

Cour des comptes



FRANCE TÉLÉVISIONS

Mieux gérer l'entreprise,
accélérer les réformes

Rapport public thématique

Sommaire

Délibéré	7
Introduction.....	9
Chapitre I L'entreprise unique : des objectifs non atteints.....	15
I - Une entreprise unique inaboutie	15
A - Les objectifs ambitieux de l'entreprise unique	16
B - Le bouquet de chaînes : une stratégie peu convaincante, une organisation non stabilisée.....	17
C - Une prise en compte progressive du numérique	21
D - L'absence de synergies tirées de l'entreprise unique.....	25
II - Un défaut de pilotage stratégique et de cadrage financier.....	28
A - Un conseil d'administration au rôle mal affirmé	28
B - L'absence d'objectifs clairs	31
C - Un pilotage stratégique instable.....	33
III - Un retour à l'équilibre financier incertain	38
A - Une trajectoire opérationnelle structurellement déficitaire.....	38
B - Une dégradation inquiétante de la trésorerie.....	41
C - Des perspectives préoccupantes.....	44
Chapitre II Le fonctionnement interne : de multiples obstacles au changement.....	47
I - Une politique des ressources humaines mal pilotée et très coûteuse.....	47
A - Une gestion des effectifs peu maîtrisée	48
B - L'accord du 28 mai 2013 : une évolution aussi avantageuse que coûteuse du paysage conventionnel.....	54
C - Des questions essentielles laissées en suspens.....	60
D - Un climat social difficile malgré un dialogue nourri	63
II - Des chantiers informatiques structurants en retard	65
III - Une gestion financière et un contrôle interne insuffisants	67
A - Des procédures budgétaires et financières mal cadrées	67
B - Des procédures de contrôle interne déficientes.....	69
IV - Des achats à remettre en ordre sans délai	71
A - Une fonction « achats » sous-dimensionnée.....	72
B - Une situation préoccupante attestée par les rapports d'audit interne	73
Chapitre III Les achats de programmes : des adaptations trop lentes au regard des enjeux	75
I - Des économies réalisées sur les achats de programmes	76
II - Le soutien à la création : des évolutions indispensables	79
A - Un édifice complexe.....	80
B - L'adaptation trop lente du cadre législatif et réglementaire.....	82

III - Des modalités d'achats de programmes à clarifier	89
A - Les mutations du secteur de la production audiovisuelle.....	89
B - Les achats de programmes : un besoin de transparence accru et de collégialité	90
C - Un effort à poursuivre en matière d'audits de programmes	91
D - La déontologie des achats : une démarche à mettre en place	94
IV - La réforme à poursuivre de la « filière de production »	95
V - Un financement du cinéma largement déconnecté de la grille des programmes	98
VI - Les insuffisances de la distribution des programmes	101
Chapitre IV L'information : un secteur emblématique rétif au changement.....	105
I - Une activité centrale, largement épargnée par la contrainte budgétaire.....	106
A - Des résultats contrastés selon les chaînes	106
B - Des effectifs et un coût de grille en augmentation continue	108
II - La fusion difficile des rédactions nationales	110
A - Des avancées essentiellement réalisées sur le plan technique.....	111
B - Le projet Info 2015 : une mise en œuvre laborieuse	113
III - La chaîne d'information continue (franceinfo) : un projet ambitieux, non dépourvu de risques.....	114
A - Un chiffrage flou	116
B - Des questions centrales d'organisation en suspens	117
C - Une place à trouver dans un secteur très concurrentiel	118
Chapitre V Les réseaux régionaux : une rationalisation nécessaire, une intégration à renforcer	121
I - Le réseau régional de France 3, une stratégie à redéfinir	121
A - Des audiences en baisse, un coût substantiel	122
B - Un réseau dont l'organisation doit être révisée.....	124
II - Le réseau outre-mer de France Télévisions : une dynamique à conforter	127
A - Un développement freiné par la masse salariale	127
B - Une intégration dans l'entreprise unique aux résultats inégaux	129
C - Des charges de personnel à maîtriser.....	132
Conclusion générale	135
Récapitulatif des recommandations	145
Annexes	149
Réponses des administrations et des organismes concernés.....	189

