d'éthique* », mais seuls deux articles y étaient ensuite consacrés, aux termes desquels les chaînes publiques « *assurent l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information* » et « *veillent au respect de la personne humaine et de sa dignité* ».

En comparaison, les obligations déontologiques énoncées dans les conventions des chaînes privées apparaissent à la fois plus nombreuses et plus précises. Ainsi, la convention de la société TF1 comporte douze articles relatifs aux obligations déontologiques, dont cinq pour la seule information. Les conventions de BFM TV et i-Télé comportent quant à elles neuf articles, dont deux consacrés à l'honnêteté et l'indépendance de l'information⁶⁵.

Les chaînes publiques présentent néanmoins une spécificité en matière déontologique dans l'avant « audiovisuel public » à la convention collective nationale du travail des journalistes (CCNTJ). Celui-ci complète les principes professionnels énoncés aux articles 5 et 7

64) Décret n° 94-813 du 16 septembre 1994 portant approbation du cahier des missions et des charges des sociétés France 2 et France 3, modifié pour la dernière fois par le décret n°2002-750 du 2 mai 2002. Ces cahiers des charges des chaînes ont vocation à être remplacé par un unique cahier des charges relatif à France Télévisions et à ses « services » au terme de la loi du 5 mars 2009.

65) Conventions du 19 juillet 2005, articles 2-3-1 à 2-3-11.

de la convention collective⁶⁶ par des garanties supplémentaires d'indépendance. Outre une référence à la charte des devoirs du journaliste de juillet 1918, l'avenant énonce les principes de refus de diffusion d'informations contraires à la réalité des faits, de protection des sources, de respect de l'intégrité des sujets et de refus des actes contraires à « *l'intime conviction personnelle* » des journalistes. En contrepartie, sont introduites l'interdiction faite aux journalistes de posséder des intérêts dans une entreprise audiovisuelle de nature à compromettre leur indépendance (article 7.4.1) et l'interdiction des collaborations multiples, en dehors des tâches d'enseignement (article 7.4.3).

Par ailleurs, France Télévisions dispose d'une « *charte de l'antenne* » qui précise et développe les droits et devoirs des collaborateurs de la société, en particulier les journalistes. Le groupe indique que ce texte, d'une cinquantaine de pages, « *a valeur d'engagement vis-à-vis du public pour France Télévisions* ».

3 - Information et lignes éditoriales des chaînes

Trois des chaînes du groupe public – France 2, France 3 et RFO – se voient confier une mission d'information par le nouveau cahier des missions et des charges porté par le décret du 23 juin 2009 :

- France 2 : *La programmation de France 2 est placée sous le double signe de l'événement et de la création cinématographique et audiovisuelle française et européenne, et joue un rôle majeur en matière d'information et de sport* ;
- France 3 : « *La programmation de France 3 assure une information nationale, régionale et locale. Elle s'attache à développer en particulier une information de proximité et rend compte des événements régionaux et locaux. Un bulletin d'information sur l'outre-mer est programmé en semaine sur l'antenne de France 3, à une heure d'écoute appropriée* » ;
- RFO enfin « *A travers la programmation de Réseau France outre-mer, France Télévisions diffuse quotidiennement sur les services destinés aux populations d'outre-mer des journaux d'information concernant l'actualité locale, régionale, nationale et internationale.* ».

La mission d'information des chaînes est ainsi précisée dans son objet – rôle majeur pour France 2, local, régional et national pour France 3, tous confondus pour RFO. En ce sens, l'information contribue moins

66) Centrés pour l'article 5 sur le refus par le journaliste de salaires ou avantages pour la rédaction de ses articles autres que ceux de l'entreprise qui l'emploie et le refus de toute promotion matériellement intéressée, et pour l'article 7 sur la soumission des collaborations multiples à autorisation des employeurs.

aux missions de service public des chaînes - obligations particulières en matière d'information parlementaire et gouvernementale mises à part - qu'à leur identité éditoriale ou leur personnalité spécifique, pour reprendre deux expressions employées par le COM.

Information et identité des chaînes : le cas de France 3

La formulation du précédent cahier des missions et des charges de France 3 - antérieur à la loi du 5 mars 2009 et au décret du 23 juin 2009 – sur l'articulation entre mission d'information et vocation de proximité de la chaîne n'était pas dépourvue ambiguïté. Si la chaîne avait vocation à programmer des émissions à caractère national, régional et local, l'information n'était citée qu'à l'échelon régional et local. Outre le préambule, l'information était citée à l'article 24 sur les programmes régionaux : « *la société s'attache à développer l'information régionale et locale et à accroître le nombre d'éditions de proximité. Elle s'efforce d'augmenter les prises d'antenne par les directions régionales et d'utiliser une part croissante des programmes régionaux dans le programme national* ».

Cependant, l'assimilation de la vocation régionale de France 3 à la seule diffusion d'informations régionales et locales est aujourd'hui remise en cause. A ainsi été évoquée l'opportunité d'élargir le critère de proximité à la fabrication des programmes, ce qui permettrait de reconnaître la contribution à l'identité régionale de la chaîne de programmes nationaux tels que *Plus belle la Vie*, tourné à Marseille.

L'objectif d'information en régions n'est lui-même pas univoque. L'information est un élément de service public par sa contribution à la vie politique et sociale locale. Elle a vocation, selon les cas, à pallier la carence de l'offre privée ou à contribuer au pluralisme. Mais, vu des stations, les rédactions régionales sont à la fois réputées plus indépendantes des pouvoirs politiques et économiques locaux – leur financement étant décidé au niveau national – et soutenues par les parlementaires comme la principale « vitrine » de leur région et le seul vecteur d'exposition de la vie politique locale.

Ce positionnement est encore compliqué par la conclusion, par certaines directions régionales de France 3, de contrats avec des conseils régionaux pour la retransmission de leurs séances. Outre les risques juridiques qu'ils comportent au regard du régime des aides d'Etat, ces contrats introduisent des relations de prestataires de service qui, au moins en apparence, peuvent fragiliser l'indépendance des rédactions. Ils diffèrent en cela de l'obligation faite à la chaîne de retransmettre à ses frais les débats parlementaires.

France Télévisions indique toutefois que « *ces conventions portent en général sur les investissements et/ou certains programmes spécifiques (...) et protègent toujours explicitement l'indépendance éditoriale de France 3, conformément à la recommandation du CSA* ».

B - La part de l'information dans l'activité du groupe

1 - Le poids de l'information dans la grille et le coût de grille

Avec un coût de 557 M€ l'information a représenté près d'un tiers du coût de grille de l'ensemble du groupe en 2008. La part de l'information dans le coût de grille total de France Télévisions a diminué entre 2004 et 2008, en passant de 32,4 % à 30,0 % (soit -7,3 %). Le coût de l'information n'a en effet que faiblement augmenté depuis 2004 (+ 1,11 %), alors que celui des programmes hors informations - dont la dynamique obéit, selon France Télévisions, à une logique de marché différente, souvent inflationniste -, progressait de 12,79 % sur la même période.

Cette baisse de la part de l'information dans le coût de grille total s'accompagne d'une baisse équivalente de la part de l'information dans le temps d'antenne, qui est passée de 28,1 % à 26,2 % (soit -6,8%) de 2004 à 2007.

Ces chiffres recouvrent toutefois une réalité complexe selon les chaînes, les types et les formats de programmes. L'information contribue ainsi pour un sixième au coût de grille de France 2, pour près de la moitié à celui de France 3 et de RFO.

Ces différences sont fortement corrélées au temps d'antenne consacré à l'information par chaque chaîne. Avec leurs programmes régionaux, France 3 et RFO diffusent chacune un volume d'information très supérieur à France 2.

2 - Les différentes composantes de l'offre d'information

L'information recouvre des types de programmes différents qui peuvent être classés selon trois catégories : les éditions, les magazines et les autres programmes. L'offre par types de programmes varie notamment d'une chaîne à l'autre.

France 2 propose quotidiennement quatre éditions du journal télévisé : *Télématin* (du lundi au vendredi), le 13h, le 20h et le journal de la nuit. Les longueurs et formats de ces éditions sont variables, entre par exemple une édition matinale insérée dans un programme plus général et une édition nocturne tout en images. France 2 met également à l'antenne huit magazines d'information⁶⁷. D'autres programmes (« autres cases »)

67) *A vous de juger*, *Complément d'Enquête*, *Des mots de minuit*, *Envoyé Spécial*, *Mots croisés*, *Samedi et Dimanche 13h15*, *Thé ou Café*, *Un œil sur la planète*

sont diffusés selon un rythme régulier sur l'année (météo, point route), de manière plus ponctuelle (cérémonies du 14 juillet, vœux du Président de la République, commémorations), voire exceptionnelle (soirées électorales, événement majeur).

Coût de l'information par types de programmes 2004-2008 (M€)

	2004	2005	2006	2007	2008	<i>Evolution 2008/2004</i>
Journaux	476,04	485,76	490,68	492,20	488,49	2,61%
<i>Nationaux</i>	<i>170,18</i>	<i>169,47</i>	<i>170,67</i>	<i>169,08</i>	<i>168,06</i>	<i>-1,25%</i>
France 2	110,29	107,93	108,41	106,68	103,90	-5,79%
France 3	49,75	50,98	51,42	51,08	52,44	5,40%
RFO	10,14	10,56	10,84	11,32	11,72	15,49%
<i>Régionaux et locaux</i>	<i>305,86</i>	<i>316,29</i>	<i>320,01</i>	<i>323,12</i>	<i>320,43</i>	<i>4,77%</i>
France 3	241,51	249,69	251,27	250,87	246,13	1,91%
RFO	64,35	66,60	68,74	72,25	74,30	15,47%
Magazines	58,03	60,93	41,54	42,31	45,37	-21,80%
France 2	24,50	26,34	24,88	25,01	27,91	13,93%
France 3 national	5,76	5,27	5,61	5,51	4,86	-15,58%
France 3 régional	27,77	29,32	11,05	11,79	12,60	-54,62%
Autres (dont élections)	17,18	15,92	13,14	25,31	23,49	36,76%
France 2	4,91	3,87	3,12	7,44	6,15	25,38%
France 3 national	8,63	9,54	7,32	10,51	7,84	-9,19%
France 3 régional	3,64	2,51	2,70	7,36	9,50	161,24%
Total	551,25	562,61	545,36	559,82	557,36	1,11%

Source : Cour des comptes à partir des comptes de résultat des chaînes

La présence en régions de France 3 se traduit principalement dans l'offre d'information. La chaîne diffuse 24 journaux télévisés régionaux au sein des éditions du 12/13 et du 19/20 et 59 éditions locales tout en images d'une durée de cinq minutes environ diffusées dans la plupart des régions deux fois pendant le 19/20. Les régions de France 3 proposent également des magazines d'information et retransmettent des événements locaux. RFO diffuse quant à elle un journal national, réalisé par la rédaction située au siège de Malakoff et des journaux régionaux dans chacune de ses neuf stations.

Le temps d'antenne consacré à l'information a évolué de façon différenciée entre les chaînes et entre ces différents types de programmes. Le volume horaire des journaux nationaux a légèrement progressé entre 2004 et 2008 (+ 4,8 %), tandis que le temps d'antenne consacré à l'information régionale a fortement augmenté sur France 3 (+ 37,6 %).

Temps d'antenne de l'information

En heures	2004	2005	2006	2007	2008	<i>Evolution</i>
Journaux nationaux	1423	1518	1484	1443	1492	4,8%
France 2	932	945	903	834	845	-9,3%
France 3	491	573	581	609	647	31,8%
Information régionale et locale		8918	10505	11350	11455	28,4 %
France 3	6319	6528	8222	8715	8696	37,6%
RFO		2390	2283	2635	2759	15,4 %
Magazines nationaux	691	687	682	632	665	-3,8%
France 2	463	468	457	448	514	11,0%
France 3	228	219	225	184	151	-33,8%
Autres cases	724	766	642	587	494	-31,8%
France 2	131	156	129	175	154	17,6%
France 3	593	610	513	412	340	-42,7%
Synthèse par chaînes						
France 2	1526	1569	1489	1457	1513	-0,9%
France 3	7631	7930	9541	9920	9834	28,9%
RFO		2390	2283	2635	2759	15,4 %

Source : Cour des comptes à partir des comptes de résultat des chaînes

Ces données traduisent parfois des évolutions contraires entre chaînes : le temps d'antenne consacré aux journaux nationaux a connu une diminution sur France 2 (-9,3 %) et une augmentation sur France 3 (+31,8 %). Par ailleurs, l'évolution des coûts de l'information ne reflète pas toujours celle du temps d'antenne. Ainsi, les journaux de France 2, dont le temps d'antenne a baissé de 9,3 %, voient leur coût ne diminuer que de 5,79 %. Selon France Télévisions, la diminution du temps d'antenne des journaux sur France 2 résulte de la réduction de la durée de l'édition de 13h l'été, de celle de l'édition de 20h, et de la suppression du flash pour sourds et malentendants en langage des signes en septembre 2008 dont le coût marginal était très faible.

C - L'évolution de l'audience dans un contexte de concurrence accrue

La concurrence en matière d'information est longtemps restée limitée aux grandes chaînes historiques. Une concurrence nouvelle en matière d'information est toutefois récemment apparue avec les chaînes d'information continue qui fonctionnent sur un modèle de coûts réduits (*low cost*). Si les éléments de coûts qui les caractérisent ne sont pas comparables avec ceux des chaînes historiques, l'audience des programmes d'information traditionnels n'en est pas moins affectée.

1 - Une concurrence et des usages nouveaux

a) *TF1, un modèle et des résultats proches de France 2*

Dans le paysage concurrentiel, TF1 est la chaîne dont l'offre d'information peut être considérée comme la plus proche de celle de France 2. Certes, la chaîne publique propose quatre éditions d'information par jour, contre deux pour TF1, mais le modèle général de l'offre (des éditions nationales, s'appuyant sur une rédaction établie et des correspondants en France et à l'étranger) est le même pour chacune des chaînes. Si le coût horaire de l'information de TF1 est supérieur à celui de France 2, l'écart entre les deux chaînes se réduit depuis 2004.

Le coût de grille dédié à l'information sur TF1 diminue (108,7 M€ en 2007, -6,3 % depuis 2004 en euros courants) alors même que le volume d'informations diffusé augmente (1074 h en 2007, +13,1 % par rapport à 2004). Dans le même temps, l'information sur France 2 a connu un mouvement inverse de 2005 à 2007, les résultats de 2008 permettant à la chaîne de revenir au niveau de 2006. Par ailleurs, compte tenu des observations formulées par plusieurs banques d'affaires sur le coût élevé de son information par rapport à celui de ses homologues européens, TF1 s'est engagée dans une profonde réforme en la matière, avec la fusion des rédactions de TF1 et LCI au début de l'année 2008.

b) *L'émergence d'une concurrence nouvelle*

L'offre privée d'information nationale est longtemps demeurée réduite autour de TF1 et, dans une moindre mesure, de Canal + tandis que l'offre locale demeurait confidentielle. La création de trois chaînes nationales d'information continue – LCI puis BFM TV et i-Télé, ces deux dernières étant accessibles gratuitement depuis 2005 sur la TNT – et la

multiplication des chaînes locales ont considérablement élargi l'accès à ce genre, au moins en métropole.

Du fait de contextes et d'offres très différents, les éventuelles comparaisons de coût avec les nouvelles chaînes concurrentes doivent être considérées avec une très grande prudence⁶⁸. Les formats de programmes et les ambitions éditoriales sont différents, et les nouvelles chaînes ont pu choisir d'emblée un modèle d'organisation plus souple reposant sur la polyvalence des personnels.

Au niveau régional, le nombre de chaînes privées gratuites a plus que doublé depuis 2004, passant de 10 à 33 en métropole et de 9 à 15 outre-mer, soit un total de 48 chaînes privées en 2008, dont 25 chaînes accessibles sur la TNT. Si, récemment, ces chaînes locales ont eu tendance à revoir leurs ambitions à la baisse, la tendance constatée depuis 2004 n'est pas infirmée.

2 - L'érosion de l'audience de l'information

La part d'audience de l'information est souvent supérieure à l'audience moyenne quotidienne des chaînes et résiste mieux à la baisse d'audience que le reste des programmes, sur TF1 et France 2. A France 3 où l'information contribue pourtant à la spécificité régionale et locale de la chaîne, la part d'audience des programmes d'information a diminué davantage que la part d'audience moyenne de la chaîne de 2004 à 2008.

Part d'audience des éditions TF1, France 2 et France 3

PdA (en %)	TF1			France 2			France 3		
	2004	2008	%	2004	2008	%	2004	2008	%
12-13 et 13h	52,5	47,6	-9,3%	18,0	18,8	4,4%	23,3	17,2	-26,2%
19-20 et 20h	40,1	35,0	-12,7%	24,9	21,4	-14,1%	27,4	21,5	-21,5%
Soir 3	-	-	-				13,4	10,0	-25,3%
Total chaîne	31,8	27,2	-14,5%	20,5	17,5	-14,6%	15,2	13,3	-12,5%

Source : Cour des comptes, d'après documents de la direction des études de France Télévisions

68) En 2007, le budget annuel de LCI de 56 M€ celui de BFM TV de 25 M€ et celui de i-Télé de 37 M€

En 2008, la part d'audience de la série télévisée *Plus belle la vie* (23,5 %, soit un million de téléspectateurs supplémentaires en moyenne par rapport à 2007) a dépassé celle du journal de 20h de France 2 (21,4 %). Le fort développement d'une concurrence spécifique en matière d'information n'y est sans doute pas étranger. Les canaux d'information se sont diversifiés et les rendez-vous que représentent les journaux télévisés des chaînes historiques n'apparaissent plus comme incontournables.

Cette émulation constraint le service public à démontrer sa spécificité et accentue encore son devoir d'efficience.

II - Des synergies espérées, qui restent à confirmer

A - L'organisation de l'information à France Télévisions

L'activité « information » de France Télévisions est assurée par quatre entités : les trois chaînes France 2, France 3 et RFO pour la télévision et le groupement d'intérêt économique FTVI pour l'Internet. Si l'information fait l'objet dans la plupart des cas d'une direction dédiée, celle-ci ne regroupe toutefois pas l'ensemble des moyens qui y concourent.

Par ailleurs, aux structures managériales par directions et services s'ajoutent les structures éditoriales par rédaction et édition. Au total, l'activité occupe quatre rédactions nationales – dont une Internet –, vingt-quatre rédactions régionales métropolitaines et neuf rédactions ultramarines, auxquelles s'ajoutent les directions techniques nationales et régionales non spécifiquement dédiées à l'information. On distingue enfin trois entités mixtes, chargée de coordonner les rédactions nationales et régionales ou les directions régionales entre elles.

Pour l'heure, la construction de l'entreprise commune ne paraît pas remettre en cause l'organisation des rédactions elles-mêmes – sinon par la création d'une direction centrale, déjà expérimentée au début des années 1990 – et se concentre sur les services techniques.

1 - Des structures nombreuses et complexes

a) Rédactions nationales et rédactions régionales

Au niveau national, jusqu'à la création de l'entreprise commune, l'information a fait l'objet d'une direction générale adjointe éponyme à France 2 et à France 3. RFO n'en compte pas, son information étant très majoritairement fabriquée dans les directions régionales. Sa rédaction métropolitaine – située au siège de Malakoff – qui alimente les stations régionales et réalise le journal de France Ô, est rattachée à la direction des antennes. Outre les moyens localisés au siège parisien, France 2 compte 10 bureaux permanents en province⁶⁹ et 10 envoyés spéciaux permanents à l'étranger⁷⁰.

Les directions de l'information de France 2 et France 3 concentrent la totalité des moyens journalistiques dédiés à l'information, rédacteurs et journalistes reporters d'images (JRI)⁷¹. Ces moyens sont répartis entre des services d'une part – organisés de manière thématique (politique, économie, société, culture...) ou fonctionnelle (image, magazines, internet) – et des éditions d'autres part.

Les premiers – qui regroupent l'essentiel des effectifs – proposent et produisent les sujets destinés à alimenter les éditions selon une logique de « pool de production ».

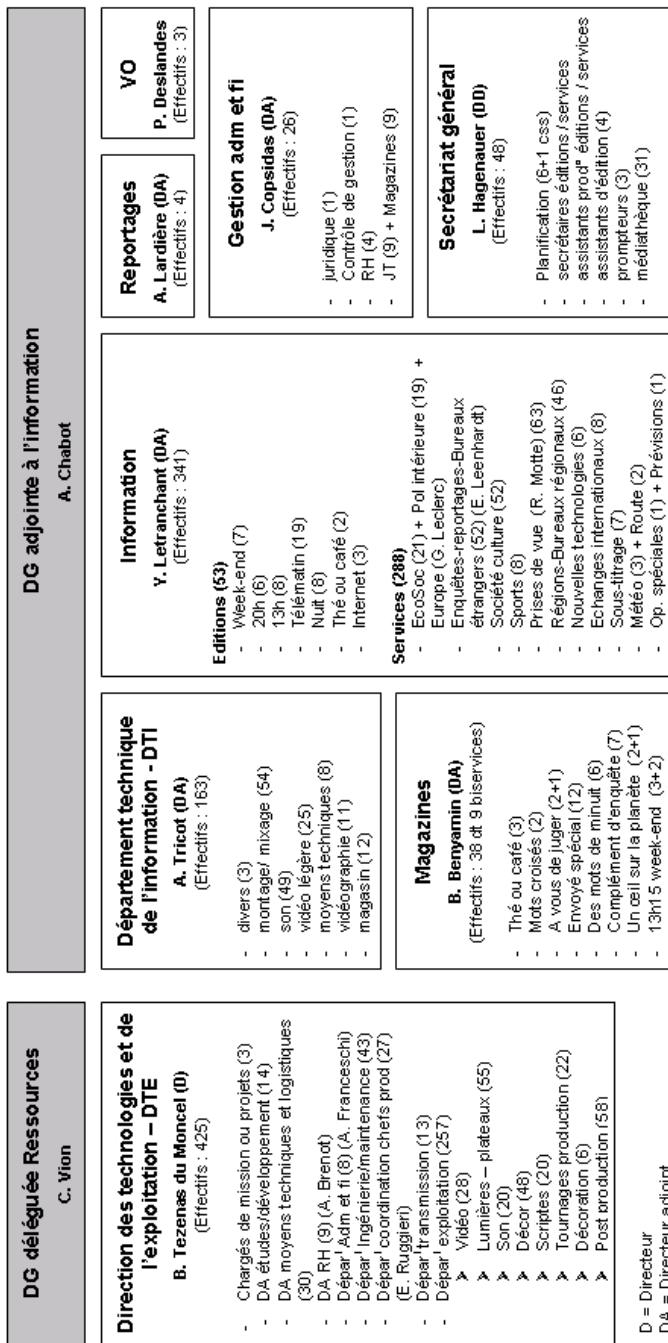
Les secondes – constituées en équipes réduites autour d'un rédacteur en chef, un secrétaire d'édition et des présentateurs – sont responsables de la conception des journaux. La relation entre ces entités se noue chaque jour dans les conférences de rédaction de chaque édition.

69) Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nice, Rennes, Strasbourg, Toulouse, Montpellier et Poitiers.

70) Berlin, Bruxelles, Dakar, Jérusalem, Londres, Moscou, New-York, Pékin, Rome, Washington.

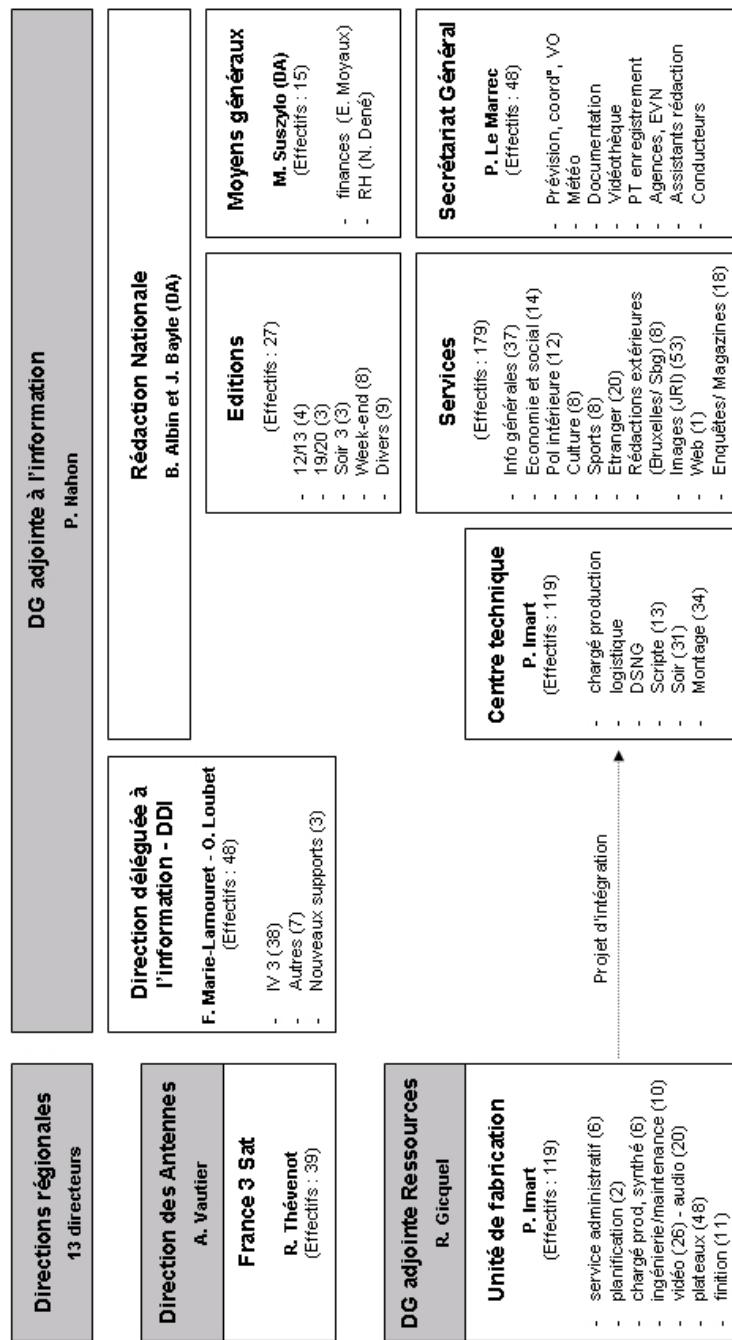
71) Terme apparu pour remplacer « reporter cameraman » qui désigne les preneurs de vue, ayant le statut de journalistes, qui accompagnent, caméra à l'épaule, les rédacteurs dans les reportages.

Organisation de l'information à France 2 avant l'entreprise commune



D = Directeur
 DA = Directeur adjoint
 DD = Directeur délégué

Organisation de l'information à France 3 avant l'entreprise commune



Les directions de l'information n'ont en revanche pas l'exclusivité des moyens techniques qui concourent à l'information. Ceux-ci sont répartis entre les directions de l'information (département technique de l'information – DTI – à France 2, direction des moyens techniques à France 3) et les directions techniques rattachées aux directions des ressources (direction des technologies et de l'exploitation à France 2, unité de fabrication de la direction technique à France 3). France 3 projette cependant d'intégrer l'ensemble des moyens techniques au sein de la direction générale adjointe de l'information.

Aux trois rédactions nationales de France 2, France 3 et RFO s'ajoute la direction de l'information de FTVI, responsable de la ligne éditoriale et des contenus des sites Internet de France 2, France 3 et RFO au niveau national. Les pages Internet régionales de France 3 et RFO sont, quant à elles, coordonnées par la direction de l'interactivité régionale de FTVI, mais directement alimentées par les directions régionales des chaînes (cf. *infra*).

A France 3 et RFO, l'information est organisée autour du maillage de directions régionales métropolitaines et outre-mer. Le réseau de France 3 se compose de treize directions régionales⁷², qui comptent 24 rédactions régionales (les bureaux régionaux d'information – BRI)⁷³ et 38 rédactions locales. Les BRI (un à trois par direction régionale) réalisent les deux journaux régionaux d'information quotidiens du 12-13 et du 19-20. Les rédactions locales réalisent le tout en images diffusé au cours du 19-20. Enfin, le réseau compte une cinquantaine de bureaux décentralisés (entre zéro et huit par direction régionale, souvent dans les chefs lieux de préfectures) en charge d'approvisionner les BRI en reportages.

Les moyens techniques de fabrication de l'information sont regroupés au sein de centres d'assistance technique (CAT), mutualisés avec les directions d'antennes, qui gèrent les programmes hors information de chaque direction régionale.

72) Les 13 directions régionales (dont 9 sont en fait interrégionales) sont : Alsace, Aquitaine, Bourgogne-Franche-Comté, Corse, Limousin-Poitou-Charentes, Lorraine-Champagne-Ardennes, Méditerranée (qui correspond à la région PACA), Nord-Pas-de-Calais-Picardie, Normandie (qui couvre les régions Haute et Basse Normandie), Ouest (qui couvre les régions Bretagne et Pays-de-Loire), Paris-Ile-de-France-Centre, Rhônes-Alpes-Auvergne et Sud (qui couvre les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon).

73) Soit un BRI par région administrative, sauf en régions Rhône-Alpes et PACA qui en comptent deux.

Le réseau de RFO se compose, quant à lui, de neuf directions régionales⁷⁴. Celles-ci comportent en règle générale deux rédactions distinctes, l'une pour la télévision, l'autre pour la radio. Comme dans les régions de France 3, les rédactions régionales de RFO regroupent les moyens journalistiques de l'information, les moyens techniques étant mutualisés au sein d'une entité commune à l'information et aux programmes.

Au sein des deux chaînes, le principe d'organisation retenu est celui d'une décentralisation des moyens et de la responsabilité éditoriale. Les rédacteurs en chef des directions régionales sont hiérarchiquement rattachés au directeur régional et les rédactions considérées chacune comme de plein exercice. Il en est de même des rédactions de RFO dans les stations ultramarines.

b) Les structures mixtes

Trois entités transversales œuvrent au service des rédactions nationales et régionales de France 2, France 3 et RFO : Info Vidéo 3 (IV3), France 3 Sat et la rédaction de RFO à Malakoff.

Info Vidéo 3 est une cellule de la direction de l'information de France 3 chargée de piloter les outils techniques de mise en commun des programmes d'information entre la rédaction nationale et les rédactions régionales. Parallèlement à cette fonction technique, IV3 a développé un rôle éditorial de visionnage et de sélection des sujets régionaux à destination des rédactions nationales de France 2 et France 3 pour une rediffusion totale ou une reprise des images. A ce titre, IV3 participe aux conférences de rédaction de France 2 et France 3. En fonction des besoins exprimés en conférence, IV3 peut également solliciter les directions régionales, sans toutefois détenir un pouvoir d'injonction à leur égard. IV3 dispose par ailleurs d'une équipe de journalistes à disposition des directions régionales, chargés de couvrir les événements d'intérêt régional se déroulant dans la capitale.

Le service France 3 Sat, basé à Ecully (Rhône), produit des programmes régionaux mutualisés. Depuis 2008, ces programmes ont été limités au seul genre information, les équipes anciennement dédiées aux autres programmes étant affectées à la mise en place et à l'exploitation du portail *Culturebox*. En matière d'information, France 3 Sat réalise deux éditions quotidiennes du *Journal des régions* et un « Journal des locales », sélection des productions régionales et locales. Ceux-ci sont

74) Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Saint-Pierre, Polynésie, Mayotte, Nelle-Calédonie, Wallis.

diffusés en lieu et place des décrochages régionaux et locaux sur le canal national de France 3 sur satellite, et repris selon les besoins à l'antenne lorsqu'un BRI ou une rédaction locale n'est pas en mesure de diffuser son propre journal (notamment en période de vacances ou en cas de grève).

La rédaction de RFO située à Malakoff combine ces différents rôles. Selon le modèle IV3, elle réalise des images en métropole pour le compte des directions régionales. Selon le modèle France 3 Sat, elle réalise également un « Journal de l'outre-mer » de cinq minutes tout en images, diffusé cinq jours sur sept sur France 3. Plus récemment, la rédaction a pris en charge la fabrication d'un journal de 15 à 20 minutes avec présentateur, diffusé à 19h sur France Ô.