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

La Cour des comptes publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par ***La Documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le présent rapport intitulé *France Télévisions, mieux gérer l'entreprise, accélérer les réformes*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, présidents de chambre, M. Tournier, conseiller maître, remplaçant Mme Moati n'ayant pas pris part au délibéré, MM. Bertrand, Levy, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Ganser, Cazala, Banquey, Mmes Françoise Saliou et Ulmann, MM. Maistre, Martin, de Gaulle, Uguen, Mme Gadriot-Renard, MM. Mousson, Guérault, Mme Malgorn, MM. Clément, Migus, Rousselot, de Nicolay, Mme Dardayrol, MM. Brunner, Jamet, Senhaji, Mme Périn, MM. Lallement, Dubois, Thévenon, Fialon, Mmes Latournarie-Willems, Girardin, Child, Hamayon, conseillers maîtres, MM. Sarrazin, Delbourg, Blanchard-Dignac, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Tournier, doyen des présidents de section, président de la formation chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Glimet, conseiller maître, de Mme Lucidi, conseillère référendaire et de M. Personnaz, rapporteur extérieur, M. Cassagnande, expert, rapporteurs devant la formation chargée de préparer le rapport, et de M. Delbourg, conseiller maître en service extraordinaire, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Miller, avocat général.

M. Filippini, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 18 octobre 2016.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé puis délibéré le 20 juin 2016 par la troisième chambre, présidée par M. Tournier, doyen des présidents de section, et composée de M. Barbé, Mme Dardayrol, M. Samaran, conseillers maîtres, Mme Revel et M. Blanchard-Dignac, conseillers maîtres en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Glimet, conseiller maître, Mme Lucidi, conseillère référendaire, M. Personnaz, rapporteur extérieur, M. Cassagnande, expert et, en tant que contre-rapporteur, M. Delbourg, conseiller maître en service extraordinaire.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 5 juillet 2016, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, présidents de chambre, M. Tournier, doyen des présidents de section de la troisième chambre et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

En quarante ans (1975-2015), l'histoire de l'audiovisuel français s'est caractérisée par un double mouvement de fragmentation puis de re-concentration du secteur public.

En 1975, le démantèlement de l'ORTF en sept entités distinctes a débouché sur la constitution de sociétés nationales de programmes indépendantes, dont trois sociétés de télévision : TF1 privatisée en 1986, Antenne 2 et FR3.

À l'inverse, la fin des années 1980 a marqué le début d'un lent mouvement de rapprochement des sociétés publiques de télévision qui a abouti vingt ans plus tard à la constitution d'une entreprise unique de télévision. En 1992, ce processus a débuté avec la création d'une présidence commune à Antenne 2 (rebaptisée France 2) et France 3. La loi du 1^{er} août 2000 a ensuite donné naissance à France Télévisions, constituée en société holding des trois sociétés de programmes (France 2, France 3 et la Cinquième devenue France 5 en 2002). La loi du 9 juillet 2004 est venue adjoindre à cet ensemble le Réseau France Outre-mer (RFO), société nationale de télévision et de radio diffusant en outre-mer, dont émane France Ô, devenue chaîne nationale en 2009.

Le début de la période couverte par le présent rapport (2009-2015) a été marqué par deux réformes majeures, l'une portant sur l'organisation du groupe, l'autre sur son financement.

D'abord, l'organisation de l'audiovisuel public a été profondément modifiée par la loi du 5 mars 2009 qui a substitué à ce groupe d'entreprises une société unique, par intégration des quatre sociétés de programme dans la société holding, auxquelles a également été adjointe France 4, créée en 2005. Pour autant, France Télévisions ne couvre pas aujourd'hui l'ensemble du service public de la télévision : France 24, la chaîne internationale d'information en continu, relève de l'entreprise France Médias Monde. TV5 Monde et Arte sont des sociétés indépendantes régies par des traités internationaux.

L'année 2009 a vu également intervenir un changement profond du mode de financement de France Télévisions, avec l'arrêt de la publicité après 20 heures. D'une entreprise au financement mixte (contribution à l'audiovisuel public et publicité), France Télévisions est devenue une entreprise essentiellement financée par des ressources publiques.

Société dont le capital est détenu à 100 % par l'État, France Télévisions regroupe aujourd'hui cinq chaînes nationales (France 2, France 3, France 4, France 5, France Ô), 24 antennes régionales de France 3, neuf stations ultramarines de télévision et radio (les « Outre-Mer 1^{ère} ») et possède plusieurs filiales dont les principales sont France Télévisions Publicité (FTP), France Télévisions Distribution (FTD), Multimédia France Productions (MFP), France 2 Cinéma, France 3 Cinéma. Les effectifs de la société s'élevaient à 9 932 emplois à temps plein au 31 décembre 2015 (hors filiales), dont 8 531 emplois permanents (86 %) et 1 401 emplois non permanents (14 %). Les ressources d'origine publique (2 481 M€ en 2015) représentent près de 80 % du total de ses produits.

Malgré la création de 19 nouvelles chaînes sur la TNT gratuite entre 2005 et 2016 (soit 26 chaînes gratuites disponibles en clair), le groupe de télévision publique a bien résisté jusqu'à fin 2015. À cette date, il cumule 29,2 % de l'audience contre 32,7 % en 2009 et est ainsi le premier groupe de télévision français. L'audience de France 2 a baissé de 2,4 points (de 16,7 % en 2009 à 14,3 % en 2015), deux fois moins que celle de TF1 (4,7 points). France 3 n'a pas connu la même résistance et son audience s'est stabilisée autour de 9 %, inférieure à celle de M6 depuis 2011. France 5 a une audience régulière autour de 3,3 %, France 4 une audience située entre 1,5 % et 2 %. Quant à France Ô, son audience s'élevait à 0,6 % en 2015.

France Télévisions occupe une place de premier plan dans la vie démocratique nationale. Son cahier des charges comporte des obligations de retransmission des débats au Parlement, des créneaux réservés à l'expression des formations politiques ou des syndicats. Au-delà de ces obligations, les programmes font une large place à la vie politique. Ainsi, en 2012, 76 % du temps de parole décompté à la télévision au titre des élections présidentielles l'a été sur une chaîne du groupe public.

France Télévisions joue également un rôle important dans le domaine culturel. Le préambule du cahier des missions et des charges rappelle qu'elle a pour mission d'« offrir un espace privilégié à la création, et notamment à la création audiovisuelle », comme « de contribuer à la vitalité et à la richesse de notre cinéma ». À travers ses obligations annuelles de financement au secteur de la production privée (400 M€ pour les œuvres audiovisuelles et 57 M€ pour les films), France Télévisions est un acteur central dans le financement de l'audiovisuel et, dans une moindre mesure, du cinéma.

Le présent rapport n'a pas pour objet d'évaluer la qualité des programmes diffusés par France Télévisions. Il est centré sur la gestion

d'une entreprise dont les ressources sont essentiellement publiques. Il s'attache à examiner l'usage qui en est fait dans le contexte contraint des finances publiques, à l'heure où la diffusion rapide des technologies numériques induit une profonde transformation du monde des médias. En effet, à l'instar de ses concurrents, France Télévisions est confrontée à la nécessité de s'adapter aux changements qui affectent les métiers de la télévision et de la production audiovisuelle, ainsi qu'à une évolution rapide des modes de consommation de l'image animée de la part des usagers, notamment des plus jeunes qui privilégient la consommation de programmes sous une forme « délinéarisée » à travers les écrans numériques. Or la mutation que l'entreprise se doit d'opérer, ne serait-ce que pour rajeunir une audience vieillissante, intervient dans le contexte d'une réorganisation inaboutie et d'une situation financière fragilisée qui devront la conduire à accélérer ces réformes structurelles.

Les observations de la Cour en 2009 et 2012

Le précédent contrôle, qui portait sur les exercices 2004 à 2008, a débouché sur la publication en octobre 2009 d'un rapport public thématique « France Télévisions et la nouvelle télévision publique »¹. Dans ce rapport, la Cour constatait que la réussite de la réforme inscrite dans la loi du 5 mars 2009 était loin d'être acquise au regard des évolutions significatives qu'elle impliquait, à savoir : mieux combiner la mission de soutien au secteur de la production privée et l'exigence de l'équilibre économique, soumettre l'activité de production, d'édition et de diffusion des programmes à des critères d'efficacité, et mieux définir la spécificité et les objectifs de la télévision publique.

Une insertion de suivi a été consacrée à France Télévisions dans le rapport annuel de la Cour publié en février 2012, sous le titre « France Télévisions : au milieu du gué »². Le bilan de la mise en œuvre des recommandations de la Cour était en effet mitigé : le redressement financier, dû à des recettes publicitaires meilleures qu'escomptées, restait fragile ; les avancées de l'entreprise unique, qualifiées de « laborieuses », étaient considérées comme trop lentes ; le secteur de l'information et des rédactions demeurait encore à l'écart des réformes ; enfin, les relations avec les sociétés de production indépendantes restaient déséquilibrées malgré les progrès enregistrés, à la suite notamment de la recommandation de la Cour visant à développer les audits de production afin de pouvoir mieux négocier les contrats avec les producteurs.

¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : France Télévisions et la nouvelle télévision publique*. La Documentation française, octobre 2009, 230 p., disponible sur www.ccomptes.fr

² Cour des comptes, *Rapport public annuel – Tome 2, France Télévisions : au milieu du gué*. La Documentation française, février 2012, p. 281-316, disponible sur www.ccomptes.fr

Les conclusions du présent rapport s'appuient sur le résultat du contrôle de France Télévisions, des investigations menées auprès du ministère de la culture et de la communication (direction générale des médias et des industries culturelles), du ministère des finances et des comptes publics (direction du budget) et du ministère de l'économie (Agence des participations de l'État). Outre l'exploitation des réponses à des questionnaires écrits et le contrôle des comptes, de nombreux entretiens ont été menés avec des responsables de l'entreprise et des déplacements ont été effectués dans les régions et les Outre-Mer. Les organisations syndicales représentatives ont été rencontrées. Par ailleurs, le point de vue des différents acteurs de la production audiovisuelle a été recueilli.

En outre, à des fins de comparaison, plusieurs sociétés de télévision privée françaises ont été rencontrées et des sociétés publiques étrangères *British Broadcasting Corporation* (BBC) au Royaume-Uni et *Radio-Canada/Canadian Broadcasting Corporation* (CBC) au Canada ont été plus particulièrement étudiées. Les conclusions du présent rapport s'appuient également sur les exemples étrangers d'entreprises publiques réunissant radio, télévision et numérique qui avaient été étudiés lors de l'élaboration du rapport public thématique de la Cour sur Radio France (2015)³ : *Danmarks Radio* au Danemark et la radio-télévision belge francophone (RTBF) en Belgique.

Sept relevés de constatations provisoires, couvrant chacun une thématique spécifique, ont été envoyés aux parties prenantes dont les réponses et les commentaires reçus au titre de la phase de contradiction ont été pris en compte dans le présent rapport, organisé en six chapitres.

Le chapitre I décrit l'absence de pilotage stratégique et de cadrage financier qui a présidé à la constitution de l'entreprise unique. Ce chantier demeure largement inachevé tandis que la situation financière de l'entreprise est devenue inquiétante.

Le chapitre II rend compte du fonctionnement interne de la société en passant en revue sa politique de ressources humaines, sa politique de systèmes d'information, sa gestion budgétaire et financière, et sa politique d'achats (hors programmes).

Le chapitre III décrit les enjeux liés aux achats de programmes, poste majeur des charges de l'entreprise (912 M€ en 2015) ; le pilotage du coût de grille ainsi que les relations avec la production indépendante y sont plus particulièrement examinés.

³ Cour des comptes, Rapport public thématique : *Radio France : les raisons d'une crise, les pistes d'une réforme*. La Documentation française, mars 2015, 238 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Le chapitre IV s'intéresse à un secteur emblématique de la production interne de France Télévisions - l'information - en se concentrant plus particulièrement sur deux projets en cours, à savoir la fusion des rédactions nationales et la constitution d'une chaîne d'information continue.

Le chapitre V porte sur les deux réseaux régionaux de France Télévisions, aux caractéristiques très différentes : le réseau régional de France 3, dont le modèle semble devoir être refondé, et le réseau des Outre-mer 1^{ère} dont le développement est freiné par une structure de charges déséquilibrée.

Au regard des chapitres qui précèdent et en précisant ce que sont les défis du numérique pour France Télévisions, le chapitre VI revient sur la nécessité d'achever les réformes entreprises en 2009 et s'interroge sur le modèle économique sur lequel devrait être fondé un service public de la télévision aux objectifs clarifiés.

Chapitre I

L'entreprise unique :

des objectifs non atteints

Bien que formant une entreprise unique depuis 2009, France Télévisions n'a pas mené à son terme le processus de fusion entamé il y a sept ans (I). L'absence de feuille de route claire de la part de l'État actionnaire, couplée à la faiblesse de la gouvernance interne, ont privé l'entreprise d'un cadrage stratégique et financier pendant cette transformation organisationnelle majeure (II).

Parallèlement, l'absence de synergies ou d'économies tirées de la constitution de l'entreprise unique n'a pas permis le rééquilibrage de la structure d'exploitation de l'entreprise. Dans ce contexte, la situation financière de l'entreprise s'est largement dégradée (III).

I - Une entreprise unique inaboutie

Répondant à la double nécessité de dépasser les limites de l'organisation encore fragmentée issue de la loi du 1^{er} août 2000 et au besoin d'atteindre une taille critique dans un secteur très concurrentiel, l'entreprise unique France Télévisions, créée en 2009, a peiné à s'organiser, même si un rattrapage a été opéré dans le domaine du numérique, et à tirer profit des synergies attendues du rapprochement des anciennes sociétés de programme.