2 - Des effectifs difficilement quantifiables

Le nombre important de structures concourant à l'information au sein du groupe explique la difficulté rencontrée pour quantifier les moyens correspondants. De fait, si les effectifs des directions de l'information de France 2 et France 3 sont disponibles, aucun chiffrage consolidé des effectifs de l'information n'existe aujourd'hui au sein du groupe, ni au niveau national, ni au niveau régional⁷⁵.

En l'absence de telles données, la Cour a procédé à une reconstitution analytique des effectifs de l'information. Selon ce décompte, les effectifs de l'information s'élevaient au 31 décembre 2007 à 4 987 équivalents temps plein (4 083 permanents et 904 non permanents) soit 45 % des effectifs totaux du groupe.

Au-delà du seul décompte des moyens de l'information, la multiplicité des structures de l'information au sein du groupe témoigne de ce que la logique de groupe ne s'est que peu développée dans ce domaine. Le nombre de projets de synergies entre chaînes et entre supports ne semble pas ici en cause : depuis le milieu des années 1990, pas moins d'une dizaine de réformes de l'information nationale et régionale ont ainsi été envisagées. Mais deux décennies après l'institution de la présidence commune et neuf ans après la création du groupe France Télévisions, les projets successifs ont davantage émoussé les espoirs de synergies entre chaînes et entre supports qu'abouti à des réalisations concrètes.

75) Dans le cadre des huit chantiers lancés par le président de Carolis en décembre 2007, la direction de l'audit interne du groupe a procédé à un premier décompte des moyens de fabrication de l'information en mai 2008. Celui-ci demeure toutefois limité dans son périmètre : il n'a porté que sur les personnels techniques (à l'exclusion de l'encadrement des rédactions, des rédacteurs et des JRI), les rédactions nationales (à l'exclusion des réseaux), et France 2 et France 3 (à l'exclusion de RFO).

Effectifs de l'information au sein du groupe en 2007 (en ETP)

		Perm	Non Perm	Total
France 2		889,9	267,3	1157,2
DGA Information	Journalistes	318,0	84,4	402,4
	PTA	292,0	122,4	414,4
DTE	Journalistes	0	0	0
	PTA	279,9	60,5	340,4
France 3		2446,5	443,8	2890,3
Rédaction nationale	Journalistes	203,4	21,4	224,8
	PTA	159,0	38,6	197,6
Unité de fabrication	Journalistes	0	0	0
	PTA	93,5	12,0	105,5
Sous-total F3 nationale		455,9	72,0	528,0
Rédactions régionales	Journalistes	1135,8	209,8	1345,5
	PTA	821,3	156,8	978,1
France 3 Sat	Journalistes	18,0	2,5	20,5
	PTA	15,5	2,7	18,2
Sous-total F3 Régions		1990,6	371,8	2362,3
RFO		720,6	191,6	912,1
Malakoff	Journalistes	58,4	20,9	79,3
	PTA	72,7	14,9	87,7
Sous-total RFO nationale		131,1	35,8	166,9
Rédactions régionales	Journalistes	198,4	65,3	263,7
	PTA	391,0	90,5	481,5
Sous-total RFO Régions		589,4	155,7	745,2
FTVI		26,0	1,0	27,0
Direction de l'information	Journalistes	24,0	1,0	25,0
	PTA	2,0	0,0	2,0
Total Information		4083,0	903,6	4986,6
	Journalistes	1956,0	405,2	2361,2
	PTA	2127,0	498,4	2625,4
Total FTV		8 941,5	2 152,2	11 093,7
	Journalistes	2 500,8	477,1	2 977,9
	PTA	6 440,7	1 675,1	8 115,9
Part de l'info		45,7%	42,0%	45,0%
	Journalistes	78,2%	84,9%	79,3%
	PTA	33,0%	29,8%	32,3%

Source : Cour des comptes

B - La recherche de synergies entre chaînes

Depuis la direction commune de l'information en 1991 jusqu'à la couverture coordonnée de l'élection présidentielle et des élections législatives en 2007, les réalisations ont été limitées et les synergies escomptées de moins en moins ambitieuses.

Aujourd'hui, la mise en commun des moyens techniques de l'information – qui constitue le principal chantier de l'entreprise commune en matière d'information – semble plus prometteuse. Néanmoins, ni cette réforme, ni même la constitution d'une hypothétique rédaction commune, ne semblent à même de dégager des synergies autres qu'à la marge, tant que demeureront inchangés l'organisation de la filière information, le positionnement des rédactions régionales et, plus généralement, l'offre de programmes d'information.

1 - Les projets de mutualisation entre rédactions nationales

a) *De la direction commune à la réalisation d'opérations ponctuelles*

La réforme la plus ambitieuse a probablement été celle initiée sous la présidence de M. Hervé Bourges. De 1991 à 1994, celui-ci a confié à M. Alain Denvers, la direction commune de l'information de France 2 (alors Antenne 2) et France 3 (alors FR3). Il reste peu de traces de cette réforme, qui, de l'aveu même de son auteur, n'a débouché que sur peu de résultats concrets, si ce n'est la rationalisation de l'envoi d'équipes en reportages. Celle-ci avait néanmoins, semble-t-il, posé les bases d'une intégration de la filière information au sein du groupe. Le directeur disposait en effet d'une autorité éditoriale et de gestion sur les rédactions des chaînes. Il était par ailleurs envisagé de mutualiser certains services éditoriaux et l'ensemble des moyens techniques.

Après le départ de M. Bourges, le principe d'une direction commune et d'une intégration des moyens de l'information entre les chaînes a été durablement abandonné, au profit de la recherche de synergies ponctuelles. Pourtant, près de quinze années après cette initiative, les constats et les ambitions alors affichées à cette époque restent d'actualité.

Ainsi, début 2006, le rapport de l'Inspection générale des finances et l'audit interne diligenté par le groupe s'accordaient sur la faiblesse des liens tissés entre les rédactions. Selon l'IGF, les économies observées étaient « *essentiellement issues d'économies externes* », et la mission pointait « *l'insuffisante maîtrise des coûts des rédactions de France 2 et*

France 3 (...) et l'absence de mutualisation des moyens, humains comme techniques, entre les rédactions de France 2 et France 3. Le rapport d'audit notait quant à lui que « alors même que le débat est initié depuis 15 ans, les synergies demeurent embryonnaires » et que Sport et Internet mis à part, « les mutualisations sont demeurées limitées aux voyages officiels et aux contrats d'agence ».

b) L'expérience des élections présidentielle et législatives de 2007

Face à ce constat, la « recherche de synergies entre les rédactions » a été introduite dans le COM 2007-2010 parmi les objectifs assignés au groupe. Celui-ci préconisait la conduite de « travaux sur la mutualisation des moyens techniques et fonctions supports entre les trois rédactions, tant au niveau national que régional ».

Si cet objectif n'était assorti d'aucune cible chiffrée, il a néanmoins débouché sur deux expériences de mise en commun des moyens de France 2 et France 3 en 2007, à l'occasion des soirées consacrées aux résultats des élections présidentielle et législatives : la location groupée des liaisons satellitaires et par fibres, et le partage des moyens de captation et de transmissions internes.

La négociation de volumes plus importants et leur partage ont permis de limiter les coûts de location des liaisons satellitaires passés de 1,96 €/ min à France 2 et 4 €/ min à France 3 en 2002 à 1,8 €/ min en 2007 pour les deux chaînes. Au total, France 2 estime à 3,14 €/ min les économies qu'elle a pu réaliser sur le coût global de production.

Concernant la mutualisation des moyens internes, l'appréciation des chaînes est plus mitigée. Sur le terrain, les cars de captation et de transmission ont été redimensionnés afin que le même véhicule puisse émettre simultanément vers deux régies tout en garantissant la liberté de chacune des rédactions. Cet accroissement des capacités n'a pas été évalué, mais ne s'est pas fait à coût constant.

Au siège, les moyens de réception et de gestion des signaux ont été mutualisés. Le « nodal » de France 2 a servi pour les deux antennes nationales et les antennes régionales de France 3. France 3 souligne que le surcroît de travail a nécessité des renforcements en personnel à sa charge.

Au total, l'intérêt des soirées électorales de 2007 a semblé moins financier que culturel et symbolique⁷⁶. L'expérience a ainsi avant tout montré que la mutualisation de moyens techniques de l'information entre les chaînes était possible, et permis un décloisonnement entre rédactions et entre services.

La réalisation d'économies d'échelle, en revanche, est restée limitée, les capacités techniques ayant été maintenues pour couvrir deux programmes concomitants. Une réelle économie aurait supposé de ne diffuser qu'une seule émission par scrutin. Le directeur général adjoint du groupe en charge de la gestion avait ainsi proposé que la rédaction nationale de France 3 renonce à organiser quatre soirées électorales, afin que le dispositif du groupe s'articule autour des soirées nationales sur France 2 et des décrochages régionaux sur France 3, pour une économie chiffrée à 2 M€. Cette proposition n'avait pas été retenue par la présidence.

c) Les projets en cours : des économies de structures conditionnées par une redéfinition préalable de l'offre de programmes

Comme l'avait pressenti le directeur de l'information commun en 1992, la réalisation de synergies entre les rédactions se heurte à la nécessité, préalable, d'une redéfinition de l'offre de programmes, sans laquelle les économies dégagées par un rapprochement des structures sont vouées à demeurer marginales. L'absence d'une telle redéfinition explique sans doute l'échec des projets de rapprochement apparus depuis et les limites qui caractérisent la réforme aujourd'hui envisagée.

Moins d'un mois après la signature du COM 2007-2010, en effet, le président France Télévisions a présenté en mai 2007⁷⁷ à la ministre de la culture et de la communication un premier projet d'entreprise unique, comportant un volet particulièrement volontariste sur les rédactions nationales. Avait ainsi été envisagée « une modification en profondeur des structures en place » par la création, sur le modèle de la BBC, « d'une unité unique de production des informations du groupe, desservant des services d'édition dédiés » et la « création d'une filière information sous l'autorité du directeur général chargé des antennes ». A ce projet de « newsroom », consistant à fusionner les « services-fournisseurs » des deux chaînes tout en maintenant les « éditions-

76) France Télévisions évalue l'économie totale réalisée par France 2 à 200 k€ et par France 3 à 150 k€. Ces données, que la Cour des comptes, n'a pu expertiser semblent élevées au regard des économies réalisées en coût par minute.

77) Notes à la ministre de la culture et de la communication du 25 mai et du 16 juillet 2007.

clientes », correspondait un potentiel d'économie estimé à 10 M€ à horizon 2012.

Ce projet n'a pas vu le jour. La mise en commun des moyens journalistiques des chaînes a été – au moins temporairement – abandonnée au profit d'une réforme plus limitée, consistant à rapprocher les seuls moyens techniques de l'information. Dans ce cadre, la direction de l'audit interne du groupe a procédé à un état des lieux au premier semestre 2008, lequel sert aujourd'hui de base à la poursuite du projet dans le cadre de l'entreprise commune.

Outre les difficultés liées au fonctionnement interne des rédactions (cf. *infra*), cet audit met en évidence le « *cloisonnement extrême* » des métiers techniques entre les chaînes et, en leur sein, entre l'information et les programmes, mais ne comprend aucune estimation des économies qui pourraient être dégagées d'un éventuel rapprochement entre les structures. En revanche il procède, en ce qui concerne les moyens techniques, à un décompte des départs à la retraite à l'horizon de cinq ans selon une hypothèse basse de départ à 65 ans⁷⁸ et une hypothèse haute de départ à 60 ans. Selon la seconde, et en supposant que les départs ne soient pas remplacés, le groupe enregistrerait une diminution nette de 164 équivalents temps plein d'ici 2012, dont 98 à France 2 et 66 à France 3.

Par son approche globale de l'information – au delà des structures et des sociétés nationales de programmes – et l'examen systématique des métiers techniques auquel il s'est livré, l'audit des moyens de fabrication de l'information constitue un outil précieux. La direction de France Télévisions va donc, sur ce fondement, regrouper les moyens de fabrication de l'information et des sports. Bien que les rédactions de France 2 et de France 3 national restent distinctes, elles ont vocation à être coordonnées par une direction commune des journaux télévisés, la fabrication des journaux et programmes d'information faisant l'objet d'une planification commune.

En ne se concentrant que sur une mutualisation des moyens de fabrication, le projet actuel limite la capacité de France Télévisions à dégager de réelles économies. Par son périmètre restreint, la mission d'audit interne n'a concerné que 44 % des personnels techniques et administratifs et 23 % de l'ensemble des personnels participant à l'information. Sur le plan qualitatif, elle ignore *de facto* la question de l'évolution des métiers de l'information.

78) Ce chiffrage était donc antérieur à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 qui repousse à 70 ans l'âge de mise à la retraite d'office de la part de l'employeur.

Mais surtout, la réforme envisagée laisse de côté la question qui semble conditionner l'intérêt de tout rapprochement des moyens – techniques ou journalistiques – entre les rédactions des chaînes : celle de l'offre de programmes.

Comme l'a montré l'expérience des élections de 2007 en effet, aucune économie ne pourra réellement être dégagée dès lors qu'une offre quasiment concomitante est maintenue sur deux antennes du groupe. A cet égard, l'organisation des soirées électorales consacrées aux résultats des élections européennes du 7 juin 2009 s'est de nouveau heurtée à cette difficulté : alors que le schéma initialement prévu consistait en des programmations complémentaires sur France 2 puis sur France 3, le prolongement de la première jusqu'à une heure avancée de la soirée a répété une concurrence entre les deux chaînes.

S'agissant des moyens techniques fixes, le chevauchement actuel des éditions de la mi-journée et du soir entre France 2, France 3 et RFO nécessite *de facto* un dédoublement des moyens. S'agissant des moyens de reportages, la proximité horaire des éditions constitue aujourd'hui le principal frein à la mise en commun des équipes, au-delà d'opérations ponctuelles planifiées à l'avance. Un tel constat ne présume en rien de l'opportunité de modifier l'offre actuelle d'information, ni des modalités selon lesquelles une modification éventuelle pourrait intervenir. Il montre simplement qu'à offre inchangée les synergies entre les rédactions ne pourront qu'être limitées.

2 - Les projets de rationalisation des réseaux régionaux

a) *De nombreuses réformes envisagées*

Indépendamment des synergies entre rédactions nationales, les projets de réforme des structures de l'information ont concerné les deux réseaux régionaux de France 3 et RFO. Là encore, la liste des projets envisagés depuis la mise en place de la présidence commune est longue.

En 1999, le projet « Proxima » prévoyait une amélioration de l'offre régionale de programmes et une responsabilisation accrue des régions. Il avait alors été envisagé de créer 22 directions régionales d'antenne, calquées sur le périmètre des régions administratives et de regrouper l'ensemble des fonctions de support au sein de six à huit délégations interrégionales. Ce projet a été interrompu lors de l'arrivée de l'équipe de direction présidée par M. Tessier qui a élaboré un projet alternatif.

Le COM 2001-2005 prévoyait ainsi de « *renforcer la dimension régionale de l'offre de proximité de France 3* », par une augmentation du

volume de diffusion régionale et du nombre de décrochages. Cette orientation trouvait une première traduction dans le projet de création de télévisions numériques régionales (TNR) dans le cadre de la TNT, qui supposait une restructuration du réseau autour de bassins de populations homogènes distincts du découpage administratif actuel, destinés à diffuser huit chaînes régionales 17 heures par jour. Eu égard au report du déploiement de la TNT de décembre 2002 à décembre 2004 et au coût du projet, celui-ci a finalement été abandonné à la demande de l'Etat et la mission relative au déploiement d'une offre publique sur le réseau numérique hertzien supprimée du COM par avenant. Le temps de diffusion des programmes régionaux a néanmoins été augmenté dès septembre 2003.

En lieu et place des TNR, un projet de substitution a été lancé en janvier 2004 : le plan Horizon 2008 (homonyme du nouveau système de tarification de la publicité lancé par FTP en 2008, mais sans rapport avec lui). Il prévoyait de doubler le temps d'antenne accordé aux programmes régionaux en cinq ans et de responsabiliser les régions, notamment par la mise en place d'un compte d'exploitation propre. Ce projet sera abandonné à l'automne 2005 après la désignation du président de Carolis.

La principale évolution intervenue depuis a consisté en une augmentation du volume de diffusion de l'information régionale en 2006 par un allongement de la durée des éditions et l'instauration du principe d'une édition régionale quotidienne. Cette affirmation de la place éditoriale des régions au sein de la grille s'est trouvée consacrée par un objectif du COM 2007-2010 pour France 3 et RFO : « *Aller à la rencontre des publics régionaux et ultra-marins* ». Sont ainsi encouragés la programmation de décrochages régionaux dès lors que les événements sont susceptibles de fédérer un large public local et le déploiement de l'offre régionale sur les nouveaux supports de diffusion. La structuration du réseau en 13 directions régionales et le principe d'autonomie des rédactions régionales sont en revanche demeurés inchangés.

En mai 2007 toutefois, le projet d'entreprise unique présenté par le président à la ministre de la culture et de la communication proposait une réforme des réseaux de France 3 et RFO à la mesure de l'ambition affichée sur les rédactions nationales. Outre le développement des synergies entre supports évoquée plus loin, la réforme envisagée comportait quatre axes :

- la réorganisation du maillage territorial de France 3 selon une logique distinguant les fonctions support – regroupées autour de six à huit pôles interrégionaux – et les fonctions éditoriales – dont les implantations régionales et locales devaient être maintenues voire étendues ;

- le développement de synergies entre régions en termes de programmation – par une intensification de la circulation des programmes – et de gestion – par la diffusion des bonnes pratiques et du parangonnage ;
- l'affirmation de la vocation des rédactions régionales au service de l'information du groupe, selon une logique d'agence d'images, avec la suppression des bureaux régionaux de France 2 et la généralisation du système d'échanges d'images régionales ;
- le transfert à France 3 des fonctions de coordination et de fourniture d'images aux régions de RFO aujourd'hui assurées par la rédaction de Malakoff.

Le potentiel d'économies nettes associé à la réforme était estimé à 32 M€ pour France 3 et 11,5 M€ pour RFO. Comme la réforme des rédactions nationales cependant, ce projet a été rapidement abandonné.

b) Les régions : rédactions de plein exercice ou agences d'images ?

L'ensemble de ces projets illustre l'instabilité qui a entouré la « question régionale » depuis plus d'une décennie. Les différents modèles d'organisation envisagés tour à tour recouvrent en effet une différence de positionnement fondamentale des rédactions. Le modèle actuellement en vigueur de directions dotées d'une autonomie éditoriale et de gestion constitue un réseau de rédactions « décentralisées » de plein exercice. Le projet d'antennes régionales dotées de prérogatives éditoriales mais dont les fonctions de gestion seraient mutualisées à un niveau interrégional en est une déclinaison, dont les bénéfices seraient de faible ampleur au regard des restructurations à mettre en œuvre.

A l'opposé, le modèle d'agences d'images régionales dotées d'une autonomie de gestion mais soumises à une autorité éditoriale commune tendrait à structurer le réseau en services « déconcentrés » autour d'une rédaction unifiée, sans doute parisienne. Cette organisation permettrait une véritable mutualisation des moyens régionaux entre les deux chaînes, par l'intégration des bureaux régionaux de France 2 et l'introduction d'une logique de prestation de services au profit d'éditions locales, régionales ou nationales à France 3. Sauf à augmenter substantiellement les moyens que l'on cherche précisément à rationaliser, une telle réorientation supposerait de faire coexister deux définitions de l'information régionale : la définition éditoriale actuelle consistant à faire choisir les sujets et les « angles » par une équipe de rédaction implantée localement d'une part, et une définition fonctionnelle consistant à disposer d'équipes de reportages locales œuvrant pour une rédaction nationale d'autre part.

Le groupe et ses tutelles n'ont pas souhaité s'engager dans cette voie ; la structuration initiale des réseaux régionaux a ainsi pu survivre à une succession aussi longue de projets de réformes.

Pour autant, France 3 et RFO ne semblent pas pouvoir différer encore longtemps une réflexion d'ensemble sur les trois structures de coordination interrégionales que sont IV3, France 3 Sat et la rédaction Malakoff de RFO⁷⁹. IV3, qui s'est récemment repositionnée sur la coordination éditoriale entre rédactions nationales et régionales pourrait voir son rôle diminuer par l'amélioration des outils de partage interne – notamment la possibilité ouverte à tous de connaître les sujets diffusés ou prêts à diffuser au moyen d'un système d'indexation efficace, de les visualiser en bas débit sur n'importe quel poste de travail et de commander ces mêmes sujets en format *broadcast*. Par ailleurs si le rapprochement des équipes de tournage de RFO Malakoff et IV3 pour les stations régionales, évoqué dans le projet de mai 2007, a été écarté, la question n'en demeure pas moins pertinente.

Enfin, le *Journal des régions* et le *Journal des locales* de France 3 Sat conservent un intérêt manifeste pour la direction des antennes de France 3 en garantissant le volume de diffusion d'information régionales. La structure voit néanmoins sa raison d'être originelle – la diffusion sur le canal satellitaire de France 3 – en partie remise en cause par la négociation de décrochages régionaux sur les bouquets satellitaires et l'extension continue de la couverture TNT.

Au delà, le maintien du *statu quo* en ce qui concerne les structures régionales rend d'autant plus impérieuse la mise en œuvre par la chaîne d'autres leviers d'amélioration de son efficacité et de son efficience, dont la recherche de synergies entre supports et la réforme de la gestion interne des rédactions constituent les deux principaux axes.

A la lumière des tentatives de réformes des dix dernières années, la mise en place de l'entreprise commune ne semble pas porteuse, en elle-même, de synergies importantes entre rédactions nationales ni entre rédactions nationales et régionales. Du point de vue de la Cour, celles-ci apparaissent en effet moins conditionnées par un rapprochement des structures que par une redéfinition de l'offre des programmes d'information et la constitution d'une filière incluant *a minima* les journalistes et techniciens de reportages.

79) Il faut toutefois noter que les effectifs en jeu sont peu importants (163 ETP en tout en 2007).

C - Synergies multimédias et multi-supports

France Télévisions Interactive (FTVI) a été créée en 2000 sous forme de « groupement d'intérêt économique » afin de piloter l'ensemble des activités interactives du groupe, et notamment Internet, le télétexthe et les services par téléphone.

Ce choix d'une organisation spécifique a été effectué alors que l'audience d'Internet était encore réduite et que les contenus proposés sur le web, principalement du texte, étaient jugés peu complémentaires de l'offre télévisuelle. L'indépendance éditoriale de la rédaction de FTVI vis-à-vis des chaînes semblait alors naturelle au sein du groupe.

Toutefois, depuis quelques mois, les chaînes considèrent que les partis-pris qui ont présidé à la constitution de FTVI ne sont plus adaptés. Alors que la priorité qu'elles accordent aux projets Internet s'accroît, le mode de gestion de FTVI est perçu comme un obstacle à une politique plus ambitieuse.

1 - Forces et faiblesses de FTVI face aux défis des nouveaux médias

a) Une organisation et un régime juridique adaptés au bi-média

Un des acquis majeurs de FTVI réside dans la mutualisation de moyens techniques, développés autour d'une expertise spécifique dans les technologies de l'Internet. La direction technique du GIE définit les choix techniques pour l'ensemble des sites du groupe et réalise ces sites, en interne ou *via* une sous-traitance, dont elle assure par la suite l'exploitation. Elle maîtrise donc théoriquement, pour les nouveaux supports, l'ensemble de la filière technologique pour toutes les chaînes du groupe, garantie d'une approche coordonnée et économe des développements.

FTVI compte également trois directions éditoriales : une direction de l'information et des sports, une direction des antennes chargée du marketing et des sites dédiés aux programmes des chaînes et une direction de l'interactivité régionale en relation avec les régions de France 3 et RFO.

La direction technique est maître d'œuvre des développements sur les nouveaux supports. Les directions éditoriales, en plus de leur fonction de production de contenus pour les sites des chaînes, jouent le rôle de maître d'ouvrage, en relation avec les chaînes dont elles assurent

l'interface. Dans ce cadre, l'ensemble des nouvelles réalisations a vocation à être assuré en « mode projet ».

A travers la direction de l'information et des sports, FTVI a mis en place en son sein une rédaction de plein exercice, chargée d'alimenter les pages « info » des sites des chaînes du groupe. Pilotée par un « directeur de l'information », cette rédaction est composée de 30 personnes, pour la plupart issues des activités télétexte de France 2. Elle alimente indistinctement les sites internet de France 2 et France 3 (au niveau national) tous les jours, de 7h à 24h. Le contenu mis en ligne est composé d'articles originaux, de dépêches d'agences et d'extraits des journaux télévisés des chaînes.

Outre la mise en place d'une rédaction unifiée sur Internet, FTVI permet une économie pour les contenus bi-médias. Le régime applicable à FTVI en matière de droits d'auteur est spécifique, le salaire des journalistes qui y sont employés couvrant la diffusion de leurs réalisations sur Internet, contrairement aux journalistes des chaînes.

b) Une croissance contenue de l'activité

Les chaînes membres du GIE abondent son budget en début d'année par des apports en compte courant, à due proportion de leur participation, sans lien direct avec l'activité que FTVI leur consacre. Aucun système de refacturation aux chaînes n'a été mis en place.

Avec des investissements soutenus, les activités Internet sont restées déficitaires depuis 2004. Depuis 2006, le résultat de FTVI, bien que négatif, a toutefois été meilleur que celui budgété, généralement grâce à une croissance du chiffre d'affaires plus forte que prévue. L'augmentation de l'activité, liée principalement à une demande croissante de réalisations de la part des chaînes, a été financée par les ressources propres du GIE, composées des revenus des services audiotel, minitel et SMS, de recettes publicitaires en ligne et de vidéo à la demande (plus d'un quart des revenus en 2008).

Ainsi, la contribution des chaînes à FTVI s'est réduite entre 2004 et 2008 (-26,9 %), alors que le chiffre d'affaires de FTVI a progressé de 107,9 % sur cette période.

Cependant, les chaînes considèrent que cette progression n'est pas à la hauteur de leurs ambitions. Elles parlent de « goulet d'étranglement » pour caractériser la programmation de FTVI et s'interrogent sur la gestion des priorités dans les choix de développement.

Malgré l'absence de refacturation de la part du GIE, la logique dans laquelle s'inscrivent les réalisations Internet pour les chaînes est théoriquement celle d'une relation client-fournisseur. FTVI s'engage ainsi à réaliser des sites web selon une programmation définie avec les chaînes.

Cette programmation est toutefois peu formalisée. Des réunions mensuelles sont organisées avec France 2 et France 3, mais ne font pas l'objet de relevés de décision. La seule restitution, interne à FTVI, se traduit par une inscription des projets, après arbitrages internes, dans un tableau de programmation. Cet outil de pilotage opérationnel ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble des réalisations de FTVI. Les éventuels arbitrages qui pourraient être décidés sont d'autant moins aisés que France Télévisions ne s'est pas dotée d'une instance partagée de régulation des priorités de développements de FTVI.

2 - L'appropriation d'Internet par France 2 et France 3

Au-delà des faiblesses de FTVI, c'est davantage l'intérêt nouveau que suscite l'activité Internet au sein des chaînes premium qui remet en cause le modèle initial d'organisation mutualisée. Sur le plan de la gestion, Internet est également conçu comme un vecteur d'amélioration de la productivité des personnels, permettant de démultiplier le volume de diffusion à moyens quasi-constants.

Aussi, les exigences des chaînes vis-à-vis de leur prestataire se sont fortement accrues depuis deux ans. Celles-ci revendentiquent à la fois une plus grande réactivité du prestataire dans le pilotage de projets techniques, et une récupération de la maîtrise éditoriale des contenus. En l'absence d'arbitrage sur l'avenir de FTVI, ces mouvements ont donné lieu jusqu'à présent à des initiatives dispersées, qui illustrent les limites du modèle antérieur autant que les risques qu'il y a à s'en affranchir sans réflexion stratégique préalable.

Depuis quelques mois, France 2 et France 3 ont en effet développé des projets ou des activités propres dans le domaine d'Internet, au niveau technique ou éditorial.

a) *La gestion de projets Internet en direct par France 3*

France 3 a créé et gère directement le portail culturel *Culturebox*. Ce site permet de visionner la plupart des reportages culturels diffusés par France 3 sur ses antennes locales, régionales et nationale.

FTVI avait été initialement sollicité en 2007 pour mener à bien ce projet, mais le calendrier du projet a coïncidé avec celui du portail *France Télévisions Info* que le GIE concevait et développait. Aussi, afin de garantir une publication rapide de *Culturebox*, France 3 a décidé de le prendre directement en charge : le site a été conçu par une équipe basée à Paris et réalisé par France 3 Sat, dont les activités dédiées aux magazines se réduisaient.

Toutefois, du fait de divergences technologiques entre *Culturebox* et *France Télévisions Info*, il s'avère que le travail de préparation des sujets en vue de leur mise en ligne est effectué deux fois pour les reportages diffusés sur les deux portails⁸⁰. Consciente de cette inefficience, France 3 a commencé à unifier les outils de production des deux sites.

Un projet de « Web TV régionales » est également en cours d'expérimentation à France 3, sous le pilotage de la direction régionale d'Alsace. Chaque direction régionale aura vocation à gérer une chaîne de télévision sur Internet, complémentaire de l'antenne régionale traditionnelle, dite « chaîne premium ». Dans le cadre de l'expérimentation, FTVI ne joue qu'un rôle limité, assistant au comité de pilotage sans responsabilité opérationnelle. Il est prévu que, lors de la phase de déploiement des Web TV dans les 24 bureaux régionaux d'information, FTVI participe de façon plus active aux spécifications et à la réalisation de l'outil final.

Ces initiatives autonomes restent limitées et France 3 semble en avoir mesuré les inconvénients. Elles appellent toutefois une clarification de l'organisation pour éviter des divergences technologiques qui ne peuvent être que coûteuses.

b) La gestion éditoriale d'Internet par France 2 et France 3

La légitimité éditoriale de FTVI a également été mise en cause par les chaînes. La « culture de l'écrit » des équipes journalistiques de FTVI ne serait plus en phase avec les attentes du public sur Internet. Depuis l'origine pour France 3 en régions, et depuis quelques mois pour France 2, les rédactions ont commencé à se réapproprier la gestion éditoriale de leurs sites.

Au sein de la rédaction de France 2, une cellule Internet a vu le jour en septembre 2007. Elle est composée de quatre journalistes permanents et de deux journalistes pigistes sous contrat FTVI, bénéficiant

80) En juin 2009, 3411 reportages culturels issus de France 3 étaient proposés sur Culturebox, et 1042 reportages issus des services « culture » de France 2, France 3 et RFO étaient disponibles sur le portail info.francetelevision.fr.

de ce fait d'un statut dérogatoire en matière de droits d'auteurs. Les journalistes sous contrat FTVI réalisent un « flash permanent » d'information en ligne. Il s'agit d'un journal en images actualisé plusieurs fois par jour de 9h30 à 23h30. Par ailleurs, la cellule met également en ligne des « bonus », reportages non diffusés à l'antenne, composés d'images tournées par les journalistes de la rédaction premium et réutilisées pour fabriquer des formats longs.

L'appropriation d'Internet par les directions régionales de France 3 s'est opérée dans le cadre des relations normales de la chaîne avec FTVI. Le modèle retenu fait que l'information sur les sites régionaux est alimentée par les directions régionales, chacune disposant d'au moins un rédacteur en chef dédié et d'un webmestre, intégré au sein de la rédaction mais coordonné par FTVI pour la partie technique. Les 13 directions régionales comptent en tout 18 journalistes dédiés à Internet et trois journalistes bi-média (télévision et Internet).

Au-delà des aspects techniques précédemment mentionnés, le projet des Web TV régionales est surtout managérial et éditorial. L'expérimentation vise à identifier les processus de production de l'information et les organisations cibles. France 3 dit veiller à ce que la gestion courante - notamment l'alimentation - de la Web TV soit intégrée dans le travail des rédactions régionales à moyens constants.

Ainsi, en démultipliant la surface de diffusion des programmes produits par les directions régionales, le développement du bi-média fait aujourd'hui figure de principal vecteur d'amélioration de la productivité pour France 3. Une telle évolution est toutefois conditionnée par l'organisation du travail qui sera finalement retenue pour mettre en œuvre le projet de Web TV.

Or, dans ce domaine, l'expérience de *Culturebox* ne peut qu'inciter à la prudence. A la direction éditoriale du site s'ajoute en effet une équipe de journalistes et de techniciens dédiés, chargée de l'indexation et de l'enrichissement des contenus. S'agissant des Web TV, si le principe de rédactions Internet dédiées au sein des BRI a, semble-t-il, été exclu, une hausse des moyens nécessaires à la mise en œuvre du projet n'est pas à écarter, ce qui limiterait les gains de productivité à due concurrence.

Mais surtout, la généralisation du bi-média pourrait se heurter au cadre conventionnel et social en vigueur. Dans cette perspective, la renégociation de l'accord sur les droits d'auteur, rendue obligatoire par la mise en place de l'entreprise commune, et les solutions d'organisation qui seront finalement retenues dans les directions régionales constituent un enjeu essentiel.

Ces changements d'organisation témoignent d'une volonté plus large de rompre avec le modèle d'une rédaction dédiée à Internet et d'intégrer les activités Internet au sein des rédactions *premium*. Ils se justifient sur le plan éditorial par le fait que les rédactions souhaitent maîtriser l'ensemble de la chaîne de diffusion quel que soit le support. Ils sont également considérés, en gestion, comme le principal vecteur d'amélioration de l'efficience de l'information, par le développement de la polyvalence des journalistes et l'extension de la surface de diffusion des programmes d'information à coût quasi constant.

Dans le cadre de la restructuration du groupe, France Télévisions envisage de mettre en place une nouvelle organisation qui distinguera quatre niveaux pour les activités Internet :

- la définition de la ligne éditoriale qui reviendra aux directions d'antenne ;
- la fabrication des contenus, notamment vidéo, qui sera de la responsabilité des rédactions et des unités de programmes avec une coordination par la direction générale des antennes ;
- la mise en œuvre de la gestion des sites au sens technique qui sera centralisée par une nouvelle direction de l'entreprise commune reprenant la majeure partie des équipes de l'actuelle FTVI ;
- la commercialisation des espaces publicitaires, qui reviendra à la filiale France Télévisions Publicité.

Ce schéma, s'il est mené à bien, pourrait prévenir les deux principaux risques qui se sont manifestés avec la mise en œuvre en ordre dispersé des projets de portail info, *Culturebox* et de WebTV régionales : perdre l'expérience accumulée par FTVI en matière de technologies Internet et la garantie d'une gestion de projet coordonnée ; et maintenir ou mettre en place des rédactions spécifiquement dédiées à Internet au sein des rédactions premium, limitant d'autant les gains de productivité attendus du multi-support.

III - L'information à la recherche d'objectifs

A - Les objectifs de l'information

A la question des objectifs qui lui sont assignés, la direction de l'information de France 2 a continûment répondu que l'information est un des éléments fondamentaux de l'identité d'une chaîne de service public. De fait, l'importance symbolique de cette activité pour le groupe et les chaînes n'est pas douteuse. Mais en pratique, les objectifs de volume diffusé et de qualité assignés à l'information ne sont précisés par aucun document, quel que soit son statut. Le respect d'un budget reconduit chaque année fait ainsi figure de seul critère formel sur lequel les cadres de l'information sont évalués.

Cette absence d'objectifs formalisés est source de difficulté tant pour piloter l'activité que pour apprécier son efficacité et son efficience. Elle explique également pourquoi l'information est demeurée jusqu'ici à l'écart de toute réforme structurelle, en dépit des espoirs d'économies et de mutualisation qu'elle nourrit.

1 - La qualité de l'information, une ambition plus qu'un objectif

Au-delà des missions assignées par la loi et les cahiers des missions et des charges, l'information poursuit un objectif principal de qualité. Celui-ci est affirmé de façon générique dans le contrat d'objectifs et de moyens du groupe, et dans les documents d'évaluation des cadres de l'information des chaînes – directeurs de l'information, chefs de service, responsables d'édition et rédacteurs en chef régionaux notamment.

Le groupe doit ainsi promouvoir la « *diversité de l'offre d'information* » (en nombre d'émissions et formats), sa « *réactivité* », sa « *qualité* » et sa « *complémentarité entre chaînes* » et « *promouvoir le pluralisme* » ; France 3 et RFO doivent également développer la couverture d'événements régionaux susceptibles de fédérer un large public.

En revanche, aucun volume horaire de diffusion d'information n'est imposé par le cahier des missions et des charges de France Télévisions à France 2 et à France 3, alors que TF1 est soumise à une obligation de diffuser au minimum deux éditions complètes d'information

par jour et un total de 800 heures de programmes d'information par an⁸¹. Seule une obligation de diffuser quotidiennement des journaux d'information concernant l'actualité locale, régionale, nationale et internationale est fixée à RFO.

De même, le COM 2007-2010 ne mentionne aucun volume d'information, alors que sa version précédente visait une hausse de l'offre d'information par rapport au volume produit en 2000 (7569 heures).

Au-delà de ces dispositions textuelles, la place de la qualité comme objectif premier de l'information sur les chaînes publiques s'entend tout d'abord comme la fiabilité des informations diffusées, attestée par la vérification sur place et la présence d'un rédacteur. Elle passe ensuite par le degré d'approfondissement des sujets – complétant les données factuelles par des éléments de contexte et d'analyse, multipliant les points de vue afin de donner la compréhension la plus complète possible des faits.

En la matière, les seuls indicateurs disponibles concernent les baromètres annuels de l'image des chaînes et les mises en demeure du CSA – réservées en pratique aux erreurs les plus graves⁸² et à des appréciations ponctuelles de la fiabilité. L'appréciation de la qualité des sujets et éditions est quant à elle renvoyée au suivi de l'audience – avec laquelle elle n'est pas toujours corrélée – et aux conférences de « débriefing » réalisées au jour le jour par les pairs⁸³.

Cette évaluation interne n'est pas synonyme de complaisance, au contraire. Mais elle n'est jamais systématisée à l'aune de critères tangibles – tels que le format ou la qualité visuelle des sujets – pourtant reconnus au sein de la profession comme différenciant un « bon » d'un « mauvais » journal. C'est d'ailleurs dans cette perspective que le journal de 20h de France 2 a été remanié à la rentrée 2007, en proposant des reportages plus longs et plus ouverts sur les questions internationales. Mais de telles évolutions ne s'appuient pas sur une charte ou un document d'orientation comme il en existe à la BBC par exemple.

81) Décision du conseil supérieur de l'audiovisuel n° 2001-577 du 20 novembre 2001 modifiée portant convention approbation de la convention avec la société TF1, art. 34.

82) On pense notamment au non respect de la présomption d'innocence à l'égard de M. Dominique Baudis dans l'affaire Patrice Alègre reproché à Télé Matin (sans toutefois qu'il y ait eu mise en demeure par le CSA).

83) En cours d'instruction, la directrice de l'information de France 2 a ainsi estimé qu'on « ne peut pas écrire ce qu'est un journal de qualité », le directeur général de la chaîne ajoutant que « la qualité est discutée entre professionnels ».

Le *Statement of Programme Policy* de la BBC

Le groupe britannique BBC publie chaque année un document de cadrage relatif à ses programmes, intitulé *Statement of Programme Policy*. Il y détaille les objectifs de chaque chaîne du groupe et les engagements concrets qui y sont associés. Au sein du groupe, les programmes d'information ne sont pas exempts de cet exercice.

Ainsi, la chaîne d'information continue *BBC News 24* s'est vue assignée six objectifs détaillés pour l'année 2006 / 2007. La formulation de ces objectifs, synthétiquement résumée ci-dessous, est suffisamment explicite pour ne pas laisser de doute quant à l'existence d'indicateurs à même de mesurer leur réalisation :

- soutenir la citoyenneté et la société civile : la chaîne fournit une information et des analyses précises, impartiales et indépendantes, en présentant plusieurs points de vue. Elle s'appuie sur des analyses d'experts et sur des présentations graphiques pour apporter une explication claire aux téléspectateurs. Les principaux débats parlementaires et les manifestations d'un grand nombre de partis politiques sont couverts. Le travail et le fonctionnement des institutions européennes est expliqué. L'interactivité avec les téléspectateurs est encouragée.
- faire le lien entre le Royaume Uni et le monde : l'information internationale doit avoir une plus large place que sur les autres chaînes d'information continue, avec la couverture, sur place, d'un grand nombre d'événements internationaux. La chaîne diffuse des entretiens avec des hommes politiques étrangers.
- être le miroir des nations, régions et communautés britanniques : à travers ses correspondants locaux, la chaîne propose des éclairages régionaux de l'information nationale. La vie politique locale, régionale et nationale est couverte. La parole est donnée localement aux décideurs et aux associations.
- construire la Grande Bretagne numérique : la chaîne est accessible sur la télévision numérique et sur Internet. Les présentateurs expliquent régulièrement les moyens d'accès à ces nouvelles plates-formes. Les téléspectateurs peuvent enrichir la couverture de la chaîne par des messages, des photos ou des vidéos.
- promouvoir l'éducation et l'apprentissage : la chaîne assure un apprentissage informel à travers des informations portant sur l'économie et la vie des affaires, la science et les technologies, l'art et la culture.
- stimuler la créativité et l'excellence culturelle : la chaîne couvre les principaux événements culturels et sportifs, nationaux et internationaux.

Ces engagements, rendus publics par la BBC, ont le mérite de mettre en avant l'exigence vis-à-vis des citoyens de la qualité de l'information, qui ne se limite pas à la mesure de son audience ou à l'appréciation des pairs.

L'atteinte de l'objectif de qualité de l'information et, par suite, l'efficacité de cette activité au sein de France Télévisions, resteront impossibles à mesurer tant qu'elles ne seront pas définies avec plus de précision et assorties d'indicateurs. Dans l'attente de telles évolutions, la qualité présumée sert aujourd'hui davantage à justifier le maintien des moyens alloués à l'information qu'à en mesurer l'efficacité et l'efficience.

2 - Le respect du budget, un objectif tangible mais peu incitatif

a) Un objectif globalement respecté sur la période

Alors que le rapport de l'inspection générale des finances rendu en janvier 2006 comportait plusieurs développements critiques à l'égard des rédactions du groupe, le COM 2007-2010 qui a suivi ne comportait pas de véritables objectifs économiques en matière d'information. De fait, les missions éditoriales forment les principaux éléments inscrits dans les fiches de poste et d'évaluation de chaque directeur de l'information – qui sont traditionnellement des journalistes. Néanmoins, le respect des budgets constitue le premier objectif de gestion.

Or, depuis 2004, cet objectif est quasi systématiquement tenu et les dépenses effectives sont même la plupart du temps inférieures à celles prévues en budget initial.

A France 2 comme à France 3, l'élaboration du budget est effectuée selon une logique de reconduction des principales dépenses, à l'image des anciens « services votés » du budget de l'Etat. Le budget de l'information est ainsi élaboré à partir du budget de l'année précédente en indexant les coûts fixes, en anticipant l'évolution du prix de certains contrats récurrents (abonnements à des agences de presse, contrats techniques) et en intégrant dans le périmètre les événements exceptionnels prévisibles (élections, JO...).

Cette logique de reconduction, associée à une réduction de certains coûts variables, a permis la quasi stagnation du coût de l'information entre 2004 et 2008 en euros courants, (+ 1,11 %), soit une décrue (- 5,34 %) en euros constants.

L'activité « information » a ainsi fait l'objet d'un effort incontestable de maîtrise des dépenses depuis 2004, qui tranche avec les dépassements fréquents observés par la Cour lors de ses contrôles antérieurs.

b) Une incitation limitée pour l'amélioration de la gestion

Pour autant, l'indicateur de stabilité du budget de l'information apparaît à la fois peu incitatif et peu pertinent pour apprécier l'efficience de la gestion, notamment à l'heure de la révolution numérique qui tire objectivement les coûts de production vers le bas (en réduisant les exigences techniques de la prise d'images, du montage et de la transmission des sujets, en autorisant la polyvalence technique...).

En effet, en n'adoptant pas une méthode telle que la justification au premier euro, cette approche ne constraint pas les directions de l'information à s'interroger sur leurs méthodes et organisations. Elle néglige également les éléments qui rentrent dans la composition du coût de l'information et sont susceptibles de le faire varier. Parmi eux, figurent notamment :

- Les évolutions de l'offre, qui peuvent être aussi bien quantitatives que qualitatives. D'un point de vue quantitatif, l'absence d'objectifs de volume de production et de diffusion laisse une marge de manœuvre aux chaînes pour faire évoluer leur offre de programmes. Depuis 2004, France 2 a ainsi pu réduire de 9,3 % le temps d'antenne consacré aux journaux d'information, alors que les journaux nationaux de France 3 ont vu leur temps d'antenne progresser de 31,8 %. Comme évoqué précédemment, les éditions peuvent également évoluer qualitativement, à l'instar de la nouvelle formule du 20h de France 2 en 2007.
- La structure des coûts de l'information. Dans ce domaine, les chaînes ont jusqu'à présent axé leurs efforts de gestion sur une réduction des dépenses variables, alors même que les charges de personnel représentent plus des deux tiers du coût de grille de l'information. Des dépenses ainsi rigidifiées ne constituent pas le gage d'un gain d'efficience pour les chaînes.

Plus largement, cette approche ne permet ni de mobiliser les gisements d'économie (évolutions technologiques, organisation du travail...) ni de valoriser les progrès réalisés. Aussi, si les contours imprécis de l'objectif de qualité et la portée limitée de la norme de dépense assignée à l'information ont sans doute permis de sanctuariser son budget, celle-ci pourrait se trouver fragilisée dans un contexte de rigueur budgétaire accrue où il faudrait justifier les dépenses engagées.

B - La gestion financière : le primat de la maîtrise des dépenses sur le pilotage des coûts

Les outils de gestion et de suivi des coûts de l'information du groupe sont caractérisés par de fortes disparités entre chaînes et, au sein de France 3, entre rédactions nationale et régionales. Malgré ces différences de méthodes et de systèmes d'information, France 2 et France 3 partagent une culture davantage orientée sur une maîtrise, plus ou moins aboutie, des dépenses que sur un réel pilotage des coûts.

Or, les différences de coût horaire constatées entre rédactions et entre programmes d'information laissent supposer que des marges d'amélioration existent. Celles-ci ne pourront toutefois être mobilisées sans une analyse et un pilotage des déterminants de la productivité, aujourd'hui lacunaires.

1 - Des outils de gestion différents au sein des rédactions nationales ne permettant pas un réel pilotage des coûts

Si les outils budgétaires et comptables ont été harmonisés au sein de France Télévisions, les méthodes et outils de gestion diffèrent pour la plupart entre les rédactions de France 2 et France 3. Ainsi, France 2 a engagé une démarche fine de comptabilité analytique permettant de mesurer le coût de chacun de ses reportages et, par là, de responsabiliser les chefs d'éditions sur leur budget. France 3 pour sa part a choisi de recourir à la méthode dite ABC (*Activity Based Costing*) fondée sur l'identification globale des processus et seul le directeur de l'information est responsabilisé sur le budget de l'entité. Les différences entre les chaînes se retrouvent au niveau des systèmes d'information de gestion.

a) La comptabilité analytique, ancrée dans les pratiques à France 2, ne permet pas une maîtrise complète des coûts

A la direction de l'information de France 2, les rédacteurs en chef des cinq journaux télévisés⁸⁴ sont garants du pilotage éditorial et budgétaire de leurs programmes. Chaque édition se voit allouer un budget annuel sur lequel sont imputés aussi bien les frais variables directs des reportages que les refacturations internes du département des moyens techniques de l'information (DTI). Les refacturations de la direction des

84) Télématin, le journal de 13h, le journal de 20h, le journal de la nuit et les éditions du week-end, sans répartition entre les 13h et 20h pour ces dernières

technologies et de l'exploitation (DTE) sont quant à elles imputées sur le budget d'ensemble de la direction de l'information.

Concernant l'envoi d'équipes en reportages, un devis est systématiquement établi en amont de la prise de décision, quel que soit le lieu de tournage. Ce devis intègre les frais de mission, mais également les frais techniques et de personnels associés au tournage, à partir de coûts standards définis annuellement. Chaque édition intéressée par un sujet peut financer, ou contribuer au financement, du reportage sur son budget.

Cette responsabilisation budgétaire des éditions, associée à un examen rigoureux des modalités de mission par le directeur adjoint de la rédaction en charge des reportages, permet de contenir la consommation du budget et de s'assurer que les reportages réalisés répondent bien à un besoin de l'antenne.

Cette démarche a eu des résultats positifs, le budget consacré par les éditions aux reportages étant en diminution. Le coût cumulé des reportages pour les quatre principales éditions de France 2 a reculé de 2,8 % en 2007 par rapport à 2006 puis de 11,7 % en 2008.

Dans le même temps, le nombre de sujets diffusés produits par la rédaction a stagné en 2007 et diminué en 2008. 12 300 sujets diffusés en 2006 dans les journaux télévisés de France 2 ont été réalisés par la rédaction (hors rediffusions) contre 12 318 en 2007 (+0,1 %) et 11 326 en 2008 (-8,1 %).

En 2007, la baisse du coût des reportages n'a visiblement pas nui à la richesse éditoriale des éditions. En 2008, ce constat doit être plus nuancé. Mais il semble que les économies ont été principalement réalisées en réduisant le nombre de jours de reportages : alors que le nombre de sujets stagnait, la rédaction a cumulé 10 500 jours de reportages en 2006 et 9 600 en 2007. Cette rationalisation des déplacements a permis de réduire le nombre de nuits d'hôtel et des indemnités de missions.

Au total, les dépenses de voyages et déplacements de la direction de l'information s'élevaient à 5,26 M€en 2008, en diminution de 16,8 % depuis 2004.

Malgré ces résultats positifs, la démarche initiée à la direction de l'information de France 2 dispose encore de réelles marges de progrès. Si jusqu'à présent les dépenses liées aux voyages et déplacements ont pu être réduites sans affecter la qualité éditoriale, les reportages sur place restent un des vecteurs majeurs de différenciation du service public audiovisuel en matière d'information par rapport à ses concurrents privés et notamment aux chaînes « *low cost* ». Il apparaîtrait donc risqué de les considérer comme la seule variable d'ajustement budgétaire.

Mais surtout, la maîtrise des budgets ne va pas de pair avec celle des leviers permettant d'abaisser les coûts standards. Les coûts standards, tels qu'ils sont construits, se fondent sur les coûts réels de l'année n-1 et non sur des coûts optimums. Ils intègrent donc les inefficiencies potentielles de gestion de la chaîne (comme un recours excessif à des personnels non permanents) sans responsabiliser les gestionnaires :

- d'un côté, les rédacteurs en chef pilotent leur budget sur la base de coûts standards « subis », résultant de la gestion de directions prestataires sur laquelle ils n'ont pas de prise ;
- de l'autre côté, les directions prestataires, comme la DTE, ne se voient assigner aucun objectif spécifique sur l'évolution de ces coûts standards.

Ce dernier constat ne signifie pas que la DTE n'a pas pris de mesures pour rationaliser sa gestion. Depuis début 2007, la direction s'efforce de limiter à un jour le temps consacré à une émission sur un plateau, depuis la préparation des décors et de la lumière jusqu'au démontage. En matière d'information, peu concernée par cette mesure puisque les journaux sont réalisés sur des plateaux dédiés et selon des méthodes éprouvées, la seule mesure de rigueur constatée a été la planification d'un cadreur de moins par édition depuis 2006, grâce à l'acquisition de caméras robotisées.

Néanmoins, l'impact de ces mesures sur les coûts standards n'est pas avéré : ces derniers sont en augmentation depuis 2004. La démarche de rationalisation initiée par la DTE n'a pas non plus permis de réduire les frais de personnel de la direction (31,1 M€en 2007, en progression de 9,4 % depuis 2004).

Au total, une réelle maîtrise des coûts de l'information doit inévitablement dépasser le seul pilotage de la dépense ; elle implique un contrôle complet des coûts, y compris des coûts fixes. Si la rédaction de France 2 a mené quelques actions en ce sens (notamment la rationalisation de l'activité des bureaux à l'étranger), celles-ci restent encore limitées.

b) La rédaction nationale de France 3 combine un suivi global des activités et des coûts variables directs

A France 3, la gestion budgétaire de la rédaction nationale est centralisée auprès du directeur de l'information, assisté d'une responsable financière. Cette dernière, rattachée à la direction des moyens de l'information, assure un suivi de la consommation du budget et apporte des éléments d'aide à la décision pour les autorisations de tournage. Pour

les départs en missions, elle établit un devis limité aux seuls frais de transport, en coordination avec le secrétariat général de la direction, qui planifie le travail des journalistes et PTA. Après avoir augmenté en 2007 (2,8 M€ +16,7 % par rapport à 2006 en euros courants), les dépenses relatives aux déplacements ont pu être réduites en 2008 (2,5 M€ -10,7 % par rapport à 2007).

Par ailleurs, la chaîne a mis en place de nombreux tableaux de bord et indicateurs qui peuvent être complétés par des analyses ponctuelles dans les différents domaines suivis par le contrôle de gestion. Des états permettent par exemple d'obtenir le bilan de production d'une direction ou d'un produit, si un « code produit » a été préalablement créé pour suivre les dépenses engagées. De fait, cette pratique reste limitée aux seuls événements prévisibles lors de l'élaboration du budget.

Ainsi, la direction de l'information ne peut mesurer le coût complet de chacune de ses activités, et notamment des éditions ou des reportages. Les services et les éditions ne sont pas responsabilisés sur un budget global qui leur serait alloué et seules les dépenses directes, dans un sens strict, sont suivies.

c) Un rôle limité de coordination de la part de la direction de l'information vis-à-vis des directions régionales de France 3

Les directions régionales relèvent d'une organisation et de modes de gestion spécifiques. Elles jouissent d'une autonomie managériale et financière et le rôle du directeur de l'information de France 3 vis-à-vis d'elles est exclusivement éditorial (encore celui-ci est-il limité).

En matière de gestion, les budgets alloués par la chaîne aux régions sont, dans leur quasi intégralité, reconduits d'une année sur l'autre. Le siège se limite à imposer aux directions régionales le respect de leur budget et d'effectifs cibles, sans réel pilotage de la gestion.

Interrogée sur les synergies mises en œuvre entre la rédaction nationale et les rédactions territoriales, la direction de l'information assure que la recherche de synergies entre les rédactions est devenue une constante. Pour illustrer cette volonté, la chaîne met en avant le changement des décors d'information dans les bureaux régionaux et locaux : avec une conception centralisée et une confection limitée à quatre centres de fabrication, près de quatre-vingt décors ont pu être construits et déployés en deux mois et demi. Si cette réalisation doit être saluée, elle demeure en marge du métier de l'information et de ses coûts récurrents.

Au sein des directions régionales, si « *le lien hiérarchique entre le directeur régional et les rédacteurs en chef laisse une forte indépendance éditoriale à ces derniers* »⁸⁵, il est étroit en matière de gestion, du fait notamment de la proximité des services avec le responsable financier. A France 3 Rhône-Alpes, les chefs de service sont responsables de l'exécution de leurs budgets. Chaque entité (BRI ou CAT) dispose d'une cellule de secrétariat-gestion, voire d'un secrétaire général. La direction régionale estime toutefois que les coûts fixes représentent 95 % du budget, ce qui limiterait les marges de manœuvre en matière de pilotage.

Au total, de la construction du budget au pilotage de la gestion, une même culture est partagée par les chaînes. Elle incite à piloter les coûts variables et non à maîtriser les coûts fixes et à privilégier les économies externes sur les réformes de structure.

2 - L'absence de pilotage de la productivité de l'information

Combinées à une meilleure organisation du travail, les évolutions technologiques permettraient très vraisemblablement de réduire le coût de l'information. Dans cette perspective, des indicateurs, tels que la productivité, dont la portée est plus globale, mériteraient d'être élaborés et analysés.

a) *Le coût horaire de l'information, une donnée hétérogène*

Les progressions parfois contraires des temps d'antenne consacrés à l'information et des coûts associés traduisent une différence d'évolution de la productivité horaire entre les chaînes du groupe.

85) Audit des régions de France 3 - Direction de l'audit interne, FTV - Février 2007

Evolution 2004-2008 du coût horaire de l'information par type de programmes et par chaînes

En millier d'euros	2004	2005	2006	2007	2008	<i>Evolution 2004-2008</i>
Journaux nationaux						
France 2	118,3	114,2	120,1	127,9	123,0	3,91 %
France 3	101,3	89,0	88,5	83,9	81,1	-20,0 %
Magazines nationaux						
France 2	52,9	56,3	54,4	55,8	54,3	2,63 %
France 3	25,3	24,1	25,0	29,9	32,2	27,2 %
Autres cases						
France 2	37,5	24,8	24,2	42,5	40,0	6,65 %
France 3	14,6	15,6	14,3	25,5	23,1	57,9 %
Information régionale et locale						
France 3	43,2	43,1	32,2	31,0	30,8	-28,6 %
RFO		27,9	30,1	27,4	26,9	-3,6 %

Source : Cour des comptes à partir des comptes de résultat des chaînes

Du fait d'une offre variée, dans le fond et la forme, entre les chaînes d'une part et entre les éditions au sein d'une même chaîne d'autre part, la comparaison absolue des coûts horaires entre deux éditions ou deux magazines de chaînes différentes est sujette à caution. En revanche, les évolutions relatives du coût horaire entre 2004 et 2008 pour chaque type de programme au sein de chaque chaîne peuvent être comparées.

Ainsi, le coût horaire des éditions des journaux d'information de France 2 a crû de 3,9 % depuis 2004, tandis que, à France 3, celui des éditions nationales a baissé de 20 % et celui des éditions régionales de 28,6 %. Ces évolutions ne sont pas dues à une politique de rediffusions plus prononcée sur France 3. Les données en la matière sont comparables : en 2008, 19,5 % des programmes d'information diffusés sur France 2 comme sur France 3 étaient une rediffusion.

Au niveau des régions de France 3, l'importante baisse du coût horaire de l'information constatée à partir de 2006 est due à une augmentation de la surface de diffusion. Depuis février 2006, la chaîne propose en effet un journal régional de 22 minutes, sept jours sur sept, y

compris pendant l'été. Ainsi, le temps d'antenne consacré à l'information a augmenté d'un quart en un an.

Par ailleurs, entre 2006 et 2007, la quasi-totalité des régions a accru la part de programmes originaux dans le volume d'information diffusée (heures d'information produites / heures d'informations réalisées). Toutefois, de fortes disparités apparaissent entre régions : sur France 3 Bourgogne Franche Comté, moins de 3 % des programmes d'information diffusés en 2007 étaient des rediffusions ou des programmes tiers (tel que le *Journal des régions*) ; sur France 3 Corse, ce taux est de 35 %.⁸⁶

D'une région à l'autre, on constate une maîtrise variable des coûts. Entre les régions de France 3, les coûts horaires de l'information *diffusée* vont de 27 430 €/h (Limousin Poitou-Charentes) à 36 200 €/h (Méditerranée) ; la différence se creuse pour les coûts horaires de l'information *produite* qui vont de 30 860 €/h (Bourgogne Franche-Comté) à 47 550 €/h (Corse).

b) L'absence d'analyse des déterminants quantitatifs et qualitatifs du coût horaire

Les données relatives au coût horaire de l'information évoquées ci-dessus ne sont pas analysées au niveau des chaînes, ni, *a fortiori*, comparées d'une chaîne à l'autre. La direction financière de l'information de France 2 avait engagé en 2004 une étude visant à mesurer le coût de chacune des éditions, mais celle-ci n'avait pas pleinement abouti et n'a jamais été reconduite.

En la matière, trois facteurs explicatifs au moins semblent pouvoir être relevés, qui constituent autant de déterminants de la productivité de l'information : le volume d'information produite et diffusée, la qualité des éditions et l'organisation des rédactions.

S'agissant du volume d'information produite et diffusée, l'augmentation de la surface de diffusion opérée par France 3 en régions en 2006 fournit l'exemple le plus significatif. Dans certaines régions, le volume d'information produite a été augmenté à coût presque constant, témoignant de véritables gains d'efficience des rédactions. A l'inverse, d'autres ont eu plus massivement recours aux rediffusions des éditions locales et au *Journal des régions* réalisé par France 3 Sat. De même, la maîtrise du coût de l'information à France 2 s'est accompagnée d'une

86) Notamment depuis la création en septembre 2007 de la chaîne Via Stella diffusée en Corse par satellite, câble et ADSL et qui propose en 2009, 15 heures de programmes quotidiens dont un volume significatif de rediffusions

baisse plus que proportionnelle du volume d'information produit et ne traduit donc pas, à elle seule, une amélioration de l'efficience de l'activité.

La qualité des éditions constitue une deuxième source de variation du coût horaire. Celle-ci est d'ailleurs mise en avant pour justifier la spécificité du service public audiovisuel en matière d'information par rapport à la concurrence, et notamment celles des chaînes d'information continue dont le coût horaire est très inférieur à celui des programmes de France 2 et France 3.

Cet argument demeure toutefois de portée limitée, tant les critères qui permettraient de caractériser la qualité sont rarement traduits de manière objective. Comme précédemment évoqué, les directeurs de l'information, les chefs de services ou responsables d'éditions acceptent volontiers le regard critique de leurs pairs mais, à l'instar des objectifs de l'information, ne formalisent pas les éléments caractéristiques de la qualité. Il semble pourtant possible d'identifier quelques vecteurs de coûts directement liés à la qualité de l'offre d'information des éditions :

Exemples de composantes du coût des éditions d'information

Vecteurs de coûts	Options possibles	Déterminants du choix
Conditions de présentation des éditions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ plateau vs. tout images ▪ plateau physique vs. décor virtuel ▪ plateau permanent vs. plateau partagé dans des créneaux horaires définis ▪ plus ou moins grande importance des personnels et moyens techniques 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sentiment de proximité ▪ qualité des décors ▪ réactivité de prise d'antenne ▪ zéro défaut vs. risque temporaire de coupure (son, éclairage, image ...)
Réseau de journalistes correspondants	<ul style="list-style-type: none"> ▪ correspondants permanents vs. envoyés spéciaux ▪ équipes internes vs. pigistes ou sous-traitance (agences locales de presse, PQR) ▪ bureaux locaux vs. équipes du BRI (pour France 3) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ réactivité dans la couverture de l'information ▪ ligne éditoriale spécifique ▪ caractère fixe ou variable du coût
Format des sujets	<ul style="list-style-type: none"> ▪ reportage vs. commentaire ▪ images propres vs. images d'agences ▪ reportage vs. invité plateau 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ approfondissement de l'information ▪ ligne éditoriale ▪ rythme du journal
Composition des équipes de reportages	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nombre de personnes dans l'équipe ▪ techniciens spécialisés (OPS, OPV, ...) vs. biqualifiés ▪ montage embarqué vs. en cabine 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sécurité des personnes sur les zones de risques ▪ revendication de qualité du reportage (son, image) ▪ gestion de carrière par biqualification ou spécialisation ▪ rapidité de finalisation (montage, mixage)
Liaisons et transmissions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ satellite vs. Internet ▪ envoi ou non d'un DSNG (station mobile de transmission par satellite) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ risque de retard dans la transmission sujet ▪ risque de coupure ou mauvaise qualité (directs)

Source : Cour des comptes

Au cours de la phase contradictoire, France Télévisions a estimé que ces « *critères établis par la Cour pour détailler les composantes du coût des éditions d'information constituent (...) un élément de réflexion pertinent. Ces critères seront intégrés dans la réflexion des coordonnateurs chargés de mettre en œuvre la nouvelle organisation de l'information* ».

En troisième lieu, les différences d'organisation des rédactions peuvent expliquer les écarts constatés. En la matière, les seules initiatives entreprises ont été initiées en 2007 dans les directions régionales, et n'ont pas abouti.

En mai 2007, le projet présenté par le président de France Télévisions à la ministre de la culture et de la communication prévoyait parmi les quatre objectifs du chantier des régions de France 3 et de RFO la diffusion de bonnes pratiques et la définition d'une politique de performance des régions. Cet objectif a disparu dans la deuxième version du projet présenté par le président en décembre 2007. Les échanges de bonnes pratiques entre régions restent donc aujourd'hui informels et limités.