A - Les objectifs ambitieux de l'entreprise unique

À la suite de la loi du 1^{er} août 2000, l'organisation du groupe France Télévisions autour d'une holding de tête et de chaînes (filiales) constituées sous forme de sociétés nationales de programmes a rapidement présenté plusieurs limites tenant à l'intégration insuffisante entre la holding et les chaînes, qui rendait difficile la mise en œuvre de toute politique transversale.

Ces difficultés d'organisation interne, couplées à l'apparition de nouveaux concurrents dans un contexte d'évolution rapide des médias, ont progressivement conduit à la nécessité d'une intégration plus poussée. France Télévisions a alors considéré que seule une réforme structurelle mettant fin à la gestion cloisonnée entre la holding et les cinq chaînes (France 2, France 3, France 4, France 5 et RFO) était susceptible de dégager les synergies évoquées depuis plusieurs années, mais cette analyse n'a pas débouché sur des résultats concrets.

En mai 2007, le président de France Télévisions a ainsi soumis à l'État actionnaire un projet d'entreprise unique par intégration et fusion au sein de la holding France Télévisions SA des sociétés de programmes, à l'horizon 2012. L'État n'ayant pas souhaité donner suite à ce projet, le président de France Télévisions a présenté en décembre 2007 un plan de huit chantiers de synergies devant être mis en œuvre à structures juridiques inchangées.

Annoncé le 8 janvier 2008 par le Président de la République, l'arrêt de la publicité entre 20h et 6h sur les chaînes du service public audiovisuel a finalement conduit à un revirement de position et précipité la constitution de l'entreprise unique. En outre, il a alors été considéré que les synergies produites par la fusion étaient susceptibles de compenser à terme la perte de ressources commerciales provoquée par la diminution des écrans publicitaires.

La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a ainsi créé l'entreprise unique France Télévisions dans son organisation actuelle, par le transfert à la société holding France Télévisions de l'ensemble des biens, droits et obligations des sociétés de programme, dans le cadre d'une fusion-absorption prenant effet à la date du 1^{er} janvier 2009.

C'est toutefois à compter de janvier 2010 que France Télévisions s'est engagée dans la lente et difficile réforme organisationnelle, ayant vocation à se traduire :

- sur le plan des contenus, par la mise en œuvre d'une stratégie de bouquet visant à développer des identités distinctes et complémentaires pour chacune des chaînes, tout en les structurant autour d'une marque commune. Cette nouvelle stratégie devait au moins permettre de maintenir les audiences du groupe public dans un contexte marqué par une concurrence accrue (nouvelles chaînes TNT, acteurs numériques) ;
- sur le plan de l'organisation interne, par la constitution de directions métiers centrés sur les contenus (les programmes, l'information, les sports, etc.) et compétentes pour l'ensemble des chaînes de l'entreprise, quel que soit le support de diffusion ;
- sur le plan des moyens, par la mutualisation et la rationalisation des fonctions support.

B - Le bouquet de chaînes : une stratégie peu convaincante, une organisation non stabilisée

Incertaine, la différenciation des chaînes se traduit par des résultats d'audience en demi-teinte. En outre, France Télévisions reste marquée par le poids des anciennes sociétés de programmes dans son fonctionnement interne.

1 - Des chaînes mal différenciées, des audiences en demi-teinte

Le développement du nombre de chaînes sur la TNT⁴ a eu pour effet de faire globalement reculer les audiences des chaînes historiques de la télévision. Dans ce contexte, comme le montre le tableau n° 1, si France Télévisions reste en 2015 le premier groupe audiovisuel français (avec 29,2 % de parts d'audience contre 27,7 % pour TF1), elle a enregistré une perte de 5,5 points d'audience globale entre 2008 (l'année précédant la mise en place de l'entreprise unique) et 2015, les pertes du groupe TF1 étant moindres (- 2,6 points), tandis que le groupe M6 enregistrait une légère croissance (+ 0,8 point) sur la même période.

⁴ Passé de 6 chaînes nationales gratuites avant 2005 à 27 en 2016.

Tableau n° 1 : part des audiences TV⁵ 2008-2015 (en %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2008-2015
France 2	17,5	16,7	16,1	14,9	14,9	14	14,1	14,3	-3,2
France 3	13,3	11,8	10,7	9,7	9,7	9,5	9,4	9,2	-4,1
France 5	3	3,1	3,2	3,3	3,5	3,3	3,2	3,4	0,4
France 4	0,9	1,1	1,6	1,9	2,1	1,8	1,6	1,7	0,8
France Ô							0,5	0,6	-
Total groupe FTV	34,7	32,7	31,6	29,9	30,3	28,6	28,8	29,2	-5,5
TFI	27,2	26,1	24,5	23,7	22,7	22,8	22,9	21,4	-5,8
TMC				3,5	3,6	3,4	3,1	3,1	3,1
NT1				1,9	2,1	2,1	1,8	2	2
HD1						0,6	0,9	1,2	1,2
Total groupe TF1	30,3	30,1	29,4	29,1	28,4	28,9	28,7	27,7	-2,6
M6	11	10,8	10,4	10,8	11,2	10,6	10,1	9,9	-1,1
W9	1,8	2,5	3	3,4	3,2	2,9	2,6	2,6	0,8
6Ter						0,5	0,7	1,1	1,1
Total groupe M6	12,8	13,3	13,4	14,2	14,4	14	13,4	13,6	0,8

Source : Médiamétrie

À la différence de ses concurrents organisés autour d'une chaîne généraliste historique, le groupe public a la particularité d'en posséder deux (France 2 et France 3) dont les audiences restent significativement en dessous de celles de la première chaîne privée, TF1 (7,1 points d'écart avec France 2 ; 12,2 points d'écart avec France 3 en 2015).

Le choix de faire de France 3 une chaîne à vocation régionale et locale tout en continuant à lui faire porter les obligations d'une chaîne nationale généraliste (investissements dans la création, rédaction nationale) n'a pas permis de conforter cette antenne dont la perte d'audience est la plus significative du groupe (- 4,1 points entre 2008 et 2015). Le positionnement de France 3 au sein du bouquet de France Télévisions demeure ainsi une problématique centrale.

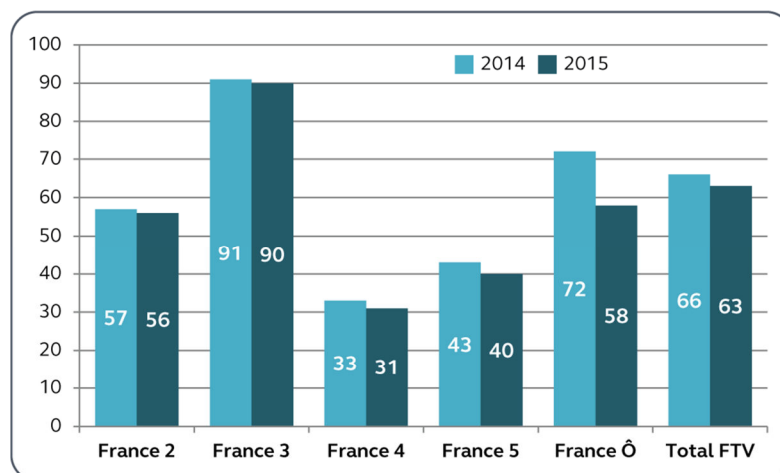
⁵ Part d'audience : part que représente la durée d'écoute d'une chaîne dans la durée d'écoute totale du média télévision. La valeur du point d'audience est d'environ 580 000 téléspectateurs de quatre ans et plus.

Quant aux trois chaînes thématiques, l'évolution de leur audience apparaît contrastée : France 5 voit son positionnement de chaîne culturelle bien établi et ses audiences ont légèrement progressé sur la période ; après de nombreuses hésitations, France 4 a vu son identité de « chaîne de la jeunesse » se renforcer ; en raison des changements d'une ligne éditoriale qu'elle peine à clarifier, France Ô, avec 0,6 % de part d'audience en 2015, continue de se situer loin derrière les chaînes les plus faiblement regardées des deux groupes concurrents (HD1 avec 1,1 % de part d'audience ; 6Ter avec 1,2 % de part d'audience).

Parmi les cinq chaînes dont dispose France Télévisions, deux peinent donc encore à trouver leur public.

Si l'on rapporte au point d'audience les coûts de grille de chacune des antennes, il en ressort des différences marquées. Celles-ci traduisent le fait que l'investissement dans les programmes n'est pas corrélé à la visibilité de chaque chaîne au sein du bouquet de France Télévisions.

Graphique n° 1 : coût d'un point d'audience (en M€) en 2014 et 2015



Source : Cour des comptes, d'après France Télévisions (coût de grille) et Médiamétrie (audiences)

S'agissant des chaînes généralistes, le coût d'un point d'audience sur France 3 (90 M€) dépasse de 60 % celui de France 2 (56 M€). Les écarts sont également importants pour les chaînes thématiques : malgré la baisse enregistrée en 2015 (de 72 M€ à 58 M€), le coût du point d'audience de France Ô reste supérieur à celui de France 2 et sans commune mesure avec celui de France 4 (31 M€) et de France 5 (40 M€).