Parallèlement, la direction de l'audit interne du groupe a élaboré un rapport (remis en octobre 2007) sur la planification des personnels en régions, en présentant l'expérience de la région Bourgogne Franche-Comté considérée comme exemplaire. Selon ce rapport, l'organisation mise en place dans cette direction régionale a permis un gain en personnels de l'ordre de 5 % des équivalents temps plein (ETP). Généralisée à l'ensemble des régions, cette méthode permettrait un gain d'au moins 143 ETP. Bien que proposant une méthode de déploiement de cette organisation, ce rapport n'a pas eu de suite.

C - La gestion des ressources humaines, contraintes réglementaires et faiblesses de l'encadrement

La gestion des personnels de l'information n'épuise pas à elle seule la question des ressources humaines au sein de France Télévisions. Elle constitue néanmoins un double enjeu pour cette activité. Par leur poids dans le coût de grille, les dépenses de personnel constituent un élément clé de la maîtrise des coûts de l'information. Par ailleurs, et plus que dans le secteur des programmes, les métiers de l'information sont susceptibles d'évoluer avec l'apparition de technologies nouvelles et de dégager des marges de productivité.

Or, dans ces deux domaines, la gestion des ressources humaines au sein des chaînes est caractérisée par un cadre conventionnel plus contraignant que celui des chaînes privées. Le cadre juridique n'est cependant pas seul en cause. Face à ces défis, la mise en place de l'entreprise commune peut ouvrir des pistes d'amélioration. Celles-ci ne semblent toutefois pas pouvoir être concrétisées sans une réforme en profondeur de l'encadrement et des pratiques de gestion des personnels.

1 - La gestion du personnel : frein et levier pour l'information.

Les dépenses de personnel contribuent à plus des deux tiers du coût de l'information dans chacune des chaînes France 2 et France 3. La gestion de la masse salariale et ses deux principales composantes – les effectifs et les rémunérations – ont donc un caractère déterminant dans la maîtrise du coût de l'information.

Au demeurant, les métiers liés à l'information – techniques et journalistiques – ont connu des évolutions technologiques importantes depuis une décennie, qui ont largement permis le développement de chaînes d'information privées aux budgets limités. L'allègement des caméras, la simplification des logiciels de montage et de mixage ou l'automatisation croissante des matériels de plateaux sont autant d'occasions de développer la polyvalence et de dégager des marges d'économies, de la prise de vue à la post-production.

« L'adaptation » figure d'ailleurs parmi les objectifs des deux directeurs de l'information de France 2 et France 3. La première a ainsi pour mission, outre la fiabilité et la réactivité de l'information, « *le respect des budgets, l'optimisation des moyens et la capacité à anticiper les changements d'organisation nécessaires à l'accomplissement de ses missions* ». Le second doit « *organiser le travail des équipes d'information dans le respect du budget alloué* » et « *proposer les axes de développement et de modernisation les mieux à même d'améliorer « l'efficacité du travail en réseau des rédactions de F3 en s'appuyant sur les nouvelles technologies numériques et les nouveaux supports de diffusion* »⁸⁷.

Or, dans ces deux domaines, les résultats obtenus sont mitigés. Depuis 2005, la masse salariale a progressé plus rapidement que le coût de grille de l'information :

87) Réponses aux questionnaires de la Cour en cours d'instruction.

Coût de l'information et charges de personnel y concourant

		2005	2006	2007	2007/2005
France 2	Charges de personnel info	90,6	90,7	95,1	+4,9%
	Total coût de grille info	138,1	136,4	139,1	+0,7%
France 3	Charges de personnel info	227,1	223,6	226,6	-0,2%
	Total coût de grille info	347,3	329,4	337,1	-2,9%

Source : Cour des comptes

Sur le plan technique, les matériels utilisés ont fortement évolué depuis 2004, avec un effort de formation indéniable des personnels de l'information. Outre le renouvellement complet du parc de caméras, les cinq dernières années ont été marquées par la dématérialisation (presque) complète des supports et le passage des régies à la haute définition. L'organisation et les modes de travail, en revanche, n'ont été modifiés qu'à la marge au cours de la période.

Dans cette perspective, les charges de personnel font figure de contrainte sur le budget de l'information.

2 - Le poids des contraintes réglementaires dans la gestion de l'information

Le dispositif conventionnel de l'audiovisuel public constitue, selon les dirigeants des chaînes et du groupe, l'obstacle principal à la modernisation et à l'optimisation de la gestion des ressources humaines. Pour sa part, la Cour a déjà souligné en 2003 l'incidence sur la gestion des entreprises de l'audiovisuel public des conventions collectives qui s'appliquent à elles⁸⁸. Les observations formulées demeurent pertinentes et devraient même, pour certaines, être durcies. Dans ce contexte, la construction de l'entreprise commune et la remise à plat des conventions collectives et accords d'entreprises qui doit l'accompagner constituent une perspective aussi prometteuse que difficile à concrétiser.

a) La politique de rémunération et la gestion des carrières

S'agissant des rémunérations, les conventions collectives imposent un cadre contraignant qui tout à la fois limite les marges de manœuvre des gestionnaires et alimente le dynamisme de la masse salariale en dépit des baisses d'effectifs. Fondées sur une nomenclature très détaillée

88) Rapport n°2003-377 d'octobre 2003 communiqué à la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale.

d'emplois (« groupes de qualification »)⁸⁹ et d'échelons (« niveau de qualification ») et une double rémunération de l'ancienneté (par des primes d'ancienneté et des mécanismes d'avancements garantis), les conventions laissent une large part aux automatismes salariaux.

Initialement réservés aux PTA, ces dispositifs ont de surcroît été progressivement appliqués aux journalistes et aux cadres⁹⁰. Ils ont par ailleurs été étendus aux promotions par des accords d'entreprises (instituant des promotions garanties et des augmentations garanties en cas de promotion).

Ces automatismes ont pour double conséquence une forte croissance de la masse salariale et une faible liberté laissée à l'encadrement dans la fixation des rémunérations individuelles et la gestion des carrières. Ainsi, pour l'année 2007, la part des mesures individuelles au choix dans les hausses salariales globales s'élève à 32,2 % à France 2 et 26,6 % pour France 3.

L'existence de contraintes fortes sur les salaires de qualification n'a pas empêché le développement de disparités de salaires entre les chaînes, par le biais notamment de régimes indemnitaire différenciés. Pour y remédier, plusieurs accords dits de « rattrapage » ont été négociés, mais les niveaux de salaire brut demeurent inférieurs à France 3 par rapport à France 2, alors même que l'ancienneté et l'âge moyens des personnels y sont supérieurs.

Ancienneté et salaires bruts moyens de France 2 et France 3 en 2007

	France 2				France 3			
	PTA	J	Prot (*)	Total	PTA	J	Prot (*)	Total
Ancienneté	18	16	10	17	18	18	14	18
Age moyen	45	46	45	45	46	46	47	46
Salaire brut	3947	5582	6617	4458	3657	4412	5776	4014

Source : Rapport situation hommes femmes 2007 de France 2 et dossier de négociations annuelles obligatoires 2008 de France 3.

(*) Personnel hors convention collective en vertu de divers protocoles additionnels, notamment le protocole V

89) La CCCPA dénombre ainsi pas moins de 65 fonctions réparties entre 23 groupes de qualification.

90) Accords dit « Servat » I et II de 1994 et 1998.

Le blocage du point d'indice depuis 1997 a par ailleurs donné lieu à des réponses différenciées d'une entreprise à l'autre. Alors que France 2 a privilégié la multiplication des primes, France 3 a eu recours aux promotions pour accorder des augmentations salariales supérieures à celles permises par les seuls avancements automatiques. Ces politiques ont contribué à distordre la structure des rémunérations et des emplois entre les deux chaînes.

b) La gestion des métiers et des compétences

Le système conventionnel est également source de freins importants à la gestion dynamique des métiers et des compétences. Le caractère très détaillé de la nomenclature des emplois contenue dans les conventions collectives et l'absence de révision de ces conventions depuis 1994 constituent en effet autant d'obstacles juridiques à la prise en compte des évolutions technologiques et stratégiques dans l'organisation et les modes de travail des personnels de l'information.

Face à cette difficulté, plusieurs palliatifs ont été mis en œuvre. En premier lieu, on observe une hausse du recours aux personnels hors nomenclature, dont la proportion varie cependant d'une société à l'autre. Les effectifs hors convention de France 3 ont ainsi plus que triplé sur la période, alors que ceux de France 2 augmentaient de moins de 10% :

Evolution des effectifs hors conventions 2004-2007

	France 3		France 2	
	2004	2007	2004	2007
Personnels hors convention	43	146	58	63
Effectifs total	4134	4930	1388	1385
part dans le total	1,0%	3,0%	4,2%	4,5%

Source : Rapport situation hommes femmes 2004 de France 2 et dossier de négociations annuelles obligatoires 2005 de France 3.

Aucune des chaînes n'a négocié, à l'instar de ce qui a été pratiqué par Radio France, d'accord d'entreprise dérogeant à la convention collective. Une tentative d'accord a certes été initiée en 2005 par la direction de France 2 pour créer une nouvelle fonction de technicien de reportage, combinant les fonctions d'opérateur de prise de son, de monteur et de diffusion. La négociation s'est toutefois heurtée à l'insécurité juridique du dispositif (le caractère « plus favorable » de ces accords par rapport à la norme conventionnelle de rang supérieur étant difficile à établir) et a finalement été abandonnée.

Après l'échec de l'accord général sur l'évolution des compétences⁹¹, c'est finalement au sein de France 3 que les avancées les plus conséquentes ont pu être réalisées, par la voie de l'expérimentation. La rédaction nationale a ainsi mis fin à la présence systématique des opérateurs de prise de son dans les équipes de reportages et développé la polyvalence des personnels techniques – notamment entre montage et mixage – et au sein des journalistes – à travers le développement des journalistes dits « bi-qualifiés », à la fois rédacteurs et JRI. Les avancées réalisées demeurent toutefois juridiquement précaires, celles-ci étant « tolérées » par les organisations syndicales mais toujours à la merci d'une dénonciation fondée sur leur incompatibilité avec les conventions.

Par ailleurs, et ce dans les deux chaînes, le cloisonnement entre métiers techniques et journalistiques demeure la règle. Le parti pris méthodologique retenu dans le chantier « moyens de fabrication de l'information » (consistant à ne traiter que les fonctions techniques, à l'exclusion des rédacteurs et JRI) lancé en décembre 2007 semble confirmer cette tendance, limitant *de facto* l'évolution des métiers de l'information vers une plus grande polyvalence.

L'assouplissement des règles encadrant aujourd'hui l'adaptation des compétences et des modes d'organisation du travail de l'information constitue l'un des principaux enjeux de la remise à plat du dispositif conventionnel et des accords d'entreprise qui doit accompagner le projet d'entreprise commune. La réflexion gagnerait évidemment à s'affranchir de la dichotomie – historiquement liée à l'existence de conventions collectives distinctes – entre PTA et journalistes, pour être menée à l'échelle de la filière des métiers de l'information.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, France Télévisions a indiqué souhaiter que l'accord d'entreprise qui devra être négocié suite à l'adoption de la loi du 5 mars 2009 permette de répondre à plusieurs enjeux : définition et polyvalence des métiers, limitation de la part des automatismes dans l'évolution de la masse salariale, définition d'un accord unique pour l'ensemble des catégories de personnel. Reste à mettre en œuvre cette ambition.

91) Conformément aux obligations posées par la loi en la matière, France 3 a engagé une négociation sur la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC). Centrée sur les seules compétences par la direction qui ne souhaitait pas prendre d'engagement sur le niveau des emplois, la négociation s'est heurtée à un blocage et a été recentrée sur l'évolution générale des métiers.

c) La rémunération des grandes figures de l'information sur France 2 et France 3

Les conventions collectives n'ont en revanche pas empêché l'apparition de salaires d'exception pour certaines grandes figures de l'information. Les transferts de journalistes vedettes d'une chaîne à l'autre et la tendance à leur confier plusieurs émissions se sont traduits, dans plusieurs cas, par des coûts unitaires en forte croissance.

Outre le fait qu'à plusieurs reprises, les contrats de travail de ces journalistes stars ont été soumis au contrôle général économique et financier après que ceux-ci eurent débuté leur collaboration effective, plusieurs pratiques sont apparues contestables :

- le recrutement à prix fort de journalistes vedettes provenant de chaînes privées. Tel a été le cas pour un présentateur-remplaçant (ou « joker »), dont la rémunération s'apparente à celle des journalistes vedettes officiant à un rythme quotidien ;
- le transfert de journalistes d'une chaîne du groupe à l'autre s'accompagne parfois de fortes hausses du salaire (+21 % dans un cas) alors que la nature du contrat de travail n'est pas fondamentalement modifiée ;
- l'attribution à un même journaliste de la présentation de plusieurs émissions au sein des chaînes du groupe, chacune étant spécifiquement rémunérée à la hauteur d'un contrat à temps plein ;
- enfin, l'autorisation d'une collaboration extérieure quasi-quotidienne auprès d'une radio privée pour un journaliste disposant d'un contrat à temps plein sur France 2, alors que l'accord d'entreprise relatif à la déontologie des journalistes stipule que toute collaboration journalistique au sein du « secteur privé concurrentiel » est interdite.

Sur ce dernier point, France Télévisions estime que la présence d'un journaliste de la chaîne sur un média radiophonique renforce la notoriété des présentateurs de la télévision publique. La Cour considère cependant que la différenciation éditoriale dont se réclame France Télévisions pourrait justifier une approche différente, au moins pour ce qui concerne la présentation de journaux et magazines, afin de ne pas contribuer à une surenchère salariale directe ou cautionnée.

3 - Les faiblesses internes de la fonction ressources humaines

Les obstacles liés au système conventionnel semblent aujourd’hui d’autant plus tenaces qu’ils sont amplifiés par la dilution de la fonction ressources humaines au sein des chaînes et la faiblesse de l’encadrement et de la gestion au sein des rédactions⁹². Dans cette perspective, l’entreprise commune apparaît comme une condition nécessaire mais non suffisante d’une gestion modernisée et plus efficace.

a) Un encadrement plus éditorial que managérial

Les inconvénients du régime mixte auquel est actuellement soumise la télévision publique sont peu contestables.

La combinaison des instances de droit commun de représentation des salariés et des instances paritaires consultées sur les rémunérations et les carrières constitue une charge importante. A cet égard, si la mise en place de l’entreprise commune permettra de limiter le nombre d’instances au siège, celui-ci demeurera élevé au sein du réseau territorial, les directions régionales conservant le statut d’établissement.

Au-delà de ces aspects, le système de représentation du personnel, dont la portée est consultative, ne suffit pas à expliquer l’étroitesse des marges de manœuvre des directions dans la gestion des personnels. Dans ce domaine, la pratique des négociations développée par les chaînes, la dilution de la fonction ressources humaines entre directions support et direction métier, et les faiblesses de l’encadrement sont également en cause.

Le premier élément a été largement développé dans le rapport précité de la Cour établi en 2003. Ainsi, à France 2 comme à France 3, les directions des ressources humaines ont développé des pratiques qui ont limité leurs marges de manœuvre. S’agissant des négociations d’accords d’entreprises, les accords catégoriels sont le plus souvent privilégiés par rapport aux accords généraux, amplifiant les effets cloisonnants du système conventionnel au lieu de les assouplir. Dans les instances paritaires, la pratique des avis conformes remplace couramment la règle des avis consultatifs, renforçant l’influence des organisations syndicales sur les décisions de gestion.

92) La Cour avait indiqué, en conclusion de sa communication d’octobre 2003, qu’en dépit de son caractère déresponsabilisant, il semblait que les parties s’accommodaient du système actuel, « *les autorités de tutelles privilégiant un contrôle strict et a priori des emplois (...), les directions des entreprises ne privilégiant pas les évaluations individuelles des salariés (...) et les organisations syndicales étant attachées à une approche égalitaire dans le déroulement des carrières* ».

Au niveau opérationnel, les choix d'organisation des rédactions étendent les effets des conventions collectives à la gestion quotidienne des personnels. Ainsi, à France 2 comme à France 3, les personnels techniques sont répartis par corps de métiers – largement inspirés des groupes de qualification conventionnels – et non selon une logique de produits (magazines et journaux) et de mode de production (reportage ou cabine). Les journalistes-rédacteurs sont répartis par éditions et par services thématiques, les JRI étant quant à eux regroupés dans un service fonctionnel. Ce mode d'organisation se traduit par un nombre de services – et par suite de personnes exerçant des fonctions d'encadrement – particulièrement important. Chaque chef de service étant chargé de la gestion des tableaux de service des membres de son équipe, la planification est réalisée à un niveau particulièrement fin qui limite les possibilités d'adaptation des modes de travail au moins autant que le cadre conventionnel.

Les directions régionales de France 3 échappent en partie à ces inconvénients par la centralisation de la fonction de planification au niveau des chefs de centre technique ou de leurs adjoints. Celle-ci favorise l'optimisation des plannings. Une telle amélioration ne semble toutefois pas vouée à demeurer limitée aux structures de petite taille. Dans cette perspective, la DTE nationale a récemment transféré la fonction de planification des chefs de service à un pôle de coordination rattaché à la directrice adjointe.

S'agissant de la gestion individuelle des personnels, la séparation entre les fonctions administratives et managériales demeure la règle. À France 2 comme à France 3, la gestion administrative des personnels est assurée par le secrétariat général de la rédaction tandis que le management est assuré par les chefs d'éditions ou de service. Cette organisation a l'intérêt de limiter au maximum les tâches de gestion des cadres au profit de l'encadrement éditorial de leurs équipes. Elle a néanmoins l'inconvénient de limiter la diffusion de la culture managériale au sein des rédactions. Elle explique sans doute la sous-utilisation des outils de gestion à leur disposition pour améliorer le pilotage de leurs services.

b) Une sous-utilisation des outils de gestion existants

La sous-utilisation des outils de gestion existants concerne au premier chef le suivi de l'activité des personnels. Les outils de suivi individuel existent pourtant. L'application Gilda – qui sert à titre principal de conducteur des journaux – est également un outil de traçabilité efficace des sujets produits et diffusés selon leur durée, leur date et leur origine. Les extractions du conducteur sont d'ailleurs transmises par les chaînes à la SCAM pour établir les montants des droits d'auteur à reverser aux

journalistes au titre des rediffusions intra-groupe. Les volumes de rediffusion sont cependant traités de manière globale, et les montants des droits établis de manière forfaitaire et répartis de manière égalitaire entre journalistes.

Cependant, aucun indicateur d'activité n'est établi au niveau individuel. Au dire de l'ensemble des cadres éditoriaux, ce type de données ne pourrait être manié qu'avec une grande prudence, tant le nombre ou la durée des sujets produits par les journalistes masquent le travail de préparation en amont. Si cet argument semble recevable, l'absence de suivi individuel n'en reste pas moins regrettable.

Dans le même sens, les collaborations extérieures des journalistes font l'objet d'un traitement particulièrement bienveillant de la part des cadres de l'information. En la matière, les règles imposées par l'avenant audiovisuel à la convention collective nationale du travail des journalistes (CCNTJ) sont plus stricts dans le secteur public que dans le secteur privé. Aux termes des articles 7.4.3 et 7.4.5, sous réserve des dispositions dérogatoires prévues pour les tâches d'enseignement « *les journalistes permanents ne peuvent exercer une autre profession. Ils doivent tenir leur collaboration dans une entreprise de la presse audiovisuelle comme exclusive* ». Les journalistes peuvent également collaborer à des émissions à caractère artistique dans l'entreprise qui les emploie, après autorisation et avec une rémunération encadrée.

Les règles de gestion en la matière ont été récemment durcies à France 2 d'un point de vue quantitatif, les jours d'enseignement ayant été limités à 30 par an, ce qui représente néanmoins 15 % du temps annuel travaillé moyen pour lequel les journalistes demeurent payés à plein temps.

En revanche, les autorisations accordées aux personnels techniques et journalistiques pour travailler sur d'autres produits que les éditions, mises en évidence par le rapport de M. Gourinchas en 2004, ont encore cours⁹³. Le rapport notait ainsi qu'à France 2, « *pour protéger l'intérêt au travail des techniciens permanents de plateau, faire échec à la routine, des salariés qui travaillent normalement sur l'actualité peuvent être appelés à travailler en studio sur des productions internes ou à l'extérieur sur des opérations exceptionnelles. Bien que présents, ils doivent être remplacés pour une durée déterminée sur leur poste habituel et le sont par des intermittents* ». De même, à France 3, existe un « *droit de tirage de certains magazines sur quelques catégories de salariés permanents appelés à travailler, parfois sur longue durée, dans ces productions et remplacés par des intermittents* ».

93) Bernard Gourinchas, *Le recours à l'intermittence dans les sociétés de l'audiovisuel public*, Rapport au ministre de la culture et de la communication, janvier 2004.

Mais c'est surtout en matière de gestion des tableaux de service et des congés que la sous-utilisation des outils d'analyse et des procédures existants semble la plus manifeste. Celle-ci est analysée de manière détaillée dans plusieurs rapports réalisés par la direction de l'audit interne du groupe, tant sur les directions régionales de France 3 que sur les moyens de fabrication de l'information dans les rédactions nationales de France 2 et France 3.

Ainsi, alors même que le système d'information mis en place à France 3 permet une analyse fine des absences par matricule et par motif, ce n'est qu'en 2008 que des extractions ont été établies à destination des responsables ressources humaines et chefs de service dans le cadre du déploiement de l'outil de requêtes « cube ». Mais surtout, la planification des congés et récupérations demeure largement fondée sur les demandes des personnels et donne rarement lieu à des refus, alors qu'elle relève de la compétence du management⁹⁴. Cette situation apparaît d'autant plus préjudiciable qu'elle a une incidence directe sur le recours au personnel non permanent.

L'éclatement de la fonction de planification à l'échelle des chefs de service ne semble pas étranger à cette situation. Dans un rapport consacré à la planification en régions, la direction de l'audit interne du groupe constate ainsi « *que la culture de l'entreprise complique très largement le rôle des managers en matière de planification des congés (...). L'attribution des périodes de congés est souvent utilisée par les responsables de service comme un moyen de récompenser les meilleurs éléments. Enfin, il n'est pas rare qu'un refus de congés donne lieu à un arrêt maladie.* ». Au-delà, c'est la méthode de planification fondée sur la gestion de l'effectif disponible, et non sur la définition préalable des besoins, qui semble ici en cause. S'inspirant du modèle mis en place au sein de France 3 Bourgogne, la direction de l'audit préconise ainsi de « *passer d'une gestion des absences à une gestion de l'activité* » fondée sur une définition préalable des objectifs éditoriaux en volume répartis sur l'année, pour encadrer les prises de congés et optimiser le recours au personnel non permanent.

94) L'article L. 223-7 du code du travail dispose ainsi qu'« *à l'intérieur de la période des congés et à moins que l'ordre des départs ne résulte des stipulations des conventions ou accords collectifs de travail ou des usages, cet ordre est fixé par l'employeur après avis, le cas échéant, des délégués du personnel, compte tenu de la situation de famille des bénéficiaires, notamment des possibilités de congé du conjoint dans le secteur privé ou public et de la durée de leurs services chez l'employeur.* »

Ces éléments montrent combien, même à droit constant, le management de l'information dispose de marges d'amélioration dans la gestion des ressources humaines. En ce sens, l'entreprise commune constitue certes une opportunité, mais aussi un défi pour l'encadrement des rédactions nationales et régionales, tant la réforme de l'environnement juridique doit avoir pur corollaire une rénovation complète des pratiques aujourd'hui en vigueur.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'information au sein du groupe France Télévisions est dans une situation paradoxale. Elle constitue un des genres de programmes emblématiques du groupe, mais ses objectifs sont imprécis. Elle semble être l'activité potentiellement la plus porteuse de synergies et de gains d'efficience, mais elle a été la moins concernée par les réformes, que ce soit par les réformes légales et réglementaires ou par les chantiers conduits au sein du groupe. Si ses spécificités l'ont jusqu'à présent protégée, elles ont également contrarié les évolutions nécessaires de l'activité et la placent, dans un contexte de contraction des moyens, dans une position fragile.

Dans ce contexte, la Cour formule huit recommandations qui devraient inspirer la renégociation du contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclu avec l'Etat et la révision du cadre juridique et institutionnel de la nouvelle entreprise commune.

- Inclure dans le COM une définition de l'offre d'information en termes de volumes horaires, de répartition par genre (journaux, magazines, autres cases ...) et de partage entre les antennes, dans le respect des identités de chacune des chaînes ;*
- Procéder à un chiffrage « au premier euro » du coût de l'offre d'information définie dans le COM, et en déduire les valeurs cibles à moyen terme des budgets alloués aux rédactions et aux services concourant à l'information ;*
- Développer les référentiels de qualité sur la base de critères objectifs (durée des reportages, angle international, point de vue d'expert, débat contradictoire...) ;*
- Dans le cadre de l'entreprise commune, confier aux trois directeurs centraux de l'information (journaux, magazines et réseau) envisagés par le projet d'entreprise la maîtrise des moyens budgétaires et en personnels concourant à la réalisation de leurs objectifs ;*

- *Etendre la mutualisation des moyens de l'information à l'ensemble des fonctions ne contribuant pas directement à la ligne éditoriale des antennes telle que mentionnée par la loi du 5 mars 2009 ;*
 - *Mener à bien la refonte des conventions collectives et accords d'entreprise existants afin d'unifier les règles encadrant la gestion des ressources humaines de l'information ;*
 - *Veiller à l'interopérabilité des différents portails et sites Internet de l'information en conservant une maîtrise d'ouvrage technique unique, a priori issue de FTVI ;*
 - *Préserver la spécificité qualitative du service public en veillant à l'application par l'ensemble des personnels de l'information de la clause d'exclusivité prévue par l'article 7.4.3 de l'avenant « audiovisuel public » à la convention collective nationale du travail des journalistes (CCNTJ) et par les dispositions-types des contrats de travail à temps plein.*
-

Chapitre IV : Les achats et la production de programmes

La grille d'une chaîne généraliste présente des programmes variés parmi lesquels est opérée une distinction devenue classique entre l'information, le sport et les « autres programmes ». Ceux-ci comprennent les films et les téléfilms, les séries, les magazines de divertissement, les jeux et les variétés.

Comme il a été indiqué au chapitre III, l'information constitue dans sa presque totalité une production interne au groupe France Télévisions (lequel, à la différence de ses concurrents privés, ne recourt quasiment jamais aux services de sociétés de production privée pour ses magazines ou ses émissions spéciales rattachées à l'information).

Le sport, quant à lui, constitue une production mixte assise sur l'acquisition de droits de diffusion auprès des organisateurs de manifestations et sur une production technique, tantôt assurée en interne (le tour de France, les internationaux de Roland-Garros...), tantôt constituée d'un habillage en propre sur la base d'une production extérieure (les jeux olympiques...). Ces programmes sportifs obéissent à un cadre de négociation spécifique, et sont gérés au sein d'un service des sports commun à l'ensemble du groupe.

Les « autres programmes » obéissent eux aussi à cette logique mixte, mêlant acquisition de droits de diffusion et participation à la production. Depuis les années 1990, toutefois, la volonté des Pouvoirs Publics de favoriser l'émergence d'un secteur privé de la production audiovisuelle a continûment réduit la place de la production interne.

C'est ce qui explique qu'indépendamment du sport et de l'information, l'alimentation de la grille en programmes repose aujourd'hui à titre principal sur des achats d'émissions à des sociétés de production extérieures.

Mais pour France Télévisions, dont les missions comprennent le soutien au secteur de la production privée, ces actes d'achats sont loin de correspondre à une relation classique de commanditaire à prestataire sur fond de rationalité économique. Les obligations d'investissement qui pèsent sur les chaînes, ajoutées à la situation concurrentielle qui prévaut dans ce domaine, ont conduit l'entreprise, depuis le milieu des années 1990, à ne guère s'intéresser à la formation des coûts de ses programmes et à accepter une spirale de prix sans cesse croissants. Ce n'est que récemment, à la faveur des difficultés économiques des années 2007-2008, que le groupe s'est engagé dans une entreprise d'audit de ses principaux contrats d'achats, puis de renégociation de ces derniers.

Dans le cadre d'une télévision publique financée exclusivement par des ressources publiques, il est indispensable que la future entreprise commune France Télévisions consolide cette démarche encore balbutiante, et replace ses acquisitions dans une politique d'achat au meilleur coût, sans l'interférence d'intérêts qui ne seraient pas ceux de l'entreprise et de ses téléspectateurs.

L'enjeu n'est pas différent pour ce qui concerne les capacités de production de France Télévisions. La politique consistant à favoriser le développement d'un secteur privé s'est traduit par le désengagement de l'entreprise de ces métiers, dont elle ne parvenait plus à assurer la rentabilité économique. Aujourd'hui, la question de la filière de production technique de France 3 et de la filiale de production MFP fait l'objet d'une controverse autour de la place respective des opérateurs privés et du groupe public, alors qu'elle devrait être fondée sur une analyse lucide de leurs performances.

I - Les achats de programmes : entre obligations d'investissement et pilotage du coût de grille

Lors de sa désignation par le CSA à l'été 2005, le président de Carolis entendait faire prendre à France Télévisions un « virage éditorial », symbolisé notamment par un regain d'investissement dans des œuvres qualifiées de « patrimoniales »⁹⁵ ou de prestige.

Engagée immédiatement dans un contexte économique favorable, cette stratégie a été confortée par le COM conclu en avril 2007, qui ambitionnait d'accroître la part des dépenses consacrées aux programmes au sein des dépenses totales des chaînes du groupe. Symbole de cette ambition, l'engagement pris par le président de Carolis d'aller au-delà des obligations réglementaires en matière de création s'est traduit dans le COM par la promesse de dépasser celles-ci de 100 M€ sur cinq ans, à raison de 20 M€ par an.

Cette présentation apparemment consensuelle d'une stratégie en faveur d'un mieux-disant culturel masquait des ambiguïtés, qui sont vite devenues pour France Télévisions des difficultés.

En effet, cette stratégie s'est déployée dans un univers réglementaire déjà largement favorable au secteur de la production privée, et dont elle a contribué - jusqu'à l'année 2008 - à tirer les prix vers le haut.

Dans ce contexte, France Télévisions est parvenue, là encore jusqu'à la crise de l'année 2008, à maîtriser l'évolution de son coût de grille, mais à la faveur d'un pilotage fin de ce dernier - consistant par exemple à conserver en stock des productions prêtées à diffuser pour retarder leur comptabilisation dans le coût de grille annuel - et d'une concentration des dépenses sur les cases jugées stratégiques.

A - Un cadre réglementaire favorable aux producteurs privés

Le secteur de la production audiovisuelle est structuré suivant une *summa divisio* qui distingue les « œuvres » des autres émissions.

Les « œuvres », qualifiées aussi de « programmes de stocks », comprennent les fictions, les animations, les documentaires de création et la captation ou la recréation de spectacle vivant. Elles ont une valeur

95) Dont la série « Chez Maupassant » constitue l'image de marque.

patrimoniale et font de plus en plus l'objet d'une exploitation commerciale au-delà de leur diffusion à la télévision (exportation ; reventes ultérieures aux chaînes du câble et du satellite, voire de la TNT ; commercialisation sur supports individuels...). Les obligations d'investissements qui incombent aux chaînes de télévision ne portent que sur les œuvres.

Les autres émissions, qualifiées de « programmes de flux », correspondent aux émissions de divertissement, aux jeux et aux magazines. Ces programmes ne sont généralement diffusés à l'antenne qu'une seule fois et leur valeur économique est éphémère.

Généralement, ce sont des sociétés différentes qui produisent ces deux types de programmes, même si cette spécialisation, patente dans les années 1990, s'atténue à la faveur du mouvement de concentration qui caractérise le secteur de la production audiovisuelle.

1 - Les obligations d'investissement dans les œuvres

Jusqu'à présent, les chaînes publiques étaient soumises, comme leurs concurrentes privées, aux obligations formulées par les décrets du 9 juillet et du 28 décembre 2001, héritiers des premiers « décrets Tasca » remontant à 1990.