2 - Le rôle encore dominant des anciennes sociétés de programmes

En l'espace de six ans, l'organisation de France Télévisions n'a cessé d'osciller entre, d'une part, une nouvelle approche par métiers (les programmes, l'information, les sports, etc.), plus en phase avec la convergence des médias et la logique d'offre de bouquet attendue d'une entreprise unique, et, d'autre part, une approche traditionnelle par chaîne, héritage des anciennes sociétés de programmes.

Alors qu'un premier modèle fondé sur les métiers et coordonné autour du directeur général de l'entreprise a été expérimenté début 2010, le nouveau président (arrivé en août 2010) a souhaité privilégier une logique de chaînes en reconfigurant l'organigramme autour de leurs directeurs généraux. En janvier 2013, a été opéré un retour à un modèle plus centralisé, qui s'est traduit par la suppression des directeurs généraux des chaînes et l'institution d'un « directeur général des programmes, antennes et développements numériques » ayant autorité sur les directeurs de l'antenne et des programmes de chacune des chaînes.

À ces évolutions d'organisation s'est ajoutée une rotation rapide des dirigeants de chaîne, dont France 2 est le cas le plus patent, où trois directeurs généraux, puis deux directeurs de l'antenne et des programmes se sont succédé de 2010 à août 2015 (ce mouvement se poursuivant avec deux directeurs exécutifs depuis septembre 2015). En outre, s'agissant de France 3, quatre réformes ont été menées en cinq ans, ayant pour effet tantôt de renforcer, tantôt d'affaiblir l'autonomie de la chaîne et du réseau régional.

L'arrivée, en août 2015, de Mme Delphine Ernotte à la présidence de France Télévisions a marqué une nouvelle inflexion, avec la création d'un poste de « directeur de la stratégie et des programmes », dont l'objet est de « mieux coordonner l'activité des chaînes ». La création d'un tel poste de coordination témoignait de la difficulté à dépasser la logique concurrentielle des anciennes sociétés de programmes qui empêche, depuis 2010, la constitution d'une véritable stratégie commune, et, partant, d'une offre de programmes cohérente et complémentaire entre les chaînes. En octobre 2016, un nouveau changement est intervenu avec la nomination d'un « directeur général délégué en charge de la stratégie et des programmes de France Télévisions », qui a la responsabilité de la stratégie et de la programmation du groupe.

C - Une prise en compte progressive du numérique

Pour les entreprises de médias, la révolution numérique emporte deux effets majeurs : d'une part, elle modifie significativement les modes de production, d'édition et de diffusion des programmes audiovisuels et, partant, le contenu de ses activités et des métiers exercés par ses salariés ; d'autre part, les changements profonds induits par la multiplication, via Internet, des écrans de réception, fixes ou mobiles, autres que le récepteur de télévision imposent le développement des modes de diffusion « délinéarisée », qui viennent répondre à des pratiques de consommation dont on prévoit qu'elles devraient dépasser, vers 2020, celles des contenus linéaires proposés par les traditionnelles grilles de programme.

Les sociétés de programmes précédant l'entreprise unique n'ont pas manqué de développer une offre numérique à partir du début des années 2000 en tentant de conjuguer leurs efforts à travers la constitution d'un GIE (FTV I) dont le bilan a été décevant. Il a fallu attendre 2010-2011 pour que France Télévisions élabore une véritable stratégie numérique globale, formalisée dans un plan numérique en février 2011.

Le diagnostic sur lequel était fondé ce plan constatait le retard pris par l'entreprise dans ce domaine : outre la fragmentation de l'offre numérique (mille sites recensés), il pointait le fait que l'investissement de France Télévisions dans le numérique représentait 1 % de son budget en 2010, là où il était de 9,4 % dans la branche télévision de la BBC. Soulignant l'opportunité décisive que constituait l'entreprise unique⁶ pour organiser la transversalité nécessaire aux futurs déploiements, ce plan avait pour ambition de permettre à France Télévisions de prendre enfin résolument le « virage du numérique ». Dans la foulée (avril 2011), était créé France Télévisions Éditions Numériques (FTVEN), direction horizontale ayant la charge d'assumer au plan opérationnel l'ensemble des fonctions relatives au développement du numérique dans une entreprise de média (techniques, éditoriales et « marketing numérique »).

⁶ Entreprise unique et numérique étaient d'ailleurs liés dans l'exposé des motifs de la loi du 5 mars 2009 : « La réforme du secteur public de la communication audiovisuelle [...] tend également à favoriser l'émergence d'un « média global » en s'adaptant à la généralisation des techniques numériques ».