Le régime de base de ce dispositif imposait aux chaînes de consacrer 16 % de leur chiffre d'affaires à la production d'œuvres audiovisuelles européennes ou d'expression originale française. Mais dès 2001, cette obligation avait été portée à 18,5 % et 19 % pour France 2 et France 3 en vertu d'une clause dérogatoire de « mieux-disant ».

De surcroît, deux tiers de ces montants devaient être consacrés à la production indépendante (c'est-à-dire à des sociétés privées n'appartenant pas au périmètre du groupe France Télévisions) et 75 % à des productions inédites (c'est-à-dire à de nouvelles productions, par opposition à l'acquisition de droits de diffusion d'œuvres existantes, notamment cinématographiques).

Ce dispositif visait à rééquilibrer les relations commerciales entre fournisseurs et diffuseurs de programmes, dans lesquelles les premiers étaient considérés comme la partie faible, leur survie à court terme dépendant des commandes des seconds. Les mécanismes en place et l'objectif politique constamment affiché par l'Etat de préservation du tissu créatif ont ainsi nettement renforcé la position des producteurs dans la négociation avec les diffuseurs.

Ce régime s'est traduit, depuis une quinzaine d'années, par l'augmentation du nombre de producteurs indépendants intervenant le plus souvent en tant que producteurs délégués⁹⁶. Et malgré la concentration en cours évoquée ci-dessus, ce secteur repose aujourd'hui encore sur de nombreuses entreprises de petite taille, faiblement capitalisées, très dépendantes du dispositif normatif, dont la fonction de « production » est en réalité exclusivement juridique et éditoriale, mais jamais financière.

En effet, dans les plans de financement des œuvres audiovisuelles, ce sont en pratique les diffuseurs et les autres financeurs publics (principalement le compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels - COSIP - géré par le centre national de la cinématographie, mais aussi les collectivités territoriales) qui apportent les concours financiers, le producteur en titre se contentant presque toujours de valoriser son apport en industrie.

Les effets de cette politique, en l'occurrence la perpétuation d'un tissu créatif de multiples petites sociétés, sont accentués par la volonté de France Télévisions, encouragée en cela par sa tutelle, de répartir ses achats pour éviter toute concentration excessive de ses investissements.

A en juger par le bilan dressé par l'entreprise chaque année, cet objectif est atteint. Aucun fournisseur de programme (flux et stocks confondus) ne dépasse les 8 % du volume d'achats annuel de France 2, tandis qu'à France 3, hormis la société Telfrance (qui produit la série quotidienne *Plus belle la Vie*) qui approche les 15 % du volume annuel d'investissement de la chaîne, les autres fournisseurs en reçoivent chacun moins de 5 %.

Ce sont les effets cumulés du dispositif réglementaire, de la stratégie portée depuis 2005 et de la répartition attentive des achats entre les sociétés du secteur qui font de France Télévisions le premier acheteur de programmes au plan national, avec environ la moitié de la production d'images.

96) Un producteur délégué conçoit et fabrique sous sa responsabilité le programme commandé par le diffuseur. Il en assume en particulier la garantie de bonne fin, et détient les droits d'exploitation de l'œuvre sur le marché secondaire. En principe, c'est la détention de ces droits qui forment sa rémunération. Un producteur exécutif est à l'inverse rémunéré par le commanditaire pour une prestation donnée, mais n'engage pas de responsabilité personnelle vis-à-vis de l'œuvre et ne détient aucune part des droits qui y sont attachés.

2 - Des obligations renforcées dans le cadre de la réforme

La volonté des chaînes privées de voir assoupli le dispositif des décrets Tasca et la préparation de la future loi du 5 mars 2009 ont abouti, au deuxième semestre de l'année 2008, à une révision des obligations d'investissement par le biais d'un accord interprofessionnel conclu le 22 octobre 2008.

Conformément à l'esprit de la réforme, le régime appliqué à France Télévisions s'éloigne davantage encore de celui qui prévaut pour ses concurrentes privées. Ainsi, alors que l'obligation d'investissement de TF1 passe de « *16 % dans les œuvres* » à « *12,5 % dans les œuvres patrimoniales* », l'obligation correspondante de France Télévisions s'établit à 18,5 % en 2009 et augmente d'un demi-point chaque année pour atteindre 20 % en 2012.

Pour France Télévisions, cette obligation d'investissement doit être effectuée à hauteur de 95 % auprès de la production indépendante pour l'acquisition de droits de diffusion - donc indépendamment des co-productions auxquelles France Télévisions souhaite participer. A ce titre, France Télévisions doit également s'abstenir de faire figurer le logo de ses antennes lors de la diffusion.

Enfin, l'accord interprofessionnel prévoit que le COM dédoublera ces obligations d'investissement exprimées en pourcentage du chiffre d'affaires par des engagements exprimés en valeur absolue (359 M€ en 2009), pour pallier tout risque de décroissance lié à la situation des recettes du groupe.

Cette réforme accentue donc sensiblement les caractéristiques du régime d'investissement dans les programmes.

Pour l'avenir, l'accord interprofessionnel combiné à la mise en place de l'entreprise commune ouvre certaines perspectives à France Télévisions. Du fait de sa nouvelle organisation, l'entreprise s'est vu reconnaître la faculté de négocier de façon centralisée pour l'ensemble de ses chaînes, et donc de mieux maîtriser le dialogue noué avec chaque producteur. La durée plus importante d'exploitation des œuvres (jusqu'à 48 mois pour les séries) est susceptible de desserrer les contraintes pesant sur la gestion du stock (cf. ci-dessous). La faculté d'inclure dans les contrats d'acquisition de droits les nouvelles formes d'exploitation des œuvres est aussi un aspect positif pour le groupe, cohérent avec sa transformation en « média global ».

Cependant, sur le plan financier, l'engagement dans la création demeure très élevé et même croissant. Cette perspective conduira nécessairement France Télévisions, soit à augmenter la place réservée aux œuvres dans ses grilles de programme (ce qui peut conduire, dans une certaine mesure, à s'écartier du format de chaîne généraliste), soit à accepter un renchérissement de leur coût horaire, ainsi que cela s'est produit ces dernières années.

De ce point de vue, la réforme ne crée pas les conditions d'une maîtrise accrue du coût de grille, voire en éloigne les perspectives.

B - Une évolution du coût de grille apparemment maîtrisée, mais un coût horaire en progression

La stratégie consistant à maximiser la part du coût de grille dans les dépenses totales du groupe (avec une progression de ce coût de + 3% par an d'après le COM signé en avril 2007) était porteuse d'une double ambiguïté.

En effet, la maîtrise du coût de grille résulte de deux processus qui doivent être articulés dans le temps. Le premier relève de la gestion des investissements et porte sur la maîtrise du coût d'achat des programmes. Le second est d'ordre budgétaire et consiste pour France Télévisions à élaborer sa grille de diffusion en tenant compte de l'état de son stock de programmes et de la valeur comptable des émissions à diffuser de façon à respecter un niveau de dépenses correspondant à son plan d'affaires.

Or, si l'exercice de programmation et d'exécution budgétaire est bien maîtrisé par France Télévisions, ce qui lui a permis jusqu'à 2008 de maintenir l'équilibre de son compte d'exploitation en ajustant correctement ses coûts de grille à ses recettes, il n'en est pas de même de l'exercice de maîtrise des coûts.

Coût de grille, volumes horaires et coûts horaires des programmes diffusés (hors sport et information)

		2005	2006	2007	2008	Variation 2005- 2008
France 2	Coût de grille en M€	491	502	495	489	- 0,41 %
	Volume horaire de programmes	6165	6143	6245	6156	- 0,15 %
	Coût horaire en K€	79,64	81,7	79,26	79,44	- 0,25 %

		2005	2006	2007	2008	Variation 2005- 2008
France 3	Coût de grille en M€	316	319	317,5	322	+2,2 %
	Volume horaire de programmes	7076	7090	6995	6962	- 1,6 %
	Coût horaire en K€	44,66	44,99	45,39	46,38	+3,9 %

Source : réponses France 2 et France 3 en cours d'instruction.

Mais au sein de l'exercice budgétaire, il convient de distinguer le coût de grille *stricto sensu*, qui mesure la valeur des programmes diffusés au cours d'un exercice donné, et l'investissement global dans les programmes. Pour les programmes qui ne donnent pas lieu à diffusion dans l'année, ces deux indicateurs sont non seulement décalés dans le temps, mais diffèrent également dans leurs montants puisque les règles de comptabilisation des programmes prévoient pour de nombreux genres une valorisation dégressive entre la première diffusion et les diffusions suivantes.

La maîtrise du coût de grille relève donc en partie d'un exercice de régulation fine qui consiste à « doser » la mise à l'antenne des programmes prêts à diffuser. Aussi faut-il observer que cette maîtrise masque une évolution divergente entre, d'une part, la première partie de soirée dont le coût augmente fortement (+ 15 % entre 2005 et 2008 pour France 2) et le reste de la journée dont le coût stagne (+ 0,3 % pour France 2), voire baisse en ce qui concerne la deuxième partie de soirée (-7 % sur France 2).

Les investissements dans les programmes, largement dictés par les obligations évoquées précédemment, ne témoignent donc pas de la même maîtrise, notamment sur la période 2005-2007 (les difficultés extrêmes de l'année 2008 ayant freiné cette dynamique à France 2) et notamment en termes de coût horaire :

Investissements dans les programmes (hors sport et information)

		2005	2006	2007	2008	Variation 2005-2007	Variation 2005-2008
France 2	Montant investi en M€	516,4	554,2	561,3	518,9	9%	0,5 %
	Volume horaire	4 249	4 448	4 246	4 567	0%	7,5 %
	Coût horaire en K€	121,5	124,6	132,2	113,63	9%	-6,5%

		2005	2006	2007	2008	Variation 2005-2007	Variation 2005-2008
France 3	Montant investi en M€	285,1	299,4	311,3	321,6	9%	12,8 %
	Volume horaire	3 263	3 357	3 378	3 361	4%	3 %
	Coût horaire en K€	87,4	89,2	92,2	95,7	5%	9,4 %

Source : réponses de France 2 et France 3 en cours d'instruction.

Jusqu'en 2007, cette croissance des investissements s'est davantage exprimée en montants investis qu'en volume horaire, entraînant de facto une hausse sensible des coûts horaires. L'exercice 2008 marque à cet égard une évolution contrastée entre France 2 et France 3 : alors que les coûts horaires des programmes de France 3 progressaient moins vite que ceux de France 2, cette dernière est parvenue à afficher une réduction très sensible de ce coût horaire en 2008 (-10 % par rapport à 2007).

Logiquement, ce réinvestissement dans les programmes couplé à un pilotage prudent du coût de grille s'est traduit par une augmentation des stocks de programmes, c'est-à-dire des programmes acquis par les chaînes mais non encore diffusés. Ceux-ci concernent essentiellement les films de cinéma, les téléfilms, les fictions, les animations et les documentaires.

**L'évolution des stocks de programmes prêts à diffuser 2005-2008
(hors sport et information)**

		2005	2006	2007	2008 (au 30 novembre)	Variation 2005-2007	Variation 2005-2008
France 2	Valeur du stock PAD en M€	259	274	313	300	21%	15,8%
	Volume horaire PAD	2736	2847	2865	3054	5%	11,6%
	Coût horaire PAD en K€	94,7	96,2	109,2	98,2	15%	3,7%
France 3		2005	2006	2007	2008 (au 30 octobre)	Variation 2005-2007	Variation 2005-2008
	Valeur du stock PAD en M€	114,0	118,7	121,8	111,1	6,8%	-2,6%
	Volume horaire PAD	1 011	934	1 172	1 101	15,9%	8,9%
	Coût horaire PAD en K€	112,8	127,1	103,9	100,9	-7,9%	-10,5%

Source : réponses France 2 et France 3 en cours d'instruction

L'augmentation de la valeur du stock constatée ces dernières années explique en partie les difficultés de trésorerie du groupe, qui ont été évoquées en première partie.

C - Quel critère d'efficacité ?

Au-delà du « virage éditorial » et d'une appréciation subjective de la qualité des programmes, il est difficile de rapporter la croissance des investissements et du coût de grille au cours des années 2005-2008 à une stratégie d'« efficacité » mesurée à travers l'audience et les recettes associées aux différentes émissions.

Plusieurs exemples tirés de la grille de programmes de France 2 en témoignent.

Le premier porte sur la soirée de divertissement du samedi. Dans les grilles successives de la chaîne depuis 2002, les soirées du samedi ont toujours été consacrées à de telles émissions, si bien que le samedi est la troisième soirée la plus chère de la grille après les deux soirées « fiction ». Entre 2005 et 2008, le coût moyen annuel de la case a augmenté de 38 % (contre 15 % pour l'ensemble des programmes de première partie de soirée). Or, sur la même période, les audiences

correspondantes ont baissé de 6 %. Les recettes associées, quant à elles, ont diminué de 10 %.

Le deuxième exemple porte sur la soirée du lundi. À compter de septembre 2006, pour mieux affronter ses concurrents, France 2 a cessé de programmer une fiction le lundi soir au profit d'une série américaine. Cette évolution de la programmation permet de mesurer l'écart d'efficacité et d'efficience entre une fiction française et une série américaine. En effet, le coût de la case concernée a baissé de 75 % de 2005 à 2008, alors que dans le même temps, l'audience progressait de 7 % et les recettes nettes s'accroissaient de 86 %.

Troisième exemple, les deuxièmes parties de soirée dominicales Aux séries diffusées à cet horaire le dimanche en 2005 ont succédé des films de cinéma à compter de 2007. Le coût de la case a ainsi augmenté de 230 % tandis que l'audience et les recettes diminuaient de moitié.

La croissance du coût de la grille ne traduit par conséquent en elle-même ni l'amélioration de la qualité des programmes, ni celle de l'efficience des investissements, les plus « rentables » d'entre eux correspondant à des séries télévisées acquises à faible coût sur le marché international. C'est ainsi qu'au cours de la semaine du 10 au 16 novembre 2007, une série américaine à succès telle que *Cold Case* a affiché un ratio recettes publicitaires / coût de 1344 %⁹⁷, alors que dans le même temps, le premier épisode de la coproduction internationale *Guerre et Paix* se contentait d'un ratio de 29 %.

Ces paradoxes sont bien connus des chaînes de télévision, et expliquent que les tableaux de bord coût / audience / recettes fassent l'objet d'une diffusion confidentielle dans l'entreprise. Mais surtout, ils révèlent à quel point les obligations d'investissements dans les programmes correspondent à une politique culturelle voulue par l'Etat qui dépasse – voire ignore – l'intérêt social de France Télévisions. S'il est incontestable que le groupe conserve l'initiative éditoriale de sa grille de programmes, en revanche il n'en maîtrise pas l'économie.

La réforme portée par la loi du 5 mars 2009, avec la suppression de la publicité, rend *a priori* caduc le critère d'efficacité tiré des recettes associées spécifiquement à tel ou tel programme pour ne conserver que l'audience globale des chaînes. Ce qui pourrait être vécu comme une libération par les responsables des grilles de programmes emporte toutefois une conséquence logique : en l'absence de publicité, il devient impossible de justifier la dynamique des coûts de certaines émissions par

97) Le coût réel de l'épisode s'établit à 79 500 € pour des recettes publicitaires supérieures à 1 M€

le fait qu'elles rapportent plus qu'elles ne coûtent. Dans le nouveau modèle économique de la télévision publique, les programmes ne sont que des charges, et n'emportent par eux-mêmes aucun produit.

Cela signifie que pour France Télévisions, il devient indispensable de professionnaliser davantage sa politique d'acquisition, afin que la surveillance et la maîtrise des coûts soient au cœur de ses procédures.

II - La nécessaire maîtrise des coûts

Dans le régime actuel de soutien de la création indépendante, les producteurs travaillant déjà pour la télévision publique disposent *de facto* d'une quasi-garantie de maintien d'un niveau minimal de commande, pour des montants dont l'ordre de grandeur est prédéterminé par le budget alloué par les chaînes à chaque case de leur grille.

Dès lors, à la logique classique de négociation simultanée sur les prix, les quantités et la qualité s'est longtemps substituée une logique de consommation de moyens, qui voyait les chaînes concentrer leurs exigences sur les dimensions artistiques et éditoriales des projets. Plus précisément, les budgets alloués aux cases étant connus dans l'ensemble du milieu de la production, les négociations menées avec les sociétés pressenties – souvent avec la *seule* société pressentie – ont longtemps tenu pour acquis *ab initio* le prix des émissions, seul leur contenu étant en discussion. Un tel constat vaut *a fortiori* dans le cas des émissions récurrentes (séries, divertissements, jeux...) qui se réfèrent au contrat précédent pour encadrer la négociation.

Les difficultés financières de l'entreprise à compter de l'année 2007, ajoutées à la pression sur les prix qu'ont exercée les chaînes privées à partir de 2008, ont incontestablement modifié la substance de ces négociations. Mais pour qu'elles s'inscrivent durablement dans un cadre relevant de la rationalité économique, encore conviendrait-il que l'entreprise commune France Télévisions se dote d'outils et de procédures plus appropriés que ceux qui avaient cours jusqu'à présent.

A - Les procédures d'achat

Le régime juridique applicable aux achats de programmes audiovisuels ne favorise ni la transparence, ni la concurrence, et constitue une exception au sein du corpus réglementaire de la commande publique.

En effet, l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics (tel est le cas de France Télévisions) prévoit, en son article 23-2^e, une exception générale à son application pour les marchés « *qui ont pour objet l'achat, le développement, la production ou la coproduction de programmes destinés à la diffusion par des organismes de radiodiffusion (...)* ».

En l'absence de cadre juridique normatif, les achats de programmes n'obéissent qu'à des règles de procédure internes. Celles-ci sont clairement définies dans des recueils documentaires, très voisins à France 2 et à France 3, et portées par des applications informatiques efficaces. Mais c'est en fait dans leur application concrète que ces procédures révèlent leurs limites.

1 - Des procédures théoriquement bien définies

Trois phases distinctes rythment la procédure d'achat : l'élaboration du projet ; la négociation financière et contractuelle ; le suivi de l'exécution du contrat.

En amont de la commande, les conseillers de programme sont sollicités par les producteurs qui leur présentent des projets réputés s'inscrire dans la ligne éditoriale de la chaîne. Par des itérations successives, les projets sont adaptés pour répondre aux critères artistiques de la chaîne exprimés par les conseillers de programme.

En matière de fiction, cette discussion artistique s'inscrit dans un schéma spécifique puisqu'en amont de la mise en production effective, une convention de développement est fréquemment conclue avec le producteur. Elle permet à la chaîne de contribuer au financement de l'écriture du scénario à partir d'un synopsis approuvé. Les grandes lignes du projet artistique sont donc examinées dès ce stade de la procédure, puis à nouveau lorsque le scénario est livré. Dans la majeure partie des cas, les projets ainsi financés en développement sont ensuite mis en production.

Au terme de cette élaboration conjointe du projet artistique, un document interne de validation du projet sur le plan éditorial est établi (la fiche de production à lancer – PAL). Le projet est examiné en comité de programme et le document d'approbation est soumis au visa des responsables des chaînes.

Une fois le projet validé sur le plan artistique, une autorisation de commande valorisée à hauteur du devis proposé par le fournisseur est établie. L'autorisation de commande est le support de saisie de l'information dans le dispositif de pilotage des budgets d'investissement des chaînes. Elle permet en outre d'adresser une lettre d'intérêt au producteur.

La négociation financière avec ce dernier débute théoriquement après la transmission de cette lettre et s'achève à la signature du contrat. Cette négociation prend la forme d'une discussion du devis proposé par le producteur et des justifications qu'il comporte au regard des exigences artistiques arrêtées conjointement entre le producteur et le responsable de l'unité de programme.

Il arrive toutefois que la négociation financière s'achève à la signature d'un premier accord (sous forme de *deal memo*) comportant les clauses essentielles (objet, prix, financement, résiliation, audit) et que le contrat lui-même demeure en négociation plusieurs semaines, voire plusieurs mois, au-delà de la mise en œuvre du premier accord. Au cours des dernières années, il est même arrivé fréquemment que les contrats d'achats de programmes de flux (magazines, divertissements) soient signés longtemps après la diffusion de l'ensemble des émissions concernées. Il semble toutefois que ce type d'anomalie soit en voie de disparition pour les contrats des saisons 2007-2008 et surtout 2008-2009.

Ultérieurement, le suivi de l'exécution du contrat est assuré par un administrateur de production, qui supervise notamment le contrôle du service fait et la reddition des comptes systématiquement exigée dans les contrats – mais inégalement appliquée, comme il est indiqué plus loin.

L'examen des procédures mises en œuvre révèle que ce schéma de principe n'est pas systématiquement respecté, tant en ce qui concerne la phase initiale d'élaboration du projet, que celle de la discussion des devis⁹⁸.

98) Les observations formulées ici procèdent de l'examen par la Cour d'un échantillon de 95 dossiers d'émissions diffusées sur France 2 et France 3.

2 - En pratique : l'imbrication des discussions artistiques et financières

Les questions financières sont en réalité le plus souvent abordées dès l'élaboration du projet artistique, en amont de l'émission du mandat de négociation matérialisé par l'autorisation de commande. Il est ainsi très fréquent (48 cas sur les 95 contrats étudiés) que le montant prévisionnel inscrit à l'appui de l'autorisation de commande soit identique à celui du contrat ultérieurement signé, ce qui tend à démontrer, soit qu'aucune négociation financière réelle n'est intervenue, soit qu'elle était déjà achevée à l'issue de la phase supposée exclusivement artistique.

Par ailleurs, la séparation des fonctions entre les attributions artistiques et financières n'est pas toujours strictement mise en œuvre : un premier cadrage financier intervient parfois en pratique dès les premiers échanges entre le responsable de l'unité de programme et le producteur.

Enfin, si l'autorisation de commande est en règle générale signée avant la mise en production effective (sauf exceptions qui concernent essentiellement les documentaires de France 3), le délai entre cette signature et le début du tournage, souvent de quelques jours seulement, montre qu'un accord moral a été préalablement conclu et que le diffuseur ne peut plus raisonnablement, pour des raisons certes davantage pratiques que juridiques, renoncer à sa participation.

Dans un cas particulier, il a même été constaté que la lettre d'intérêt adressée au producteur avait été émise avant le mandat de négociation, signifiant ainsi que la chaîne s'engageait, sous certaines réserves, à financer le programme alors que l'autorisation de commande n'avait pas fait l'objet d'une approbation interne.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, France Télévisions n'a pas contesté cette porosité entre les phases de négociation, et a indiqué que la construction de l'entreprise commune s'accompagnerait d'une redéfinition plus opérationnelle des fonctions.

De nombreuses raisons expliquent et justifient en partie ce décalage entre les pratiques et la procédure théorique. Elles tiennent d'abord à l'efficacité d'un dialogue avec le producteur qui ne saurait s'effectuer en dehors de toute référence financière, d'autant que le coût approximatif des cases est largement connu dans le milieu de la production. De surcroît, en matière de pilotage budgétaire par les administrateurs de production, il est utile d'identifier aussi tôt que possible les projets susceptibles de déboucher sur des commandes, puisqu'il est très rare que des projets ayant fait l'objet de discussions

approfondies sur le plan artistique n'aboutissent pas sur le plan financier⁹⁹.

Par ailleurs, de nombreux programmes sont récurrents, qu'il s'agisse de séries, de magazines, de jeux ou même de programmes d'animation. Dans ces différents cas, le contrat précédent sert de référentiel tant sur le plan artistique que financier, dès le début de la phase de renégociation d'une nouvelle commande.

3 - Un point noir : l'analyse des devis

Lorsqu'elle s'engage, la négociation financière s'opère formellement sur la base d'un devis détaillé et d'un plan de financement destinés à être joints au contrat. La discussion générale sur le devis vise selon une réponse de France 2 à la Cour, à « *négocier au mieux, en maîtrisant la fixation de son apport financier en fonction d'un coût de production réaliste.* »

Dans le cas des émissions de flux, qui ne font l'objet d'aucun autre financement public, le format de ces devis est variable, même si certaines rubriques types sont systématiquement prévues : il y est revenu ci-dessous à propos des audits diligentés au cours des derniers mois sur les principales émissions de divertissement de France 2.

Dans le cas des œuvres, en revanche, la structure générale des devis résulte des exigences du CNC, dont l'aide est calculée en proportion du coût total sous réserve, notamment, du financement par le diffuseur d'une quote-part du coût de l'œuvre. Le devis et le plan de financement répondent ainsi, le cas échéant, à deux objectifs distincts et potentiellement contradictoires : asseoir la demande d'aide au CNC et permettre la négociation avec le diffuseur.

L'analyse contradictoire des devis devrait donc constituer un moment particulièrement important de la procédure. Or, tel n'est pas le cas.

L'analyse des devis est en effet menée sur un mode informel (c'est-à-dire qu'elle n'est ni écrite, ni contradictoire, ni documentée) et fait essentiellement intervenir le jugement professionnel de

99) Compte tenu des obligations d'investissement imposées aux chaînes, le faible nombre de productions proposées dans certains genres tels que la fiction fait que les projets proposés aboutissent pour la plupart, moyennant un travail plus ou moins important d'ajustement pour les inscrire dans la ligne éditoriale de la chaîne et sa capacité financière. La situation est toutefois différente pour les documentaires qui font l'objet de nombreuses propositions et dont l'enjeu financier unitaire est nettement moindre.

l'administrateur de production. France 2 a ainsi précisé à la Cour que « les éléments d'appréciation reposent sur la connaissance du marché, l'expérience des négociateurs, la compétence des intervenants ainsi que des analyses de benchmark effectuées par les différentes instances, notamment avec les autres chaînes du groupe. »

A cet égard, il est anormal que n'existe pas, au sein de France Télévisions, de banque de données comportant les références chiffrées de différents postes de coûts auxquels pourraient être confrontées les propositions des sociétés. La mission du contrôle général économique et financier placé auprès de l'entreprise a indiqué à la Cour sur ce point qu'elle avait « *prôné la constitution d'une base de données des coûts de référence des programmes de stock rassemblant les données des différentes sociétés de programmes ; l'objectif était de favoriser une meilleure connaissance des conditions de négociation de ces dernières, lesquelles ne se coordonnent pas et n'ont aucun échange, et de diminuer le coût d'acquisition des programmes ; devant l'absence d'intérêt pour ce projet, la Mission a décidé de le réaliser elle-même.* ».

Ce point noir des procédures d'achat explique que l'on observe peu d'évolutions du montant des devis au cours de la négociation. Il explique aussi que des émissions semblables diffusées sur des chaînes différentes, y compris au sein de France Télévisions, accusent des écarts de prix significatifs qui, à défaut de justifications documentées, sont tolérés en alléguant des exigences de rémunération elles-mêmes différentes. C'est dire que l'analyse des devis n'est pas exempte de considérations subjectives, voire personnelles.

4 - L'enjeu de la transparence des achats

Ces constats montrent que la procédure théorique formalisée par les chaînes n'est pas toujours adaptée ni toujours appliquée, sans que cela justifie ceci.

La conséquence principale de cette situation tient à l'effacement des garanties que comporte la procédure décrite, notamment dans la séparation des fonctions entre les responsables artistiques et les administrateurs de production, chargés de l'achat *stricto sensu* et du contrôle du service fait. Alors que la procédure prévoit cette séparation par le cadencement de l'intervention des différents responsables, la pratique rend le processus opaque et ne permet pas de cerner la part personnelle prise par chacun des responsables.

De surcroît, aucun formalisme n'encadrant les discussions avec les producteurs, les dossiers ne comportent pas, sauf à de rares exceptions, de traces des échanges successifs. Il est donc impossible d'en vérifier après coup la substance et la rigueur.

France 2 et France 3 ont pourtant insisté dans leurs réponses à la Cour sur le fait que la procédure constituait la première garantie de transparence, de probité et d'honnêteté des achats de programmes¹⁰⁰. Aussi devraient-elles être les premières à veiller à ce que les risques évoqués ci-dessus soient réduits.

De surcroît, le dialogue singulier qui s'établit entre administrateurs et producteurs, mais aussi en amont entre responsables artistiques et producteurs, ne favorise pas la transparence, alors que le parcours professionnel de ces différents intervenants les conduit souvent à évoluer d'un côté et de l'autre de ces fonctions¹⁰¹. Cette proximité professionnelle devrait avoir pour corollaire une transparence accrue des négociations, gage du respect des principes déontologiques qu'exige tout engagement de fonds publics (euvent-ils été placés hors du champ d'application des procédures formalisées de la commande publique).

100) France 2 a ainsi indiqué : « *les procédures d'investissement de programmes mises en place de longue date résultent de la nécessité d'assurer et de garantir la transparence dans nos process d'acquisition. (...) D'une manière générale, la direction de France 2 a toujours considéré comme une priorité de mettre tout en œuvre pour s'assurer de cette transparence. Un certain nombre d'exemples illustrent cette volonté partagée par les directions successives, comme la mise en place de procédures de visas avant tout engagement vis-à-vis d'un prestataire extérieur. De même l'intégration de règles juridiques très détaillées ainsi que nous l'avons mentionné dans le précédent questionnaire dans nos contrats, en est une autre. Enfin, la séparation des pouvoirs entre le rôle des créatifs et des gestionnaires a également pour motivation de dissocier l'acte d'achat de celui de la recherche de concept ou de projet.* ». France 3 a quant à elle souligné que « *les procédures mises en place pour l'acquisition des programmes, et dont le schéma a été décrit dans notre réponse à votre précédent questionnaire, garantissent la transparence des négociations. Le niveau d'information contenu dans les fiches programme et les mandats Kastalia permettent à chaque signataire de s'engager en considérant l'ensemble des données éditoriales et financières.* »

101) Une ancienne salariée du groupe France Télévisions indique ainsi, dans un article publié sur un site Internet institutionnel : « *l'apport mutuel des producteurs et des diffuseurs, en prise constante avec les préoccupations de leur public, les fait apparaître aujourd'hui comme de véritables partenaires. A tel point que passer d'un bord à un autre est quasiment un gage de réussite professionnelle.* »

B - Un contrôle des coûts encore balbutiant

En aval des actes d'achats, le contrôle du coût des programmes est encore balbutiant au sein de France Télévisions puisqu'il repose quasi-exclusivement sur une démarche d'audit engagée à compter du deuxième semestre 2007. La Cour en avait pourtant recommandé le principe dès 2004, à l'occasion de ses précédentes observations sur l'activité et les comptes des sociétés France 2 et France 3.

S'il convient de saluer l'engagement de cette démarche, qui n'est pas allée sans susciter des difficultés entre l'entreprise publique et les producteurs indépendants dont elle a fait auditer les comptes, ce sont bien évidemment les conséquences à en tirer qui constituent l'enjeu actuel le plus décisif. Car ces analyses débouchent sur le constat d'une grande opacité des coûts réellement supportés par les prestataires de la télévision publique, et partant, de leurs conditions de rémunération.

1 - Des contrôles *a posteriori* inexistant jusqu'à une date récente

Depuis quelques années, tous les contrats d'acquisition de programmes passés par les chaînes de France Télévisions prévoient l'obligation pour la société de production prestataire de communiquer le compte de production après la livraison du programme.

Or, cette formalité substantielle des contrats est rarement respectée. Et lorsqu'elle l'est (ce qui est plus souvent le cas pour les fictions et les documentaires que pour les autres genres de programmes, et plus fréquent à France 3 qu'à France 2), c'est à la suite de relances effectuées par les administrateurs de production.

Mais en l'état actuel des dispositions contractuelles – et du régime juridique applicable aux différents types de productions – les comptes n'emportent par eux-mêmes aucune conséquence financière puisque les prix et les apports prévus dans les contrats sont presque toujours fixes et forfaitaires.

En pratique, les (rares) comptes produits par les sociétés prestataires révèlent presque toujours un coût légèrement inférieur au devis, lié au fait que celui-ci comporte une rubrique « imprévus » qui n'a pas vocation à être mobilisée. Cette économie par rapport au devis, (dont l'ampleur peut être sous-évaluée, comme tendent à le montrer les audits évoqués ci-dessous), ne fait jamais l'objet d'un partage avec le diffuseur, y compris lorsqu'elle se révèle proportionnellement importante. De surcroît, même lorsqu'il s'agit d'œuvres mettant en scène des héros récurrents, la constatation d'une marge importante sur une saison ou un

ensemble d'éisodes ne conduit pas les chaînes à réduire leur niveau de financement ou à exiger que des moyens supplémentaires soient déployés au service du programme à hauteur du devis négocié.

En sens inverse, lorsque le coût réel d'un programme se révèle supérieur au devis, un complément de financement est souvent demandé aux chaînes. Ainsi, le financement apporté par France 2 pour la première saison d'une émission consacrée à la situation écologique de la planète, prévu contractuellement à hauteur de 2,68 M€, a été augmenté de 280 000 € en échange d'un quatrième droit de multidiffusion dont l'utilité n'est pas évidente. Dans ce dernier cas, France 2 a préféré financer des surcoûts plutôt que d'opposer juridiquement le caractère forfaitaire du prix convenu initialement, afin de ne pas mettre en péril l'aboutissement du projet.

Sans même considérer leur utilisation ultérieure dans la négociation avec le producteur, les comptes produits se révèlent en pratique peu exploitables. En effet, contrairement à ce que prévoient en général les contrats, ils ne sont que rarement structurés de la même façon que les devis. Si le rapprochement global du coût de production avec le devis initial peut être aisément effectué, l'analyse précise de la source des écarts sur devis se révèle ardue, voire impossible. Peu exploitables dans leur forme, ces comptes sont en outre purement déclaratifs : aucune pièce justificative n'est spontanément produite à leur appui.

C'est la raison pour laquelle, conformément aux recommandations antérieures de la Cour, les dispositions contractuelles relatives aux comptes sont prolongées, depuis quelques années, par la mention selon laquelle la chaîne commanditaire peut faire procéder à l'audit des comptes de production par un expert comptable mandaté par elle.

De tels audits sont demeurés rares jusqu'à une période récente : un par an à France 3, aucun à France 2 de 2004 à 2006. Toutefois, depuis 2007, France 2 et dans une moindre mesure France 3 ont développé un approche plus volontariste en la matière.

A l'occasion du présent contrôle, la Cour a ainsi eu accès aux rapports d'audits qui étaient considérés comme achevés au moment de ses investigations. Ces rapports portent sur différents types d'émissions diffusées sur France 2 et France 3, comprenant à la fois fictions, magazines et divertissements.

Les sociétés de production auditées au titre de ces émissions avaient facturé à France 2 et France 3 exactement le prix contractuel, conformément à leur statut de producteur *délégué* indépendant¹⁰². Les audits n'avaient donc pas pour objet de contrôler l'origine de surcoûts, mais bien de confronter le coût réel de ces programmes aux devis initiaux. De ce point de vue, la démarche d'audit constitue une source d'informations de première importance sur l'économie du secteur de la production et notamment sur les conditions de formation de ses résultats.

Il doit toutefois être noté que France Télévisions considérait initialement ces rapports d'audits comme des documents destinés à sa propre information, et ne les avait donc pas soumis aux sociétés auditées suivant un mode contradictoire. A l'occasion du présent contrôle, c'est la Cour qui a recueilli les observations des sociétés auditées sur ces travaux, observations qui ont souvent eu pour objet de contester les retraitements opérés par les auditeurs en vue de rapprocher les comptes de production des devis initiaux, et de chiffrer les taux de marges effectivement réalisés par les prestataires de France Télévisions.

Ces contestations n'ont pas toujours été étayées. Elles témoignent néanmoins de la nécessité, pour France Télévisions, de lever pour l'avenir les ambiguïtés méthodologiques susceptibles d'affecter ces audits - en particulier l'absence de procédure contradictoire - afin que ceux-ci puissent efficacement servir de base de négociation aux contrats ultérieurs.

2 - Les principaux constats liés aux audits d'émissions

a) Des comptes imprécis et qui ne peuvent être rapprochés des devis

Le premier constat qui s'impose est celui de la faiblesse de la comptabilité de la majorité des sociétés auditées. Trois éléments ressortent à cet égard des audits.

Le premier, déjà évoqué précédemment mais vérifié ici dans presque tous les cas, tient au fait que les dispositions contractuelles relatives à la reddition des comptes n'avaient pas été spontanément respectées par les sociétés co-contractantes de France Télévisions. Les audits n'ont pas porté sur des comptes existants et ont eu pour premier objet de faire établir lesdits comptes.

102) A l'inverse, comme il a été indiqué précédemment, un producteur exécutif serait un simple prestataire technique rémunéré par France Télévisions, et ne serait pas responsable du bon achèvement de l'émission.

Ensuite, les sociétés auditées ne disposaient pas toutes des outils de comptabilité analytique indispensables pour rendre des comptes précis. En effet, dès lors que ceux-ci portent sur des émissions ou des saisons télévisuelles comprenant plusieurs émissions, leur établissement implique l'existence d'une comptabilité analytique : c'est l'absence de celle-là, ou son caractère par trop rudimentaire, qui explique la nécessité des retraitements pratiqués par les experts-comptables mandatés par France Télévisions.

Enfin et surtout, lorsque des comptes ont pu être établis et produits, ils ne l'ont jamais été dans la forme qui était celle des devis initiaux, rendant *ab initio* impossible (ou difficile et donc contestable) tout rapprochement des uns et des autres. Si l'identité de formes entre comptes et devis ne constituait pas une obligation contractuelle explicite pour les émissions de France 3, tous les contrats de France 2, en revanche, le prévoyaient en des termes dénués d'ambiguïté.

b) Des coûts fréquemment surestimés, notamment en matière de personnels

Le deuxième grand constat tiré des audits porte sur les écarts, parfois très substantiels, entre devis et comptes pour certains postes de coûts, du moins quand ils peuvent être rapprochés compte tenu des difficultés évoquées ci-dessus.

Tel est le cas des dépenses de personnel, dont les audits montrent qu'elles sont systématiquement surestimées au stade du devis, notamment en raison de la mention d'un taux de charges sociales de droit commun (64 %), alors que la réalisation des émissions incombe en grande partie à des personnels intermittents soumis à un taux de charges sociales largement inférieur, et que plusieurs éléments de rémunération sont en réalité versés sous forme de cachets, d'honoraires ou de droits d'auteur, là aussi moyennant un taux de charges sociales inférieur.

A l'inverse, la constatation de surcoûts sur certains postes est extrêmement rare. Ainsi, dans les audits considérés - chacun comprenant une dizaine de postes de charges - un seul exemple a été relevé.

S'il ne s'agissait que de marges de précaution, ces écarts pourraient être considérés comme relevant de la logique du prix final forfaitaire, le cocontractant se rémunérant en partie sur sa capacité à réaliser des économies en phase d'exécution. Mais cette interprétation ne peut être retenue s'agissant de la surévaluation d'éléments de coûts résultant directement de la réglementation (ainsi les charges sociales) ou de contrats déjà conclus (par exemple en matière de loyers des studios).

Il faut donc en réalité parler de surestimation générale des devis comme élément de la rémunération du producteur.

c) Une rémunération finale opaque et multiforme

L'usage est que les contrats de production déléguée conclus par France Télévisions ne comportent pas de poste recouvrant explicitement la rémunération du producteur. Ce sont en réalité plusieurs postes qui concourent à former cette rémunération.

Au titre des coûts directement rattachés aux émissions (« coûts directs ») figurent ainsi les droits d'auteur lorsque le producteur détient le « concept » de l'émission, un cachet d'animateur lorsqu'il remplit cette fonction, voire un salaire de producteur identifié en tant que tel.

Par ailleurs, les sociétés de production facturent, en plus des coûts directement rattachés aux émissions, des « charges de structure » (ou coûts indirects) correspondant aux salaires des personnels et aux diverses charges (loyers, comptabilité...) qu'elles supportent en tant qu'entreprises indépendantes. Ces charges, qui varient le plus souvent entre 10 et 20 % du total des coûts directs, ne mentionnent jamais explicitement si elles comprennent une part de marge contribuant à la formation du résultat économique de l'entreprise. En revanche y figure presque toujours la rémunération personnelle du producteur du programme en tant que dirigeant de sa société de production.

Enfin, les devis comprennent presque toujours un poste qualifié d'« imprévus », représentant entre 5 et 15 % du total des coûts directs. Dans le cas des œuvres (fictions, documentaires...) aidées par le CNC, ce poste figure dans les devis-types et est considéré, selon un usage général, comme contribuant au résultat du producteur.

Il est donc très difficile de reconstituer après coup la rémunération du producteur, que l'on parle ici de la société de production cocontractante ou de la rémunération *intuitu personae* d'une figure de la télévision publique (par exemple dans le cas d'un animateur-producteur). En effet, s'y mêlent les éléments de rémunération directs (les cachets) et indirects (les salaires reçus en tant que dirigeants des sociétés de production), ceux résultant des économies réalisées sur les prix facturés aux chaînes, et les dividendes finaux liés aux résultats des sociétés de production.

Les rapports d'audits dont la Cour a pu examiner les résultats se sont tous efforcés de reconstituer la liste exhaustive des coûts devant être directement rattachés aux émissions, afin d'en déduire les montants réellement disponibles pour couvrir les charges de structure des sociétés de production et contribuer à leurs résultats.

Comme il était prévisible en l'absence de référentiel méthodologique commun, cet exercice était voué à la controverse: si les sociétés auditées ont généralement estimé que leurs coûts directs avaient été correctement évalués, presque aucune, en revanche, n'a considéré que ses charges de structure se limitaient aux montants portés sur les devis.

Les recommandations de la Cour, formulées en conclusion de la présente partie, devraient permettre à France Télévisions et aux sociétés de production de progresser vers la mise au point d'une méthodologie consensuelle susceptible de réduire ces controverses.

Mais en l'état, les écarts constatés entre comptes et devis sur les postes ne laissent guère de doute sur le constat général d'une rémunération des producteurs délégués sensiblement supérieure à celle qui est affichée - plus ou moins explicitement - dans les devis.

3 - L'utilisation des audits : de la renégociation à un véritable contrôle des coûts

La démarche d'audit lancée par France Télévisions a déjà produit des résultats. En réponse à la Cour, l'entreprise a ainsi indiqué : « *La politique d'audit lancée à partir de 2006 et systématisée en 2007 avait donc pour objectif de fournir à France Télévisions des arguments pour faire évoluer le tarif d'émissions non seulement solidement installées dans les grilles en premier lieu, et fixer les tarifs de nouvelles émissions en second lieu. Les audits ont déjà été utilisés pour faire baisser le tarif de certaines* ».

Les exemples évoqués par l'entreprise font en effet état de réductions de prix allant de - 2 à - 5,5 %.

Ces premiers résultats ne sont pas négligeables, et il convient d'en prendre acte, même si les niveaux de marge et les surestimations de devis évoqués par les rapports d'audits laissent penser que les possibilités de renégociation à la baisse sont, pour bien des programmes, plus importantes encore¹⁰³.

103) Le président de TF1, à peu près au moment où France 2 renégociait les contrats relatifs à ses grandes émissions de flux, a fait part de son intention d'abaisser de 20 % en deux ans le coût des programmes de sa chaîne. La nature des programmes de TF1, différente de celle des chaînes publiques à plusieurs égards, interdisent toute extrapolation. Mais il semble qu'au sein du secteur audiovisuel, les démarches de toutes les entreprises, publiques et privées, se rejoignent pour considérer que la hausse tendancielle des coûts, acceptée comme inévitable pendant années, n'est pas une fatalité.

Il conviendrait maintenant que la démarche d'audit aille au-delà de la simple collecte d'information pour constituer le point de départ d'une véritable politique d'achat centrée sur une expertise et un contrôle des coûts. Un tel développement pourrait s'appuyer sur l'opportunité que constitue la réorganisation des services et la réécriture des procédures dans le cadre de l'entreprise commune.

La première dimension d'une telle politique consisterait à renforcer la vigilance des administrateurs en charge des programmes en matière de respect des clauses contractuelles.

En effet, alors que les audits passés ont révélé de nombreux cas patents d'inapplication d'obligations incomptant à ses cocontractants, France Télévisions n'a engagé aucune action juridique en vue d'en obtenir réparation. En particulier, il est surprenant que ce soient les chaînes publiques, et notamment France 2, qui aient défendu devant la Cour le caractère non-contractuel des devis. Ceux-ci étant annexés aux contrats et paraphés par les parties, une telle assertion est au minimum discutable, et mériterait à tout le moins une expertise juridique. Il s'agit du préalable indispensable pour construire la base juridique claire d'une politique d'achat.

Une fois ces préalables posés, la systématisation des audits ne peut qu'être recommandée, par exemple au moyen d'une certification obligatoire du compte de production par un expert comptable agréé par les parties au contrat. La clause contractuelle de remise des comptes pourrait également être renforcée en l'assortissant d'une sanction, par exemple en subordonnant le versement du solde du financement à la remise dudit compte.

Par ailleurs, il serait concevable que les contrats prévoient des montants dégressifs en fonction de la durée de diffusion des émissions récurrentes, au moins au cours de leur première saison à l'écran. En effet, la présence de clauses d'audience dans les contrats conduit les producteurs à s'assurer une couverture sur un petit nombre d'émissions des frais fixes engagés, avant l'intervention du premier « rendez-vous » d'audience. Il s'ensuit que, dans l'hypothèse d'un échec du programme, le producteur limite, voire compense intégralement ses pertes. Dans l'hypothèse d'un succès, ses gains progressent tout au long de la saison et la négociation ultérieure s'effectue sur la base d'un coût unitaire majoré auquel le succès ajoute un argument inflationniste supplémentaire.

Enfin, la politique d'achat des programmes devrait s'appuyer sur une révision du mode de rémunération des producteurs sollicités par France Télévisions.

Il s'agit certes d'une question délicate, car elle ne se résume pas à la détermination d'un taux de marge jugé raisonnable par les chaînes acheteuses : elle inclut aussi des paramètres économiques - comme les possibilités ultérieures de valorisation commerciale dans le cas des fictions - ou des paramètres subjectifs - comme la notoriété des animateurs contractuellement attachés aux programmes achetés. De surcroît, elle diffère sensiblement dans le cas des œuvres et dans le cas des émissions de flux.

Dans le cas des œuvres, le producteur en titre conserve la totalité des droits d'exploitation sur le marché secondaire. Les subventions du CNC, des collectivités publiques et la « part diffuseur », qui représentent généralement la totalité des financements, ne sont pas assorties d'une cession – ou à tout le moins d'un partage – des droits d'exploitation. Mais dans le même temps, les devis comportent de manière habituelle les postes « Frais généraux » et « Imprévisus » qui contribuent au résultat du producteur. Il est donc difficile de déterminer le risque réel que prend celui-ci, d'autant que sa rémunération directe sous forme de salaire ou de cachet est parfois prévue dans les postes de charges du devis.

Dans le cas des émissions de flux, il n'existe pas de plan de financement valant accord de production, si bien que le partage des recettes - assez hypothétiques pour ce type de programme - est réglé contractuellement. Dès lors, il apparaît logique que la rémunération du producteur, sous forme de salaire ou de marge, soit prévue dès le stade du devis, d'autant que l'acheteur - diffuseur est dans ce cas le seul à financer la production.

C'est notamment pour pallier cet inconvénient que le contrôle général économique et financier a demandé à France 2 d'expérimenter un nouveau mode de relation contractuelle avec les animateurs-producteurs du service public, fondé sur la rémunération de leur prestation artistique d'une part et le simple paiement sur factures des prestations de fabrication d'autre part. Une telle expérimentation mérite assurément d'être conduite, à charge pour l'entreprise d'apprécier dans quelle mesure celle-ci entraînerait juridiquement un glissement de la production déléguée vers la production exécutive, et s'il faut lui préférer un dispositif de partage des économies constatées entre devis et comptes.

Dans les deux cas, émissions de flux ou œuvres, rien ne s'opposerait à ce que les pratiques usuellement admises de la profession évoluent pour que soient systématiquement identifiés dans les devis les

modalités et le montant de la rémunération du producteur, et que soit mis en place un dispositif d'incitation à la maîtrise des coûts par l'intermédiaire d'un partage des économies réalisées entre le producteur et le diffuseur.

III - Les fonctions de production de France Télévisions

Certains programmes de France Télévisions ne sont pas achetés à des producteurs indépendants : l'entreprise dispose en effet de moyens propres de fabrication et de production qu'elle mobilise pour certaines de ses émissions.

France Télévisions dispose ainsi de studios et équipements techniques situés au siège et en régions. Ces moyens servent principalement à la fabrication en régie des programmes d'information ainsi qu'à la plupart des émissions diffusées en direct (*Télématin* par exemple) ou revêtant un caractère exceptionnel, en particulier en lien avec l'information (soirées électorales par exemple).

Ces moyens peuvent aussi être mobilisés au profit d'autres types de programmes (divertissement ; magazines), y compris sous forme d'apport en industrie dans le cadre de contrats conclus avec des producteurs indépendants. Ce cas de figure est cependant rare, France Télévisions s'efforçant de maintenir ces moyens de production à son niveau de saturation pour optimiser les coûts de structure.

En sus de ces équipements, France Télévisions dispose de deux structures susceptibles d'intervenir directement dans la fabrication des programmes, à deux niveaux distincts du processus de production : un prestataire technique directement intégré à ses services et chargé de fournir du matériel et des équipes de tournage, la filière de production de France 3 ; et une filiale de production déléguée chargée de la maîtrise d'ouvrage de certaines émissions, la société Multimédia France Productions (MFP). Ces deux structures se distinguent des autres moyens propres en ce qu'elles interviennent dans le secteur concurrentiel en contractant directement avec d'autres opérateurs audiovisuels.

Cependant, le dispositif réglementaire favorable aux producteurs privés va au-delà des obligations d'investissements et du régime de répartition des droits d'exploitation, puisqu'il encadre également les possibilités pour France Télévisions de recourir à ses propres moyens de fabrication. Ce dispositif complexe d'encadrement fait l'objet de débats dans un contexte marqué par l'amélioration récente des résultats des deux

structures de production de France Télévisions intervenant dans le secteur concurrentiel.

La question des capacités de production internes de France Télévisions se présente donc aujourd’hui différemment d’il y a quelques années. Sous réserve que la maîtrise de leurs performances techniques et économiques soit encore améliorée, le président de France Télévisions estime que ces capacités peuvent désormais être mises au service d’opérations identitaires du service public et jouer un rôle utile de contrepoint au secteur privé de la production.

A - Le rôle discuté des capacités de production internes

Les possibilités pour France Télévisions de recourir à ses propres capacités de production font l’objet d’une limitation réglementaire. Jusqu’à la réforme des décrets Tasca opérée en octobre 2008, les chaînes devaient résERVER les deux tiers de leurs obligations d’investissements à la production indépendante. Cela signifiait qu’en théorie, il était possible de faire appel aux moyens propres de production pour un tiers des investissements entrant dans les obligations réglementaires et pour la totalité des programmes ne faisant pas l’objet d’obligations, c’est-à-dire les émissions de flux.

En réalité, ce régime était plus contraint par les cahiers des charges de France 2 et France 3, avec une différence très nette entre les deux chaînes.

Pour la première, le recours aux moyens propres de production était interdit pour la réalisation des œuvres de fiction, et limité à 50 % du volume annuel des dépenses pour les autres programmes (les émissions de flux pour l’essentiel).

Pour France 3, le recours à sa propre filière était autorisé pour les fictions dans la limite de 70 % du volume annuel des investissements, et de 75 % pour les autres émissions.

Dans les faits, le seul « quota » utilisé dans des proportions significatives l’était par France 3 pour ses fictions, les autres possibilités demeurant peu exploitées. France 2, en particulier, ne souhaitait pas recourir à la filière de production de France 3, dont elle estimait que les prix n’étaient pas compétitifs.

L’accord interprofessionnel du 22 octobre 2008 est venu restreindre davantage les possibilités de recours aux moyens propres de production d’œuvres, puisqu’il prévoit que 95 % des obligations d’investissement devront être remplies par recours à des sociétés

indépendantes. Cela signifie concrètement que France Télévisions ne disposera que d'un quota marginal pour ses propres productions d'œuvres effectuées via sa filiale de production déléguée MFP.

Cet accord n'a en revanche pas d'effets restrictifs sur la filière de production, car la répartition entre production dépendante et indépendante se fait sur la base du statut de « producteur délégué » en tant que détenteur des droits sur les œuvres et ne concerne pas les capacités de fabrication technique. Ainsi, la fourniture à un producteur indépendant de moyens techniques appartenant à France Télévisions ne porte pas atteinte au caractère indépendant de l'œuvre. C'est précisément le régime qui prévalait jusqu'à présent pour les fictions de France 3, sur le modèle de ce que pratiquent aussi largement les chaînes privées.

Cette ambiguïté est aujourd'hui dénoncée par certaines organisations professionnelles de la production privée, qui estiment que la liberté pour le producteur en titre de recourir ou non aux moyens de fabrication proposés par France Télévisions n'est pas garantie.

En contrepartie des restrictions apportées par l'accord interprofessionnel du 22 octobre 2008 aux possibilités de recours aux moyens propres de production d'œuvres, le régime applicable aux émissions de flux a été assoupli, puisque le nouveau cahier des charges ne limite plus le recours à ces moyens propres – à hauteur de 40 % du volume annuel – que pour la production des fictions.

Ce dispositif appelle deux observations. En premier lieu, France Télévisions continue de faire l'objet d'un encadrement plus strict que celui qui prévaut pour TF1, comme le montre le comparatif suivant :

	TF1	France Télévisions
Obligations d'investissement dans des œuvres (en % du CA)	12,5 % (13 % en cas de croissance exceptionnelle)	De 18,5 % en 2009 à 20 % en 2012
Dont production indépendante	66 %	95 %
Limitation du recours à la production propre pour les fictions	aucune	40 %

La raison d'être de cette différenciation n'apparaît pas clairement, sauf à la mettre en relation, comme il a été indiqué en première partie, avec la mission prioritaire de France Télévisions qui paraît être, précisément, de soutenir le tissu économique de la production privée.

En second lieu, France Télévisions dispose d'une latitude supplémentaire pour produire en tout ou partie ses émissions de flux. Cette faculté permet à l'entreprise d'envisager une évolution de sa relation contractuelle avec une partie des producteurs en cantonnant davantage leur prestation à la fonction de maître d'ouvrage et en leur fournissant les moyens techniques nécessaires.

B - L'activité technique : la filière de production exécutive de France 3

La filière de production de France 3 a été créée à partir des moyens de production en région de l'ORTF n'ayant pas été affectés en 1975 à la Société française de production (SFP). Cette filière, réorganisée en 1992, assure, aujourd'hui encore, une part importante de la production technique du programme national de France 3, et joue un rôle majeur dans la prise de vue de certaines opérations exceptionnelles comme les Internationaux de Roland Garros ou le Tour de France). Elle exerce ainsi trois activités : la fourniture de moyens de vidéo mobile ; celle de moyens de vidéo légère et de post production ; le tournage de fictions.

La filière de production affichait depuis 1997 une perte récurrente qui oscillait entre -2 M€ en 1997 et -4,1 M€ en 2007, malgré un chiffre d'affaires en progression de 64,5 M€ en 1997 à 84,5 M€ en 2007 (notamment en raison de la fabrication du feuilleton *Plus Belle La Vie* et de l'augmentation du nombre de jours d'activité de vidéo mobile). Le constat, bien établi, était que la filière souffrait d'une sous-activité structurelle évaluée à environ 2 M€ et de charges fixes trop importantes résultant notamment de son organisation décentralisée qui l'empêchait d'enregistrer une marge positive sur ses coûts unitaires.

Dans ce contexte, la question de l'avenir de cette filière se posait depuis plusieurs années. En janvier 2006, l'inspection générale des finances, s'inscrivant dans la continuité des audits réalisés en 2000, 2003 et 2004 par trois cabinets du secteur privé, avait posé un diagnostic très critique sur les conditions de gestion de la filière et formulé un jugement pessimiste quant aux possibilités de la réformer. Aussi privilégiait-elle la voie de la défaisance, ou, à défaut, un « *plan de retourment très ferme* » marqué par une filialisation et la réduction drastique des effectifs permanents¹⁰⁴. C'est notamment cette proposition qui a conduit le président

104) La suggestion explicite de l'IGF était d' « intermittentiser » le personnel de la filière, en notant que le recours aux non permanents y était de 40 %, contre 83 % chez les concurrents. Cet exemple témoigne de la difficulté pour les dirigeants de France Télévisions de concilier les orientations de l'Etat puisqu'au même moment, celui-ci exigeait fermement la mise en œuvre du plan de réduction de l'intermittence dans l'audiovisuel public...

de Carolis à s'écartier publiquement des propositions de l'IGF, alors que celles-ci étaient supposées constituer l'armature du COM, au moins sur les sujets de gestion.

C'est ainsi que le COM, récusant la voie de la défaisance ou de la réforme radicale, a débouché sur un plan de modernisation qui a été mis en œuvre à compter du 1^{er} novembre 2007.

Ce plan comprenait un volet d'investissement, avec notamment l'acquisition de deux cars régie en haute définition, la mise en place d'une planification centrale des moyens en vue de réduire la sous-activité structurelle de la filière, et l'élaboration de contrats-cadres commerciaux avec les entités de France Télévisions qui recourent aux prestations de la filière. Ce dernier point a d'ailleurs suscité des réserves des chaînes – notamment à France 2 – qui ne souhaitaient pas recourir, fût-ce dans l'intérêt du groupe, à un prestataire facturant des prix supérieurs à ceux du marché.

Ce plan devait permettre une baisse de 20 % sur deux ans des tarifs des prestations de vidéo mobile, pouvant elle-même induire une croissance de l'activité grâce notamment à la mise en œuvre des contrats cadres précités sur la base de tarifs conformes aux prix du marché. Les prévisions d'activité tablaient sur un résultat variant entre -0,9 et -0,3 M€ en 2008 et + 0,6 M€ en 2009 et 2010. Pour l'heure, ces objectifs semblent pouvoir être atteints, quoique sans grande marge de manœuvre, puisque l'exercice 2008 s'est soldé sur un résultat négatif de -0,95 M€.

A ce jour, les objectifs de redressement des résultats de la filière sont donc, selon ses responsables, correctement respectés, notamment grâce à la réduction du volume d'emplois (-25 équivalents temps plein) et à l'augmentation simultanée de l'activité (+ 134 jours de vidéo mobile soit un gain de 23 % en un an). Les économies obtenues en 2008 du fait du plan s'élèvent, selon France Télévisions, à 6,9 M€ et sont donc conformes aux objectifs retenus (7 M€ d'économies). La compétitivité de la filière s'est aussi améliorée au bénéfice de la forte concentration qui a marqué le secteur ces trois dernières années et de ses effets inflationnistes sur les prix du marché.

Le caractère récent de ces évolutions ne permet pas d'en tirer des conclusions fermes. Mais dans ce contexte d'amélioration de son résultat d'exploitation, la filière doit se mettre en mesure de démontrer, grâce à une comptabilité analytique adaptée, qu'elle commercialise ses prestations dans le respect des règles de la concurrence.

C - L'activité de production déléguée : la filiale Multimédia Film Production (MFP)

MFP est une société créée à Marseille en 1986 sous le nom de Méditerranée Film Production, qui a vu son activité totalement réorientée – et son nom modifié, tout en conservant l'acronyme MFP – lors de son intégration dans le groupe France Télévisions en 2001. MFP est alors devenu le « bras armé » du groupe pour le sous-titrage des programmes¹⁰⁵, avec une activité en forte augmentation compte tenu des objectifs assignés par la loi du 11 février 2005¹⁰⁶. Son chiffre d'affaires a crû régulièrement en passant de 8 M€en 2004 à 13,3 M€en 2006.

Mais c'est surtout l'année 2007 qui a marqué une rupture. MFP, en effet, a été délibérément positionnée comme un producteur généraliste au service des chaînes, et notamment de certains de leurs programmes les plus emblématiques¹⁰⁷. Profitant de ce nouveau positionnement, le chiffre d'affaires de MFP a augmenté de 48 % en 2007 pour atteindre 19,13 M€et a permis de dégager un résultat net positif de 1,15 M€(pour un résultat d'exploitation de 1,89 M€). L'exercice 2008 s'inscrit sur une trajectoire de progression encore forte, avec une hausse du chiffre d'affaires de 21 %.

Pour l'heure, cette stratégie – qui n'était pas annoncée par le COM – semble donc porter ses fruits. Cependant, les charges fixes de MFP ont aussi augmenté en parallèle avec le chiffre d'affaires, si bien que l'entretien d'une dynamique de commandes en provenance des chaînes lui est indispensable. En outre, la condition de viabilité du modèle de MFP est le recours généralisé à l'intermittence, qui avait précisément été interdit à France Télévisions au début des années 1990.

De surcroît, la réalité de la marge dégagée dans les différents genres n'est pas totalement certaine, et pourrait même poser à terme un problème en termes concurrentiels. Le contrôle général économique et financier note ainsi que dans le budget 2008, « *en matière de fictions, les marges sont généralement inexistantes et se voient compensées par des marges très importantes sur les magazines principalement produits et facturés à France 3, alors que cette dernière peine déjà à assurer la parfaite productivité de sa propre filière production qui d'ailleurs a vocation à fonctionner pour l'ensemble du groupe.* ».

105) A l'exception de celui des journaux, qui reste effectué dans les rédactions.

106) Les chaînes dont l'audience représente en moyenne annuelle plus de 2,5 % de l'audience totale doivent rendre la totalité de leurs programmes accessibles aux sourds et aux malentendants d'ici 2010.

107) Elle a ainsi été chargée de la production du magazine culturel quotidien de France 3 *Ce soir ou jamais* qui constitue l'un des symboles du « virage éditorial ».

Pour autant, France Télévisions entend poursuivre cette politique de production interne, et a indiqué à cet effet à la Cour « *Cette politique a vocation à être poursuivie et amplifiée en positionnant de manière plus fréquente MFP sur des productions de programmes pour les chaînes du groupe (...) et en développant la recherche commerciale pour accroître le portefeuille de clients externes.* »

La perspective d'une diversification des activités de France Télévisions et d'une évolution du partage de la part producteur dans l'exploitation des programmes hors antennes a déjà favorisé la montée en puissance de MFP. Son métier l'éloigne *a priori* de la situation de décalage structurel avec le secteur privé que vit la filière de production de France 3. Encore conviendra-t-il de s'en assurer dans la durée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'examen des conditions d'achat et de production des programmes témoigne d'un système plus protecteur des intérêts des producteurs privés que de ceux des chaînes publiques, alors que ce sont ces dernières qui mobilisent l'essentiel des financements.

Tout d'abord, la fixation d'un niveau d'investissement dans les œuvres en proportion croissante des recettes du groupe a entraîné une évolution divergente du coût de grille et des investissements, conduisant à une augmentation du stock. L'espace disponible pour diffuser ces œuvres étant limité, la hausse des investissements a mécaniquement entraîné la hausse du coût horaire des programmes acquis et celle de la valeur du stock.

Ensuite, le dispositif de soutien à la création indépendante et les règles du CNC supposent une prise de risque financière des producteurs délégués en contrepartie des droits qu'ils détiennent majoritairement sur les œuvres. Or, celle-ci apparaît en réalité très limitée, d'autant que les échéanciers de paiement par les chaînes commanditaires permettent aux producteurs de ne pas mobiliser de trésorerie.

Enfin, pour les œuvres comme pour les programmes dits de flux, le niveau des marges bénéficiaires semble systématiquement plus élevé que les devis initiaux ne le laissent présager.

Un renforcement des exigences contractuelles à l'égard des fournisseurs, sous l'angle de la justification des coûts engagés, doit donc être recherché.

L'enjeu de transparence exige que la rémunération des producteurs sollicités par l'entreprise soit plus explicitement prévue et chiffrée par les devis, à un niveau qui résulterait d'une négociation normale empruntant les voies de la rationalité économique.

L'enjeu économique, quant à lui, commande une réévaluation du régime de la production déléguée en regard du régime de la production exécutive.

Si la première semble s'imposer dans le cas des œuvres eu égard à la propriété des droits d'auteur et d'exploitation qui s'y attachent, au moins devrait-elle avoir pour contrepartie un engagement financier réel du producteur en titre (une « prise de risque »), qui fait largement défaut actuellement. A défaut d'une telle contrepartie, France Télévisions serait fondée à privilégier autant que possible le régime de la production exécutive – notamment pour les émissions de flux, dont les droits associés ne présentent pas le même enjeu –, plus transparent et plus conforme à la réalité des apports financiers.

En toute hypothèse, il s'agit pour France Télévisions de passer d'une culture « budgétaire » assise sur des prix forfaitaires compatibles avec la progression continue de son coût de grille, à une culture d'expertise et de maîtrise des coûts.

Aussi, dans le cadre de la réorganisation des services et de la révision des procédures liées à l'entreprise commune, les mesures suivantes doivent-elles être mises en œuvre :

- La constitution d'une banque de données des différents coûts liés aux programmes doit être engagée à l'échelle du groupe ;*
- France Télévisions doit exiger que les devis présentés par ses prestataires de programmes obéissent à une nomenclature précise, qui sera ultérieurement reprise poste à poste par les comptes de production ;*
- Les contrats de coproduction ou de préachat doivent subordonner le versement du solde, pour un montant significatif (d'au moins 10 % du prix), à la reddition du compte de production certifié par un expert comptable ;*
- Les éléments de rémunération des producteurs doivent être clairement listés et chiffrés par les devis, puis symétriquement par les comptes de production ;*
- L'audit des comptes de production des programmes achetés auprès de sociétés indépendantes ne procédant pas spontanément à la reddition desdits comptes doit être rendu systématique ;*

- *La démarche d'audit doit suivre une méthodologie fixée préalablement en concertation avec les sociétés cocontractantes ou leurs organisations professionnelles, et donner lieu à une procédure contradictoire ;*
 - *L'expérimentation demandée par le contrôle général économique et financier consistant à rémunérer le producteur au titre de sa seule prestation artistique à et acquitter les charges de fabrication sur factures doit être entreprise ;*
 - *Un dispositif de partage des économies réalisées sur le devis doit être mis au point et inséré dans les contrats d'achats de programmes.*
-

Conclusion générale

Au moment où se met en place une des réformes les plus ambitieuses de la télévision publique entreprises depuis sa création, l'Etat et France Télévisions se trouvent dans une situation inédite qui fait peser sur eux des responsabilités particulières.

Le budget de l'Etat est désormais engagé dans le soutien de la télévision publique à un niveau proche d'un milliard d'euros par an. La compensation de la publicité représente en effet dès à présent une dépense annuelle de 450 M€ par an jusqu'à 2011 et 650 M€ au-delà, qui vient s'ajouter aux compensations d'exonérations de la redevance pour motifs sociaux, qui pèsent déjà sur le budget de l'Etat à hauteur de 545 M€ en 2009. Parallèlement, le produit attendu de la redevance audiovisuelle pour 2009 représente 2,45 Md€, dont 67 % seront affectés au financement de France Télévisions.

Cette substitution de l'impôt aux ressources publicitaires de France Télévisions, qui est au cœur de la réforme, est le coût d'une volonté d'approfondissement de la singularité du service public, désormais affranchi des contraintes d'une concurrence immédiate avec les chaînes privées sur le marché publicitaire. Ce coût, qui correspond à un doublement des dépenses du budget général en faveur de la télévision publique, ne trouvera sa justification que si la qualité des prestations rendues aux téléspectateurs s'en trouve grandement améliorée. Une exigence accrue de différenciation et de qualité de ses programmes pèse ainsi sur France Télévisions.

En même temps, l'entreprise devra placer l'ensemble de ses activités sous le signe de la rigueur. En effet, la transformation de son mode de financement la soumettra désormais aux contraintes de ressources que commande la situation des finances publiques.

Ainsi, le plan d'affaires négocié par l'entreprise et l'Etat ne prévoit-il plus qu'une augmentation des ressources publiques de France Télévisions de 2,1 % par an sur la période 2009-2012, et corrélativement une évolution du coût de grille limitée à + 1,5 % par an (alors qu'elle avait été programmée à hauteur de 3 % par le contrat d'objectifs et de moyens 2007-2010).

Sans doute est-il plus confortable pour France Télévisions, dans la conjoncture actuelle, d'être financée dans un cadre contraint mais prévisible, que d'être exposée au retournement violent du marché publicitaire intervenu en 2008, comme l'ont été les chaînes privées. Mais l'entreprise va devoir évoluer dans le cadre d'une contrainte budgétaire durable et sensiblement plus forte que celle à laquelle elle a été soumise au cours de la période récente.

C'est dans ce contexte qu'elle doit entreprendre trois changements fondamentaux :

- mettre en place l'entreprise commune, et, avec elle, une définition rénovée de ses métiers dans le cadre d'un chantier social majeur ;
- achever la mise en place de la diffusion numérique et gérer ses conséquences, en particulier outre-mer ;
- assurer sa présence sur les nouveaux supports et repenser son métier d'éditeur de programmes en fonction de leur développement.

Ces trois changements devront, de surcroit, être menés de front avec le redressement des finances de l'entreprise afin d'atteindre l'objectif ambitieux du retour à l'équilibre d'ici 2012.

Le nouveau mode de financement de France Télévisions fait peser sur le budget de l'Etat le risque d'être appelé à des engagements supplémentaires en cas de défaillance de l'entreprise. C'est une hypothèse que la situation générale des finances publiques commande d'exclure *a priori*.

C'est la raison pour laquelle le partenariat entre l'Etat et le groupe doit être désormais placé sous le signe de la stabilité, de la clarté et de la responsabilité : stabilité du cadre défini par le futur contrat d'objectifs et de moyens ; clarification des objectifs assignés par l'Etat à France Télévisions ; responsabilité des deux parties pour limiter au niveau prévu les engagements de l'Etat, ce qui implique notamment que celui-ci soutienne les réformes qui devront être entreprises par les dirigeants de France Télévisions.

L'entreprise, pour financer les changements qu'elle a entrepris et satisfaire aux ambitions de la réforme, doit impérativement réaliser des synergies, non seulement sur ses fonctions support, mais également sur les deux centres de coût principaux : l'information et les achats de programmes. Cela implique la diffusion dans tous les secteurs du groupe d'une culture de gestion par objectifs et de suivi des résultats, sur laquelle il a progressé, mais encore insuffisamment, et inégalement selon les secteurs.

Enfin, la mesure finale du succès, qui est l'amélioration du service rendu au public, doit faire l'objet d'une définition et d'une évaluation plus rigoureuses.

Cela implique de rompre avec une attitude consistant à identifier la qualité éditoriale au seul niveau quantitatif d'investissement dans la production ; de mieux s'enquérir des attentes des usagers de la télévision publique, et notamment de mieux prendre en compte la diversité croissante des publics et des modes de consommation, tout en développant le caractère fédérateur du service public ; de développer des critères exigeants de qualité de l'offre et de mesure de son succès auprès des téléspectateurs ; de continuer à faire de l'audience un objectif essentiel de la télévision publique, tout en utilisant la liberté de programmation permise par l'affranchissement de la contrainte instantanée de l'audimat.

A cet égard, la perpétuation de l'existant, ou même son amélioration à la marge, ne peuvent être considérés comme opérant une « refondation » du service public audiovisuel.

Une telle refondation exige que le processus de transformation de France Télévisions et de la télévision publique soit mené à son terme dans un premier temps, mais qu'il débouche aussi sur une évaluation rigoureuse des performances de l'entreprise au regard des moyens que lui confie la collectivité. A cet égard, les questions liées au périmètre du groupe, au nombre des chaînes publiques et aux genres qui y sont représentés ne sauraient être exclues de l'évaluation de la réforme, lorsqu'il conviendra de préparer la suite du plan d'affaires négocié pour la période 2009-2012.

Cette clarification des objectifs de qualité et des critères de performances de la télévision publique est indispensable, si l'on veut donner au concept de service public télévisuel un contenu spécifique assorti de résultats démontrables, qui sont seuls susceptibles de justifier les coûts de la réforme.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI**

La réforme de France Télévisions, lancée par le Président de la République le 8 janvier 2008, est le reflet d'une ambition nouvelle pour le service public de la télévision. Il s'agit d'une réforme globale et d'une ampleur inédite : suppression de la publicité, affirmation d'une ambition éditoriale renouvelée, émergence d'un média global, évolution du modèle économique du groupe et de son financement, mise en place de l'entreprise commune. Tous ces éléments participent d'une même volonté : améliorer la qualité et la spécificité du service public de la télévision pour tous les téléspectateurs tout en accroissant son efficacité.

L'augmentation très significative des ressources publiques allouées à France Télévisions renforce les exigences de succès de cette réforme. A cet égard, le travail de la Cour des comptes, dont je partage l'essentiel des observations et recommandations, constituera pour l'entreprise et son actionnaire un guide utile. Je souhaiterais en particulier souligner les points suivants.

1. Le renforcement de la gouvernance de France Télévisions doit permettre une meilleure prise en compte de son intérêt social

La Cour des comptes estime que la société France Télévisions est soumise à des objectifs parfois difficiles à concilier, elle qui doit assumer sa mission principale (rendre au meilleur coût un service public audiovisuel de qualité) tout en étant l'un des principaux instruments de la politique de soutien au secteur de la production et en essayant de remplir les objectifs que l'Etat actionnaire attend de toutes les entreprises publiques, à savoir une stratégie et une gestion conforme aux intérêts patrimoniaux de l'Etat.

Cette situation n'est certes pas exceptionnelle pour les entreprises publiques chargées de mission de service public. Dans le cas de France Télévisions, je partage toutefois l'analyse de la Cour des comptes sur les difficultés que rencontre souvent l'entreprise pour trouver un équilibre entre les différents objectifs qui lui sont assignés, au prix d'une insuffisante prise en compte de l'intérêt social et économique de l'entreprise. A titre d'exemple, si la qualité et la diversité des investissements de France Télévisions dans les programmes est, à l'évidence, une condition importante de la réalisation de sa mission de service public en tant que diffuseur, les modalités de ces investissements peuvent devenir problématiques si elles excèdent les capacités financières de l'entreprise et impactent excessivement son équilibre d'exploitation.

Face à cette situation, l'Etat doit sans doute faire un effort de clarification et de hiérarchisation des objectifs assignés à France Télévisions, notamment dans les contrats d'objectifs et de moyens. Il me paraît également essentiel de poursuivre le renforcement de la gouvernance interne de l'entreprise, en premier lieu son conseil d'administration, le mieux à même de hiérarchiser et, le cas échéant, concilier ces objectifs. Comme dans les autres entreprises publiques, le conseil d'administration – dont la composition pourrait être adaptée, comme le propose la Cour des comptes – doit à l'avenir davantage assumer son rôle d'orientation stratégique et de défense de l'intérêt social de l'entreprise : la mission de service public de France Télévisions sera d'autant mieux remplie que l'intérêt social guidera la définition des stratégies et la prise de décisions. Dans cette perspective, il me paraît nécessaire, comme le recommande la Cour des comptes que les décisions stratégiques et les principales décisions d'investissement soient désormais soumises à l'approbation du conseil d'administration de France Télévisions.

2. La réforme de France Télévisions doit améliorer l'efficience du service public

L'amélioration de la gestion du service public doit être un objectif constant. En parallèle du renouvellement de l'ambition éditoriale de France Télévisions, c'est l'autre enjeu majeur de la réforme entamée.

La mise en place de l'entreprise commune constitue à cet égard une opportunité pour améliorer l'efficience du groupe et, partant, l'efficacité du service public de l'audiovisuel. S'il convient de saluer, malgré des insuffisances, les progrès qu'a pu apporter, en son temps, la construction de la holding France Télévisions SA, la mise en place de l'entreprise commune doit permettre un saut qualitatif avec la mise en place d'une gouvernance globale et efficace du groupe, depuis les orientations stratégiques jusqu'aux outils de gestion opérationnels. Elle permettra de simplifier et moderniser la gestion du groupe et de dégager progressivement des synergies significatives avec la mutualisation de différentes fonctions. La négociation en cours d'un nouveau statut social devrait également permettre, d'une part, de refonder le système de rémunération et la classification des emplois, en cohérence avec les niveaux de responsabilités, les compétences et l'évolution des métiers et, d'autre part, d'harmoniser les règles et pratiques relatives au temps et à l'organisation du travail dans le cadre de la société commune.

Cependant, comme le souligne la Cour des comptes à plusieurs reprises, le lancement de ces chantiers ne constituent pas pour autant une panacée. C'est pourquoi le ministère chargé de l'économie attachera une attention particulière à la prise en compte, dans la mise en place de

l'entreprise commune, d'enjeux essentiels, notamment l'amélioration des procédures d'engagement, la mise en place de véritables fonctions technologique et marketing, le développement de procédures communes et l'optimisation des coûts, notamment sur les activités cœur de métiers, ainsi que la nécessité de passer d'une gestion des ressources humaines encore trop centrée sur une gestion administrative des effectifs à une gestion des ressources humaines plus attentives aux compétences et aux carrières. Je relève à ce titre que les projets de la direction de France Télévisions, au moment où la réforme s'engage, sont pleinement en cohérence avec les objectifs de la Cour des comptes et de l'Etat.

Il s'agit également de repenser la question de la mesure de la performance dans le cadre de la nouvelle télévision publique, en construisant une nouvelle grille d'analyse (combinant par exemple qualité des programmes, objectifs d'audience et maîtrise des coûts), grille sur laquelle devrait s'appuyer l'entreprise pour orienter ses choix d'investissement et de programmation puisque la performance des programmes ne peut pas être jaugée à l'aune de leur seul retour financier. Au-delà du dialogue stratégique avec l'Etat et de la formalisation d'un contrat d'objectifs et de moyens, le conseil d'administration doit être le lieu où le management de l'entreprise définit ses stratégies et les indicateurs et objectifs qui s'y attachent.

Enfin, s'il convient de saluer les progrès faits par France Télévisions ces dernières années pour respecter son budget, il est en effet indispensable d'aller plus loin en passant d'une logique d'enveloppe budgétaire à une logique d'optimisation de l'ensemble des coûts et de productivité, en fonction d'objectifs préalablement définis. Cela doit être le cas pour l'information, compte tenu tant du caractère central de cette activité dans les missions de service public de France Télévisions que de son poids financier majeur. Cela doit également être le cas pour les autres programmes. Le ministère de l'économie ne peut que partager ici le constat de la Cour des comptes selon lequel « les mécanismes en place et l'objectif politique constamment affiché par l'Etat de préservation du tissu créatif ont [...] nettement renforcé la position des producteurs dans la négociation avec les diffuseurs », conduisant notamment à ce qu'à « la logique classique de négociation simultanée sur les prix, les quantités et la qualité se [soit] longtemps substituée une logique de consommation de moyens ». Ce phénomène a sans doute été accentué par les faiblesses relevées par la Cour des comptes dans les procédures d'achats de programmes.

Face à ce constat et compte tenu du cadre réglementaire qui demeure peu favorable aux diffuseurs, plusieurs pistes peuvent être suivies, dans le prolongement des recommandations de la Cour des comptes :

- le rétablissement d'une relation client-fournisseur plus équilibrée. A cet égard, il convient de se féliciter de la démarche entreprise par France Télévisions de mener des audits de production, démarche qui doit être systématisée s'agissant en premier lieu des contrats récurrents ou d'un montant important, en améliorant encore, le cas échéant, la méthodologie. Il convient de tirer toutes les conclusions de ces audits et de réfléchir, avec les producteurs, à des systèmes assurant davantage la protection des intérêts de France Télévisions et l'exposition des œuvres. L'existence de ces audits constitue un levier important pour France Télévisions, générateur d'économies potentiellement importantes sur le coût des programmes sans remettre en cause la qualité de ces derniers ;*
- le renforcement et l'extension à tous les types de dépenses de procédures internes et collégiales d'engagement et la formalisation de la politique d'acquisitions. La mise en place de l'entreprise commune constitue une opportunité en ce sens, notamment parce qu'elle renforcera la coordination et, partant, le pouvoir de négociation de France Télévisions. La soumission de certains engagements importants au conseil d'administration participera de ce renforcement des procédures internes d'engagement.*

Ainsi, comme le note la Cour, la réforme de France Télévisions n'affranchit nullement l'entreprise d'une obligation de performance ; bien au contraire, l'ensemble de son activité, et avant tout son cœur de métier, doit être soumis à des critères d'efficacité et d'efficience.

3. L'évolution du modèle économique de France Télévisions et la mise en œuvre du plan d'affaires 2009-2012 feront l'objet d'un suivi attentif

La Cour estime que les résultats économiques et financiers de France Télévisions ont été fragilisés dès 2007, s'agissant en particulier de la trésorerie du groupe. S'il convient de relativiser ce jugement, il est indéniable que le maintien de l'investissement dans les programmes dans un contexte économique moins favorable en 2007 a contribué à affaiblir la situation financière du groupe, limitant les marges de manœuvre existante pour faire face aux profonds changements intervenus en 2008. De manière générale, les distorsions progressives relevées par la Cour des comptes entre l'évolution des recettes nettes, le volume des

investissements et le coût de grille de l'année, peuvent effectivement fragiliser l'entreprise. A cet égard, la valeur parfois symbolique associée à la notion même de « coût de grille », avec les objectifs de progression qui s'y attachent, en particulier ceux du programme national, supérieur à la progression des recettes nettes disponibles du groupe, peut paraître excessive, au risque de contraindre excessivement la gestion de l'entreprise. De fait, l'augmentation du coût de grille ne saurait à elle-seule constituer l'indicateur pertinent pour mesurer l'amélioration de la qualité de la programmation offerte au téléspectateur. Comme l'indique la Cour des comptes, « la croissance du coût de grille ne traduit par conséquent en elle-même ni l'amélioration de la qualité des programmes, ni celle de l'efficience des investissements ». Ce constat me paraît plus vrai encore dans le cadre de la nouvelle télévision publique et la piste dessinée par la Cour s'agissant de l'expression des obligations d'investissement en volumes horaires mérirerait en effet d'être étudiée, afin que la stratégie de programme prenne clairement le pas sur la logique d'obligation de moyens.

En 2008, la chute brutale des recettes publicitaires du groupe a effectivement fragilisé l'équilibre d'exploitation de l'entreprise, l'augmentation de capital de 150 M€ accordée par l'Etat ayant cependant permis au groupe de maintenir une trésorerie positive à la clôture et de conserver une structure financière saine.

Au-delà, la loi du 5 mars 2009, avec la suppression progressive de la publicité, entraîne une modification fondamentale du modèle économique de France Télévisions, l'Etat ayant décidé de s'orienter vers un financement quasi exclusivement public du groupe puisque les ressources publiques représenteront plus de 90% de ses recettes. Il s'agit d'un atout non négligeable pour France Télévisions qui dispose d'une forte visibilité sur ses ressources pour les quatre années à venir. Un avenant au contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions, qui portera sur les années 2009-2012, est à cet égard en cours de finalisation afin de tenir compte des nouvelles obligations issues de la loi du 5 mars 2009, du nouveau cahier des charges, de la réforme du mode de financement de France Télévisions et du plan d'affaires 2009-2012. L'Etat et France Télévisions ont en effet précisé, tout au long de l'année 2008 et du premier trimestre 2009, les hypothèses économiques et financières permettant de définir le cadre du nouveau modèle économique du groupe pour les années à venir, autour des principes suivants :

- un retour progressif à l'équilibre sur la période 2009-2012, après une période de déficit, qui s'explique par la montée en puissance progressive des synergies et par l'existence de coûts de transition liés à la mise en place de l'entreprise commune ;
- un objectif de maîtrise des charges volontariste, tout en finançant les ambitions de service public. Cet objectif traduit une évolution très modérée des charges opérationnelles, avec un taux de croissance annuel moyen de +0,2% par an entre 2009 et 2012 et de +1,3% si l'on retrait les coûts de diffusion en baisse du fait de la bascule vers le numérique. Ceci traduit l'effort de maîtrise des coûts à réaliser de manière structurelle et pérenne par France Télévisions, quand on sait que le COM 2007-2010 présentait un taux de croissance annuel moyen de +2,5% sur ce même périmètre ;
- les objectifs de développement liés au média global ne sont pas oubliés, en particulier le déploiement de la TNT Outre Mer et les actions de développement liées aux nouvelles technologies (HD, TMP, web TV). Au total, les dépenses de développement sont multipliées par plus de deux entre 2009 et 2010 et progressent de 82 % entre 2010 et 2012 pour atteindre 66 M€.

La Cour des comptes émet plusieurs réserves sur le plan d'affaires sur lesquelles je souhaiterais apporter quelques précisions :

- la Cour estime que l'accent a davantage été mis sur les fonctions support que sur les programmes. Il est indéniable que la mise en place de l'entreprise commune doit permettre de dégager des synergies sur les fonctions support, d'une part, et que l'extinction de la diffusion analogique doit générer des économies importantes, d'autre part. Cependant, les synergies attendues ne relèvent pas uniquement des fonctions dites support mais aussi du cœur de métier de France Télévisions. Ainsi, la maîtrise du coût de grille rompt avec certaines tendances inflationnistes du passé et repose sur des progrès attendus en matière de programmes et d'information, allant dans le sens des préconisations de la Cour des comptes. Cohérente avec les orientations du secteur audiovisuel, cette évolution ne signifie en rien une dégradation de la qualité de programmes ;
- la Cour accorde peu de crédibilité aux hypothèses de réduction des effectifs. Il convient à notre sens de nuancer ce jugement. Tout d'abord, le dispositif de départs volontaires à la retraite n'est pas l'unique élément d'un plan d'action qui se décline sur la gestion de l'emploi tant permanent que non permanent, avec

également la poursuite des plans de réduction du recours à l'emploi précaire et le lancement d'une réflexion globale sur l'emploi et l'évolution des métiers du groupe. Par ailleurs, l'appréciation de la Cour selon laquelle l'évolution de l'âge de départ à la retraite pourrait modifier les comportements des collaborateurs pouvant être concernés par ce dispositif à l'avenir reste à démontrer, même si la modification législative introduit en effet une inconnue dont l'effet reste difficile à apprécier. Enfin, le taux de remplacement prévu est effectivement faible (France Télévisions a proposé aux instances représentatives du personnel de retenir le principe du non remplacement des postes, qui pourrait connaître, au cas par cas, des exceptions pour les deux motifs suivants : la continuité du service et le développement des nouvelles activités), et s'inscrit dans le cadre d'une refonte de l'organisation du groupe, qui vise à améliorer son efficacité opérationnelle ;

- la Cour met en avant les incertitudes liées aux évolutions de la télévision ultramarine. Sur ce point, les conséquences pour RFO de l'arrivée de la TNT outre-mer et l'ampleur des adaptations qui s'imposent, dépendront des conditions de son déploiement, qui ne sont pas encore arrêtées. C'est à la fois la date de fin de la diffusion analogique et l'arrivée de la TNT outre-mer qui détermineront le rythme de transformation des grilles de programmes des Télé pays. Par définition, un plan d'affaires traduit la meilleure appréciation possible, à un moment donné, des évolutions à venir et comporte toujours une part d'incertitudes : c'est le cas s'agissant de l'outre mer ;*
- s'agissant du média global, le plan d'affaires intègre certains développements, liés notamment à l'acquisition de droits liés au média global ou encore le développement de web-tv. Néanmoins, je considère, comme la Cour des comptes, que France Télévisions doit encore affiner sa stratégie en la matière, dans un contexte d'évolution rapide des modes de consommation de la télévision. Cela explique au demeurant la montée en charge progressive dans le plan d'affaires des investissements liés au média global. Il n'aurait par ailleurs pas été réaliste, au regard du contexte réglementaire, d'y associer des recettes supplémentaires très importantes. Cependant, afin de préserver la capacité d'innovation et de développement de France Télévisions, il a été convenu que les recettes publicitaires directement liées au média global, et notamment à internet, seront intégralement réinvesties dans ce même domaine ;*

- enfin, si l'existence, durant une période transitoire, de résultats déficitaires, mais aussi l'impact de la loi de modernisation de l'économie relative aux délais de paiement des fournisseurs vont peser durablement sur la trésorerie du groupe, les dernières estimations établies par le groupe font apparaître une situation améliorée par rapport à celles avancées lors de la construction du plan d'affaires. Il n'en reste pas moins que le ministère de l'économie assurera un suivi extrêmement précis de la problématique de financement du groupe.

Au total, le nouveau plan d'affaires se caractérise par une maîtrise financière réelle qui renforce la nécessité d'une gestion rigoureuse de l'ensemble des actions du groupe France Télévisions, tout en permettant le plein respect des engagements d'investissements dans la création et le développement du média global. L'Etat s'est attaché, avec France Télévisions, à apprécier les potentialités et à réduire au maximum les risques d'exécution inhérents à tout processus de réorganisation profonde d'entreprise et aux évolutions, technologiques en particulier, qui affectent le secteur de l'audiovisuel dans son ensemble. Comme dans tout plan d'affaires pluriannuel, il y aura des aléas, positifs et négatifs, qu'il conviendra de piloter pour respecter la trajectoire financière globale arrêtée, le redressement progressif des comptes de l'entreprise étant un enjeu essentiel et les déficits transitoires devant être considérés comme un niveau maximal. Ainsi, la mise en œuvre du plan d'affaires et des synergies et économies qui y sont associées feront l'objet d'un suivi très attentif.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ETAT**

La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a concrétisé la volonté du Président de la République de rénover l'audiovisuel public.

Cette réforme implique en effet, pour France Télévisions, une évolution en profondeur de son modèle organisationnel et économique.

Elle a également pour objectif de renforcer l'ambition du service public de la télévision. Ainsi, la suppression de la publicité, mise en place de manière partielle en 2009, devrait s'accompagner d'une ambition éditoriale refondée, notamment en matière de culture, de création et de connaissance.

Enfin, dans un contexte d'évolution rapide des nouvelles technologies, France Télévisions doit développer une stratégie de « média global » se traduisant par une plus grande diversification et une présence sur tous les supports.

La réforme de la télévision publique doit ainsi offrir à France Télévisions la possibilité de s'affranchir de la contrainte de l'audience tout en lui permettant de prendre des risques accrus dans la programmation d'œuvres innovantes et culturelles, à des coûts optimisés.

Cette ambition refondée ainsi que la rationalisation profonde de l'organisation qu'impliquent la mise en œuvre de la réforme et la création de l'entreprise commune doivent dès lors permettre de lever certaines contradictions qui ont pu apparaître dans le passé entre les objectifs d'exigence éditoriale, de soutien à l'univers de la production, d'audience et d'équilibre financier.

1 - La création de l'entreprise commune s'accompagne d'une profonde réorganisation qui renforcera l'efficacité du service public

En consacrant la création de l'entreprise commune, la loi achève le processus de rationalisation de l'audiovisuel public, initié par la création de la holding France Télévisions SA.

Le regroupement au sein d'une seule entité des différentes chaînes du groupe implique une profonde réorganisation de France Télévisions qui devra lui permettre d'améliorer son efficacité opérationnelle en favorisant la recherche de synergies, tant au niveau des métiers que des fonctions support.

A ce titre, il convient de mettre en place au plus vite des procédures et des référentiels communs à tous les métiers, de favoriser l'utilisation d'outils de gestion partagés, d'optimiser les processus internes et externes, notamment d'engagements et d'achats, avec, comme objectif, le renforcement des exigences contractuelles vis-à-vis des fournisseurs.

Le passage à l'entreprise commune marque également le début d'une double réforme pour les ressources humaines, qui consiste à accompagner les salariés vers la nouvelle organisation et à négocier un nouveau statut social pour France Télévisions SA.

La refonte du système de rémunération, l'harmonisation de la classification des emplois, en cohérence avec les niveaux de responsabilités et les compétences des collaborateurs, l'évolution des métiers et des règles relatives au temps et à l'organisation du travail, ainsi que la définition d'une structure cible en effectifs, cohérente et adaptée aux besoins de la nouvelle ambition pour la télévision publique, m'apparaissent ainsi déterminantes pour mettre en œuvre le nouveau projet éditorial et les synergies liées à l'entreprise commune qui ont été arrêtés dans le cadre du plan d'affaires.

Enfin, la création de l'entreprise commune doit également être l'occasion de moderniser la gouvernance de France Télévisions.

Comme le recommande la Cour, il me paraît souhaitable que les décisions stratégiques et les principales décisions d'investissement, notamment dans les programmes, soient désormais soumises à l'approbation du conseil d'administration de l'entreprise et que celles-ci soient prises dans le respect des obligations de service public de France Télévisions ainsi que dans l'intérêt social de l'entreprise et le respect de sa trajectoire financière.

2 - La réforme de l'audiovisuel public implique une transformation du modèle de financement de France Télévisions et la mise en œuvre d'un nouveau plan d'affaires 2009-2012

La réforme de la télévision publique, notamment la suppression de la publicité en 2009, a radicalement transformé le modèle économique de France Télévisions en bouleversant l'équilibre du financement mixte (public-privé) qui prévalait jusqu'alors.

Cette transformation a ainsi rendu nécessaire l'augmentation de la contribution de l'État et la mise en place d'un nouveau mode de financement public fondé, d'une part, sur une part de la contribution à l'audiovisuel public (anciennement redevance audiovisuelle), et, d'autre part, sur un complément provenant du budget général, qui a été inscrit en loi de finances initiale pour 2009 à hauteur de 450 M€.

Le montant de cette compensation a été évalué de manière contradictoire avec France Télévisions dans le cadre de la Commission pour la nouvelle télévision publique, en s'appuyant notamment sur des prévisions de cabinets indépendants.

A cet égard, la dégradation conjoncturelle ne doit pas conduire à considérer que ce montant de compensation est insuffisant dans la mesure où, dans le modèle économique précédent, en situation de retournement du marché publicitaire, l'entreprise aurait été contrainte d'ajuster ses charges à la dégradation de ses recettes.

A l'inverse, la bonne tenue des recettes publicitaires en 2009 pour France Télévisions montre que l'estimation de la compensation n'a pas été défavorable à l'entreprise.

Sans remettre en cause la trajectoire de retour à l'équilibre de France Télévisions arrêtée dans le cadre de son plan d'affaires 2009-2012, un partage des surplus de recettes publicitaires entre l'entreprise et l'État devrait ainsi pouvoir être envisagé.

Au total, la refonte du modèle économique de France Télévisions a conduit à l'élaboration d'un plan d'affaires 2009-2012 qui prévoit une augmentation substantielle des ressources publiques qui devraient atteindre plus de 2,7 milliards d'euros en 2012.

A l'horizon 2012, les ressources publiques représenteront ainsi plus de 90 % des recettes du groupe France Télévisions.

Il s'agit là, dans le contexte actuel d'incertitude économique, d'un réel atout pour la société, qui bénéficie d'une forte visibilité sur son chiffre d'affaires, qui témoigne de l'engagement de l'État à accompagner France Télévisions dans sa profonde mutation.

Ce plan d'affaires, qui tient compte de coûts de transition liés à la mise en place de l'entreprise commune et au développement du projet de média global, engage surtout l'État et France Télévisions à respecter une trajectoire financière de retour progressif à l'équilibre des comptes de l'entreprise.

La mise en œuvre des chantiers de synergies est le principal élément permettant de garantir, parallèlement à l'effort financier de l'État, cette trajectoire de retour à l'équilibre négociée avec l'entreprise.

Le plan d'affaires se caractérise ainsi par un objectif de maîtrise structurelle et pérenne des coûts et reflète les ajustements que France Télévisions doit réaliser pour s'adapter aux nouvelles contraintes économiques, tant sur ses fonctions support que sur son coût de grille.

Les charges opérationnelles (hors coût de transition) connaîtront une évolution modérée sur la période 2009-2012 de 0,2 % par an, contre 2,1 % dans le contrat d'objectifs et de moyens 2007-2010. Au sein de ces charges opérationnelles, si le coût de grille reste privilégié, son taux moyen d'évolution annuelle sur la période s'établit ainsi à 1,5 % entre 2009 et 2012, contre 2,7 % sur la période 2007-2010.

A ce titre, je demeurerai particulièrement attentif à ce que l'ensemble des leviers d'action et d'optimisation qui doivent permettre de garantir le retour à l'équilibre de l'entreprise soient mobilisés, notamment ceux relatifs aux programmes et à l'information, qui constituent des postes importants du coût de grille et présentent de réels potentiels d'économies. La démarche de France Télévisions d'audit et de revue des comptes de production des programmes achetés auprès des sociétés indépendantes me paraît à ce titre devoir être approfondie.

L'évolution du mode de financement de France Télévisions impose en effet d'être très vigilant sur la conduite de la réforme.

Enfin, il me paraît souhaitable que les évolutions de l'organisation de France Télévisions s'accompagnent d'une modernisation de la mesure de la performance et que le conseil d'administration, ainsi que l'ensemble du management du groupe, se dotent des outils de pilotage et de « reporting » adaptés à un suivi extrêmement précis de la mise en œuvre des synergies au sein du groupe.

Cette rénovation de la mesure de la performance permettra d'enrichir les projets annuels de performance du programme « France Télévisions », afin de garantir la plus grande transparence sur la réussite de cette profonde rénovation de la télévision publique.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION**

Le rapport public thématique la Cour des comptes intitulé « France Télévisions et la nouvelle télévision publique » fournit des analyses pertinentes, que je partage pour l'essentiel. Elles s'avèreront utiles dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme profonde de France Télévisions traduite par la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision qui a toute l'attention du ministère de la culture et de la communication. Je souhaiterais cependant vous faire part de quelques observations.

La Cour considère France Télévisions fragilisée dès avant la réforme notamment en raison d'objectifs changeants et contradictoires et de l'instabilité du pilotage stratégique. Certaines précisions doivent néanmoins être apportées.

Par-delà sa forme de société anonyme, France Télévisions est une société nationale de programme soumise à des obligations de service public, définies par la loi et par son cahier des charges, et par des orientations stratégiques pluriannuelles contenues dans le contrat d'objectifs et de moyens (COM). Les obligations fixées n'ont pas pour objet de « fragiliser » l'entreprise ; elles traduisent des choix politiques et sociétaux liés à la politique culturelle mise en œuvre par les Pouvoirs Publics. Cette politique s'illustre ainsi par exemple par des obligations de contribution à la production renforcées. La pluralité des objectifs confiés à France Télévisions et relevés avec justesse par la Cour – l'exigence éditoriale, l'audience auprès de tous les publics et le soutien à l'univers de la production – font pleinement partie de la légitimité du service public de la télévision et ne sauraient être vus comme allant à l'encontre de son objet social. L'incarnation – ce qui est du ressort de France Télévisions elle-même – de ces objectifs pluriels dans des projets éditoriaux particuliers comme les fictions et documentaires de prestige participe de l'identité et du succès de la télévision de service public.

Leur synthèse et la capacité de France Télévisions à les honorer en tant qu'entreprise est justement l'un des objets du COM, dont le plan d'affaires assure notamment la cohérence entre le niveau des investissements, celui du coût de grille et le niveau des financements publics. La matérialisation du soutien à la création en des termes financiers, si elle est à lier avec le choix assumé d'une politique culturelle de soutien au secteur de la création, est donc pleinement intégrée dans les trajectoires financières de France Télévisions, par ailleurs désormais sécurisées par l'augmentation du poids du financement public dans les ressources totales du groupe (90% en 2010, 95% en 2012).

Par ailleurs, je tiens à rappeler qu'un COM ne doit pas être uniquement jugé comme le cadre définitif de la stratégie d'une société mais également comme un facteur de « réduction d'incertitude » pour les rapports entre la tutelle et la société. A ce titre, le COM 2007-2010 a offert à la société, tout au long d'une année 2008 mouvementée pour France Télévisions, une référence stable pour entamer une réforme ambitieuse. A cette occasion, le COM a démontré ses vertus en offrant à la société et à l'Etat un point d'appui, et il reste aujourd'hui la base du projet d'avenant pour les années 2009-2012.

Je tiens également à souligner que si l'exigence éditoriale est de fait difficilement l'objet de critères objectivables, l'attention portée à la satisfaction du public a été renforcée dans le projet d'avenant au COM en cours de finalisation, de même que les objectifs d'audience, enrichis et affinés et qui prennent désormais en compte, conformément aux analyses de la Cour, la notion de part d'audience par antenne, par tranche d'âge et pour tous les supports de diffusion.

Enfin, l'objectif partagé de précision et d'amélioration des modalités de la prise de décision au sein de l'entreprise a conduit à l'adoption de nouveaux statuts pour l'entreprise unique constituée par la loi et d'un règlement intérieur de son conseil d'administration. La nécessité de préserver l'intérêt social de France Télévisions et de contribuer à des décisions oeuvrant pour un service public ambitieux, efficace, efficient et aux engagements économiquement soutenables ont présidé le travail qui a été mené ces derniers mois et qui doit encore se poursuivre.

France Télévisions fait à présent face à de nombreux défis.

La concrétisation des nouveautés de la réforme de la télévision publique en trajectoires financières et stratégiques pluriannuelles arrive à son terme puisque l'avenant au COM pour la période 2009-2012, assorti du plan d'affaires sur cette même période, est maintenant prêt à être transmis au Conseil supérieur de l'audiovisuel et, pour avis, aux commissions parlementaires concernées.

Je crois tout d'abord utile de préciser les orientations retenues sur certains points :

- la stratégie de bouquet ne vise globalement pas à segmenter le public de France Télévisions selon les chaînes, mais à proposer une offre multiple au sein de laquelle un même public puisse circuler. La seule chaîne à viser un public particulier est France 4, « chaîne de la jeunesse et des nouvelles générations » selon le cahier des charges. Elle est l'un des vecteurs, et non le seul, de l'objectif de rajeunissement de l'audience. La*

complémentarité des chaînes du bouquet de service public est bien précisée par le nouveau cahier des charges.

Je confirme par ailleurs que les participations de France Télévisions dans des chaînes thématiques ne relèvent pas d'une logique de service public, mais d'un développement analysé avant tout selon le critère de la perspective de rentabilité économique et dans le cadre d'une prise de risque maîtrisée ;

- *la développement du média global complète cette stratégie de bouquet en ce qu'elle vise à diffuser les services existants sur l'ensemble des supports de l'ère numérique et à développer de nouveaux services, dans le cadre défini par la loi du 5 mars, adaptés à ces nouveaux supports et à la mutation des modes de consommation. Le média global est une nécessité et un axe fort de développement : son contenu a été précisé dans le projet d'avenant au COM, mais c'est avant tout une démarche et une capacité d'innovation perpétuelle qu'il s'agit de développer. Le financement de cette stratégie de média global, tracé à titre prospectif par le plan d'affaires, sera une priorité. Il sera soutenu par des recettes associées, estimées de façon prudente en raison des incertitudes pesant sur le modèle économique de ces activités, mais qui, si elles s'avèrent plus hautes que prévues, seront réinvesties dans ce même domaine. Le développement au sens large, et le média global en particulier s'appuieront également sur la ressource publique accordée à France Télévisions, étant donné que c'est bien l'ensemble du service public de la télévision qui s'inscrit désormais dans l'univers numérique ;*
- *l'évolution technologique et éditoriale des services de France Télévisions consacrés à l'outre-mer est, comme le relève à juste titre la Cour, l'un des grands enjeux des prochaines années. Conformément à l'habilitation prévue par l'article 23 de la loi du 5 mars 2009, le Gouvernement a adopté l'ordonnance du 26 août 2009 portant extension et adaptation outre-mer des dispositions relatives à la télévision numérique terrestre (TNT) qui fixe le cadre juridique permettant d'assurer le déploiement de la TNT dans les départements et collectivités d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie. Le déploiement des services de France Télévisions en TNT en outre-mer s'effectuera dans ce cadre et selon le choix, qui sera prochainement arrêté par le Gouvernement, du bouquet de chaînes de service public destiné à être diffusé sur le premier multiplexe de TNT outre-mer. La caducité à venir de la chaîne Tempo, qui reprend les*

programmes métropolitains, est un fait. Du reste, les questions posées par la Cour, concernant l'évolution des télé-pays qui aujourd'hui comprennent un part importante de programmes métropolitains et l'articulation de leur projet éditorial avec celui de France Ô, sont précisément celles qui présideront à la définition, en cours et sur la base de propositions de France Télévisions, des orientations de ces services. Comme il a pu l'être par le passé, l'avenant au COM et son plan d'affaires constitueront le cadre de référence, mais néanmoins non inamovible, des décisions qui seront prises.

En ce qui concerne les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés :

1. *Il convient de rappeler que le niveau de ressource publique prévu pour les années 2009 à 2012 ne relève pas d'une simple compensation des pertes de ressources publicitaires causées par la suppression progressive de la publicité, non plus que d'une rétrocession mécanique des évolutions du montant de la contribution à l'audiovisuel public (ex-redevance audiovisuelle) mais d'une enveloppe globale de financement du coût net du service public comme le prévoit la réglementation européenne des aides d'Etat.*

Cette dotation globale prend en compte l'ensemble des paramètres impactant l'activité de France Télévisions, ambition éditoriale, technologique et transition organisationnelle comprises. Sur toute la durée du plan d'affaires 2009-2012, il est bien prévu une croissance des recettes nettes disponibles – ressources propres comprises – de France Télévisions. Le plan d'affaires 2009-2012 comprend bien par ailleurs un volet traitant du financement.

2. *L'objectif d'un renforcement de l'efficacité du groupe et de la mesure de la performance associée, mis en avant par la Cour, est partagé par la direction de l'entreprise et par ses tutelles. Il est essentiel, dans le cadre de la réforme du modèle économique de France Télévisions, que l'articulation des notions de coût de grille, d'audiences et de qualité des programmes soit améliorée afin que le groupe puisse véritablement exercer son activité dans un cadre libéré des contraintes commerciales tout en ayant pour objectif l'efficience de son fonctionnement, l'offre de programmes de qualité et de programmes innovants et la fédération d'un large public représentant l'ensemble de la population.*

En ce qui concerne l'information, je partage votre remarque concernant la nécessité de passer d'un pilotage de l'activité fondé sur la maîtrise des dépenses à un pilotage par la maîtrise des coûts en fonction

d'objectifs de qualité. La tutelle portera une attention toute particulière à ce point, notamment dans le cadre de la réorganisation à venir.

Concernant les achats de programmes, je constate comme vous que la réalisation des audits de productions représente un progrès manifeste dans la connaissance et l'optimisation par le groupe des conditions économiques de réalisation de ses approvisionnements. Pleinement menée par la direction du groupe et soutenue par ses tutelles, cette démarche est la première étape d'un processus qui devra devenir régulier et itératif. La mise en place de procédures internes transparentes et efficientes a également toute notre attention, le but n'étant toutefois pas de dépenser moins, mais de dépenser mieux, au bénéfice du contribuable et du citoyen téléspectateur.

Concernant l'utilisation des moyens internes de production, le cahier des charges a défini un taux plafond à l'échelle de l'entreprise commune. Dans le respect de cette disposition, l'optimisation par France Télévisions de ses moyens internes, l'efficacité du pilotage de ceux-ci, la transparence des relations entre antennes et services de production doivent être une priorité. Le projet de nouvelle organisation de l'entreprise unique sera là aussi l'occasion de mettre en place les processus organisationnels garantissant l'atteinte de ces objectifs.

3. *Les moyens dont France Télévisions se dote pour mener à bien la réforme (réorganisation, revue d'un certain nombre de processus et d'outils technologiques, négociation d'un nouvel accord social, ouverture d'un dispositif de plan de départs volontaires à la retraite, maîtrise générale du niveau d'emploi) ont l'appui de ses tutelles. Les hypothèses sous-jacentes au plan d'affaires ont été partagées. A l'heure où l'entreprise est engagée dans la conduite de ces chantiers, les autorités de tutelle sont attentives à leur suivi.*

D'une façon générale, le plan d'affaires se caractérise par une maîtrise financière réelle qui renforce la nécessité d'une gestion rigoureuse de l'ensemble des actions du groupe France Télévisions, tout en permettant le plein respect des engagements d'investissements dans la création, gage de la qualité et de la diversité des programmes, et le développement du média global. Au vu des aléas, positifs ou négatifs, qui pourront affecter l'activité du groupe, ce plan d'affaires fera l'objet d'un suivi précis et régulier entre l'Etat et France Télévisions, avec notamment une clause de rendez-vous particulière en 2011, compte tenu des enjeux relatifs à l'extinction de la diffusion analogique et au déploiement de la télévision numérique terrestre dans les départements et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle Calédonie.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE FRANCE TÉLÉVISIONS

Le rapport public thématique intitulé « France Télévisions et la nouvelle télévision publique » intervient dans un contexte totalement inédit, pour l’entreprise comme pour le secteur audiovisuel dans son ensemble. Depuis le précédent contrôle de la Cour sur le groupe public, portant sur les exercices 2000 à 2004, le paysage audiovisuel s’est en effet radicalement transformé et France Télévisions a relevé le défi du numérique et décliné son offre sur les nouveaux supports. Depuis mars 2009, l’entreprise s’est engagée dans la voie d’une restructuration majeure, d’une ampleur sans précédent.

*L’enjeu technologique, commun à tous les acteurs du secteur audiovisuel, s’est accompagné, concernant France Télévisions, d’un **défi éditorial** : celui consistant à renforcer l’identité de service public et la qualité des programmes, sans renoncer aux ambitions en matière d’audience.*

Les missions de service public de France Télévisions, précisées dans le cahier des missions et des charges, ne se limitent naturellement pas aux seules obligations quantitatives de diffusion. Premier financeur de la création audiovisuelle en France, avec des quotas et des investissements en hausse alors que ceux des diffuseurs privés ont été revus à la baisse, France Télévisions propose une variété et un volume de programmes de création qui distingue très nettement l’offre publique de l’offre privée. Certains genres ne sont désormais présents que sur les chaînes publiques, qu’il s’agisse des documentaires ou du spectacle vivant en première partie de soirée, ou encore des émissions politiques ou de décryptage récurrentes. C’est donc bien en premier lieu la différence qui façonne l’identité du service public et justifie son existence.

Je me permets de rappeler à la Cour que le Conseil Supérieur de l’Audiovisuel, qui examine chaque année le rapport d’exécution du cahier des missions et des charges, a souligné dans son bilan pour 2008 que les chaînes du groupe France Télévisions ont pleinement souscrit et même dépassé leurs objectifs de service public, et affirmé la différence avec l’offre privée.

Cette différence n’a bien entendu de sens que si elle est perçue, mais surtout si elle est regardée : en consacrant près de 2,5 milliards d’euros au financement public de France Télévisions par an, la collectivité est en droit d’attendre de sa télévision publique qu’elle fédère et rassemble le plus large public.

A ce titre, les performances d'audience de France Télévisions doivent s'analyser au regard de l'évolution du marché audiovisuel dans lequel le bouquet de chaînes publiques s'inscrit, à savoir celui des chaînes historiques d'une part et de l'offre télévisuelle globale d'autre part.

Entre 2005 et 2008, la diminution de l'audience globale des chaînes de France Télévisions est moins forte et moins rapide que celle des principaux concurrents privés (France Télévisions : -11% ; M6 : -13% ; TF1 : -16%), alors que la qualité, le contenu culturel des programmes – et donc les risques d'audience - progressaient. En 2005, les grilles de programmes accueillaient 285 programmes culturels, qui ont été portés à près de 1000 en 2009. Au sein de l'univers des chaînes historiques, la résistance des chaînes France 2, France 3 et France 5 est également meilleure que celle de ses concurrents historiques. Quant à France 4, elle réalise une performance d'audience de +1,1 point entre fin 2006 et fin 2008.

Le virage éditorial et la résistance en terme d'audience ont été réalisés dans le cadre d'une gestion maîtrisée, malgré un contexte financier marqué par de nombreux aléas.

De 2005 à 2007, les objectifs fixés par le COM en terme de résultat d'exploitation et de résultat net ont été atteints et même légèrement dépassés, alors que France Télévisions procédait par ailleurs à un réinvestissement massif dans les programmes, au titre du virage éditorial.

Confronté à une forte réduction des recettes publicitaires en 2008, France Télévisions a mis en œuvre des mesures de pilotage des dépenses qui ont abouti à une bonne maîtrise du coût de grille, comme le reconnaît d'ailleurs la Cour, et plus généralement de l'ensemble des charges. Il est en revanche exact que France Télévisions, appuyé par ses tutelles, a maintenu son objectif d'investissement dans les programmes de création en 2008, malgré la baisse de ses recettes nettes, faisant passer l'objectif éditorial et de soutien à la création avant l'objectif financier d'adéquation entre les investissements et les recettes disponibles.

La Cour semble regretter cependant la maîtrise du coût de grille n'ait pas été plus forte encore en 2008, exercice au cours duquel France Télévisions a enregistré une baisse de ses recettes de 4,6% et une légère progression du coût de grille de +0,6% (contre +2,4% prévu dans le COM).

Cette remarque de la Cour me permet d'insister sur la nécessité de ne jamais déconnecter l'analyse de France Télévisions d'une comparaison avec le marché dans lequel s'inscrit le groupe public. En

2008, le premier opérateur privé de télévision gratuite a connu également un baisse de son chiffre d'affaires groupe de -5,2%, et pourtant son coût de grille progressait de +0,8%. L'ajustement du coût de grille réalisé par France Télévisions en 2008 est donc comparable à celui réalisé par son principal concurrent. Passer d'une maîtrise du coût de grille pratiqué par la concurrence à une réduction drastique du budget des programmes contribuerait à fragiliser l'offre éditoriale et potentiellement l'audience sur un marché très concurrentiel.

La Cour semble également regretter que les moyens budgétaires de la grille soient plus particulièrement concentrés en soirée, avec un « structure de grille qui entretient une situation de concurrence frontale avec les chaînes privées ». Je pense au contraire que c'est le rôle du service public de ne pas laisser les carrefours d'audience les plus importants aux chaînes privées et de relever le défi de la concurrence, avec une différence éditoriale marquée et une mobilisation de moyens en conséquence.

*Acteur d'un secteur concurrentiel, France Télévisions fait également l'objet d'un modèle de **gouvernance publique** particulier. Comme l'a noté la Cour, France Télévisions doit parfois poursuivre des objectifs difficilement conciliables (maintien des investissements en période de réduction des recettes nettes disponibles, par exemple) et l'Etat, en sa triple qualité d'actionnaire de France Télévisions, de financeur, et de régulateur du secteur audiovisuel dans son ensemble, peut rendre des arbitrages qui ne vont pas systématiquement dans le sens de l'intérêt social de l'entreprise.*

Lorsque l'entreprise est amenée à effectuer des choix stratégiques issus de ces tensions entre objectifs contradictoires ou qu'elle doit intégrer les conséquences d'un arbitrage public, elle partage cette décision et la responsabilité correspondante avec son Conseil d'administration et les Ministres de tutelle.

Il est une matière dans laquelle les décisions de l'entreprise doivent rester en dehors de ce schéma de gouvernance : il s'agit naturellement des choix éditoriaux, qui reflètent l'indépendance éditoriale de France Télévisions. Ces choix peuvent naturellement être commentés, expliqués et évalués au sein des organes de gouvernance de l'entreprise mais ils relèvent exclusivement, selon ma conception du service public audiovisuel, de la responsabilité de l'équipe choisie pour diriger l'entreprise. Le mode de gouvernance publique actuel de France Télévisions m'amène à accueillir avec réserve la suggestion de la Cour visant à soumettre systématiquement au Conseil d'administration les engagements de programmes au-delà d'un seuil de 15 millions d'euros.

Je partage en revanche l'appréciation portée par la Cour sur l'entreprise commune qui constitue « un moyen, et non une fin en soi ». Disposition centrale de la loi du 5 mars 2009, Issue d'un projet défendu par France Télévisions depuis 2007, l'entreprise commune est la suite logique des orientations stratégiques poursuivies depuis 2005 visant à renforcer les capacités de pilotage du groupe (charte d'organisation, chantiers de réorganisation et nouvelles directions communes) pour tirer tous les bénéfices de la force du groupe dans les négociations externes et en matière de synergies internes. La procédure d'information en vue de la consultation des instances représentatives du personnel est actuellement en cours, et devrait permettre le déploiement de la nouvelle organisation à compter du 4 janvier 2010, au titre de l'accord de méthodologie signé avec les partenaires sociaux.

L'entreprise commune va pouvoir se développer sur la base des réformes structurantes qui ont été engagées entre 2006 et 2008, dans les différents domaines d'activité :

- Les outils et instruments de gestion communs ont été développés, en matière financière (Ariane) et désormais de ressources humaines (développement en cours d'Orphée)*
- La Cour note une « indéniable prise en main de la fonction RH » au sein du groupe ; la maîtrise des effectifs s'est traduit par une réduction de 194 en 2008, ramenant les effectifs totaux du groupe à un niveau inférieur à celui de 2004 malgré l'accroissement de l'activité dans certains secteurs (MFP notamment) et les effets du plan de permanentisation. Désormais, chaque ouverture de poste est soumise au visa du directeur général chargé de la gestion, des finances et des ressources humaines et les mobilités internes sont recherchées en priorité ;*
- La réforme de la filière de production a permis de conserver l'outil de production interne en l'adaptant pour permettre le retour à l'équilibre de ses comptes en 2009 ;*
- Les audits de production ont été systématiquement conduits à compter de 2007 et on a permis la renégociation des devis de production, plus particulièrement en matière de flux, amorçant une tendance déflationniste cohérente avec le nouveau modèle économique de France Télévisions. La Cour estime en première approche que les baisses de tarifs consentis s'établissent entre -2 et -5,5%. Ces baisses ont en fait atteint dans certains cas -10% entre la saison 2008/2009 et la saison 2009/2010. Avec l'arrêt de certaines émissions remplacées par de nouveaux programmes du même genre, le coût d'une même case a même parfois pu être*

réduit dans des proportions plus importantes encore (diminution supérieure à 30% pour une case stratégique de France 2). Des progrès considérables ont été réalisés ces dernières années en la matière, et les suggestions de la Cour pour redéfinir les relations contractuelles avec les producteurs constituent une base de réflexion pertinente pour poursuivre et approfondir le mouvement qui a été engagé.

La Cour semble regretter le caractère tardif de ces réformes, tout en reconnaissant leur bien fondé. Le rythme de convergence vers un modèle de gestion unique s'est accéléré courant 2008 avec la perspective de l'entreprise commune, qui a définitivement permis d'évoluer d'un nationalisme de chaîne vers un patriotisme de groupe. Désormais, les travaux préparatoires en vue du déploiement de la nouvelle organisation, prévu à compter du début de l'année 2010 au titre de l'accord de méthodologie, se concentrent sur l'établissement de procédures et de référentiels communs pour l'ensemble des structures fusionnées au sein de la nouvelle entité juridique.

Dans la continuité des économies dégagées durant la période 2000-2004, basées pour l'essentiel sur des synergies externes, France Télévisions a engagé depuis 2005, et de manière volontariste et systématique depuis 2007-2008, une politique de réformes structurelles qui touchent à l'organisation, aux procédures et aux synergies internes.

L'entreprise commune sera à court terme le cadre du déploiement de deux axes stratégiques pour France Télévisions :

- *la TNT Outre mer : France Télévisions a pleinement conscience de la responsabilité qui lui incombe pour assurer les conditions du succès de la TNT Outre mer, et de l'ampleur des enjeux techniques et éditoriaux pour RFO en particulier. Les arbitrages internes concernant l'articulation entre les Télénets, France O et les chaînes dites nationales, seront rendus très prochainement.*
- *la stratégie de global média : la forte augmentation de fréquentation des sites internet de France Télévisions (+ 42% de pages vues sur nos sites au premier semestre 2009 par rapport à la même période de référence en 2008) tend à prouver que le virage du global média a été amorcé dans de bonnes conditions. La déclinaison des contenus et des missions de service public sera la priorité, dans les différents genres de programmes, qu'il s'agisse de la nouvelle marque « Ludo » pour les programmes jeunesse, qui sera lancée et présente sur tous les supports d'ici la fin de l'année 2009, des web-TV régionales qui se développeront progressivement d'ici 2012, du portail de l'information et des sites évènementiels...*

*La feuille de route financière de France Télévisions a été fixée dans le cadre du **plan d'affaires 2009-2012**, qui prévoit un retour à l'équilibre opérationnel, hors coûts de transition, dès 2011.*

Cette trajectoire financière est volontariste puisqu'elle prévoit une évolution moins dynamique des charges du groupe par rapport à la trajectoire prévue dans le COM 2007-2010, impliquant de dégager des synergies importantes dès 2009. Un plan d'action pour mobiliser les synergies, dans chacun des secteurs d'activité de l'entreprise, est en cours d'élaboration pour assurer le respect du plan d'affaires jusqu'en 2012.

Au sein de cette équation financière sous contrainte, France Télévisions devra financer son développement : les économies tirées du projet de dispositif de départs volontaires à la retraite seront mobilisées à cette fin, notamment. Ce dispositif a été présenté aux instances représentatives du personnel et pourrait, à l'issue de leur consultation, être mis en œuvre d'ici la fin de l'année 2009.

Le plan d'affaires comporte des aléas, soulignés par la Cour, mais il se trouve qu'à cette date, les aléas s'avèrent positifs. France Télévisions constate en septembre 2009 une avance sur les objectifs de recettes commerciales, fruit conjugué de la qualité de nos programmes et de leur audience commerciale dont la régie publicitaire a su tirer le meilleur profit. J'ai proposé au Gouvernement de consacrer l'intégralité du chiffre d'affaires publicitaire supplémentaire à l'accélération du retour à l'équilibre des comptes, comme le suggère la Cour.

Les charges de l'entreprise commune sont par ailleurs sous contrôle et devraient évoluer d'ici la fin de l'année dans l'enveloppe fixée par le plan d'affaires.

Les coûts de diffusion constituent l'un des aléas majeurs du plan d'affaires, puisque le rythme et l'ampleur de l'extinction de la diffusion analogique d'une part, et le coût de la diffusion analogique d'autre part (qui n'a pas encore pu être établi de manière contractuelle avec TDF depuis le 1^{er} janvier 2009, à défaut d'accord sur le montant de cette prestation), doivent encore être confirmés.

*Enfin la Cour a abordé dans rapport le domaine de l'**information et les rédactions**. Au cœur de l'activité des chaînes de France Télévisions, l'information figure dans la définition même de la ligne éditoriale de France 2, France 3 et RFO telle que l'arrête le cahier des missions et des charges.*

L'ampleur des moyens déployés par France Télévisions pour assurer ses missions d'information nationale, régionale et locale, permet à la fois de garantir l'indépendance éditoriale de chacune des antennes et la pluralité du traitement journalistique, et d'assurer des sessions d'information quotidiennes en utilisant au mieux la complémentarité des antennes, en plus de la couverture d'évènements spécifiques.

L'engagement de maintenir l'indépendance des rédactions dans le cadre de la réorganisation en entreprise commune est essentiel de ce point de vue.

Le coût de l'information est maîtrisé et a tendance à diminuer. En ce qui concerne France 2 par exemple, le coût horaire est passé de 95,4 K€ en 2007 à 91,1 K€ en 2008, soit un montant inférieur à celui de 2004. Je note par ailleurs avec intérêt que, selon la Cour « le coût horaire de l'information de TF1 est supérieur à celui de France 2 ». Pour poursuivre la comparaison, les récents résultats d'audience du journal de 20 heures de France 2 et la progression du journal de 13 heures démontrent l'attractivité des sessions d'information du service public. L'écart en nombre de téléspectateurs entre les deux journaux de 20 heures de TF1 et de France 2 n'a jamais été aussi faible : il a été réduit de moitié en moins de deux ans.

La Cour note avec satisfaction que « les dépenses effectives sont la plupart du temps inférieures à celles prévues au budget initial », qui lui-même est relativement stable d'une année sur l'autre puisque le budget de l'information n'a progressé que de + 1,55% entre 2004 et 2007. Une telle maîtrise n'aurait pas pu être réalisée sur la durée sans un contrôle des coûts, qui peut probablement être encore renforcé, comme le suggère la Cour. De même, la gestion des ressources humaines constitue, au même titre que dans les autres domaines d'activité, un axe d'amélioration prioritaire pour France Télévisions.

Partant d'une situation où les chaînes du groupe s'estimaient concurrentes en matière d'information, l'objectif a consisté à faire travailler les équipes conjointement, pour assurer la couverture des soirées électorales par exemple. En juin 2009, la soirée dédiée aux élections européennes s'est ainsi déroulée sur France 2 et France 3 sans que les antennes ne soient jamais en concurrence ; contrairement à ce qu'indique la Cour, les programmes se sont succédés sur les deux chaînes sans jamais se chevaucher.

La question des objectifs et de l'évaluation de l'information, posée par la Cour, mérite d'être examinée avec toute la prudence nécessaire :

- *l'un des piliers essentiel de la qualité de l'information réside dans la déontologie journalistique ; les journaux d'information font par ailleurs l'objet d'une vigilance étroite du CSA. France Télévisions dispose par ailleurs d'une charte de l'antenne qui détaille les valeurs du service public en matière d'information, notamment.*
- *il est également malaisé d'apprécier l'information sous un angle purement quantitatif, en terme de volume horaire par exemple, La richesse de l'offre d'information de France Télévisions est sans comparaison, hors chaîne tout information, bien entendu. Au sein de cette offre globale, une évolution de volume d'information, à la hausse ou à la baisse, n'est pas forcément significative. Ainsi, une légère diminution de la durée d'une édition (comme le 20h qui a été légèrement raccourci pour des motifs éditoriaux et en raison de la nécessité de commencer les programmes de première partie de soirée vers 20h35) représente au global un volume horaire important mais a un impact très faible sur l'offre quotidienne d'information et un effet marginal sur les coûts. En revanche, ce temps d'antenne libéré a été utilisé pour renforcer considérablement la couverture d'évènements particuliers, dont la visibilité en terme d'offre d'information est nettement supérieure.*

Le volume d'information régionale et locale, en forte augmentation ces dernières années, est également une priorité pour France Télévisions. Autant que le volume, le travail éditorial d'articulation entre l'information nationale, régionale et locale qui revêt une importante stratégique. Ce fut l'objet de la refonte de la tranche d'information du 12-13, et du lancement à la rentrée 2009 de la nouvelle tranche du 18.30. Dans le cadre des travaux préparatoires relatifs à la nouvelle organisation, les responsabilités sont clarifiées en matière de global média pour permettre une meilleure présence et valorisation de l'offre d'information de France Télévisions sur tous les supports.

Au cœur de l'activité de France Télévisions, l'information est naturellement concernée par la réorganisation en entreprise commune. Tout en respectant l'indépendance des rédactions, ce sont les moyens de fabrication de l'information qui seront mis en commun.

France Télévisions est probablement l'entreprise publique qui exerce ses missions de service public dans un des secteurs les plus concurrentiels qui soit, et qui est de surcroît en pleine mutation, La responsabilité de président de France Télévisions, telle que je la conçois et l'exerce depuis 2005, consiste à préparer le groupe pour affronter dans les meilleures conditions les défis de l'ère numérique à l'horizon 2012, tout en renforçant l'identité de service public de nos programmes.

Gageons que la Cour pourra constater, à l'occasion de son prochain contrôle, que les choix qui auront été faits pendant la période de transition actuelle, mais aussi que le nécessaire soutien que l'Etat devra apporter à l'entreprise en cours de réforme, auront permis de faire de France Télévisions un exemple d'opérateur public performant, qui continue d'exercer pleinement ses missions de service public et joue tout son rôle dans un univers concurrentiel et technologique qui aura achevé sa mutation.

Liste des rapports publiés par la Cour des comptes depuis le 1^{er} janvier 2007

* **Rapport public annuel (février 2009)**

* **Rapport public annuel (février 2008)**

* **Rapport public annuel (février 2007)**

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2008 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2009)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2008)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)

*** Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale :**

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2008 (juin 2009)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2009)**

- * Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2008)
- * Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)

Rapports publics thématiques :

- La protection de l'enfance (octobre 2009)
- Les concours publics aux établissements de crédit : premiers constats, premières recommandations (juillet 2009)
- Les communes et l'école de la République (décembre 2008)
- La formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008)
- Les aéroports français face aux mutations du transport aérien (juillet 2008)
- La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)
- Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)
- Les grands chantiers culturels (décembre 2007)
- Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)
- Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)
- La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)
- Les personnes sans domicile (mars 2007)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

- La Société protectrice des animaux (septembre 2009)
- L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
- Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
- L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
- Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)

- Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)
La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)
La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)
Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)
Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)