1 - Une part encore marginale des charges de l'entreprise

Le plan stratégique de 2011 prévoyait que FTVEN devait compter *in fine* 200 à 220 collaborateurs. En 2015, ils étaient moins de 150 salariés. Quant à l'effectif global de salariés exerçant un métier rattachable au domaine du numérique, il a quasiment doublé entre 2011 et 2013 pour se stabiliser par la suite, atteignant 355 ETP en 2015. Ramené aux quelques 10 000 emplois de France Télévisions, ce nombre, tout comme celui des effectifs de FTVEN, reste faible au regard de la priorité stratégique que constitue le numérique et témoigne de la difficulté de l'entreprise à y affecter par redéploiement des moyens humains adéquats.

Les charges induites par le numérique ont augmenté entre 2011 et 2015, passant de 46 M€ en 2011 à 83 M€ en 2015 (soit une augmentation de + 80,6 %). Pour autant, elles ne représentent qu'une part peu conséquente des charges d'exploitation de l'entreprise : 1,7 % en 2012 et 2,6 % en 2015. En comparaison, à Radio-Canada, l'offre numérique représente 11 à 12 % des charges du réseau francophone et à la BBC 7 % des charges de la télévision. Là encore, l'investissement consenti ne semble pas en rapport avec l'importance de l'enjeu numérique.

2 - Une offre numérique mieux structurée

L'offre numérique de France Télévisions s'est d'abord constituée à travers des plateformes venant en complément des chaînes hertziennes, puis a été enrichie sur la base d'une approche thématique. À la différence de la BBC ou de Radio-Canada, le développement de ces plateformes n'a pas été poussé jusqu'à en faire des chaînes dotées d'une stratégie éditoriale autonome et intégrées comme telles au bouquet de France Télévisions.

Pour autant, certaines plateformes sont devenues des marques connues. Ainsi, en matière d'information, la dynamique de Francetv info est réelle. Il en est de même pour Culturebox, qui constitue l'offre numérique la plus intégrée car y participent la direction de l'information, la direction des programmes et FTVEN. Elle propose des programmes culturels et bénéficie de 500 captations de spectacle vivant par an, ainsi que de l'information culturelle régionale de France 3, trop abondante pour trouver une place suffisante à l'antenne.

Pour la jeunesse, outre les plateformes Zouzou et Ludo, France Télévisions a développé la plateforme francetv.education tout en

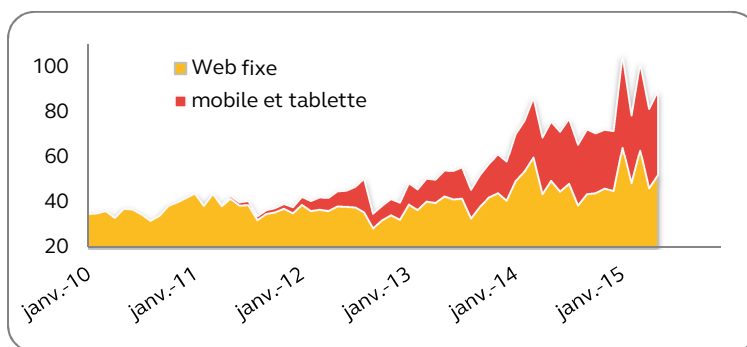
continuant à investir dans le GIE lesitv.fr, conçu avec CANOPE (0,4 M€ par an en 2014 et 2015), le réseau d'accompagnement pédagogique du ministère de l'Éducation Nationale. À cet égard, il convient de rappeler que dans un référé rendu public le 27 mars 2014⁷, la Cour estimait que « la pérennisation de ce service, dans sa forme actuelle, se révélait problématique ». La date d'expiration du GIE, telle que prévue dans ses statuts (2017), devrait être l'occasion de dissoudre cet organisme, les sommes ainsi économisées pouvant être plus avantageusement investies par France Télévisions dans le numérique.

Depuis 2010, la plateforme de télévision de rattrapage Pluzz offre la possibilité de revoir les programmes après leur diffusion. Les trois-quarts de l'offre de France Télévisions (à l'exception du cinéma, du sport et de certaines séries étrangères) sont ainsi disponibles, le plus souvent pour une durée de sept jours. Le fait que l'offre de rattrapage reste conditionnée, dans la majorité des cas, par une diffusion à l'antenne ne permet cependant pas à France Télévisions de mettre en place une véritable programmation des contenus délinéarisés. Elle empêche ainsi de mettre en ligne des séries intégrales, à la différence, par exemple, de Radio-Canada, où, pour certaines séries, une saison entière peut être visible dans le mois qui suit la diffusion du premier épisode.

3 - Des audiences en progrès mais des résultats inégaux

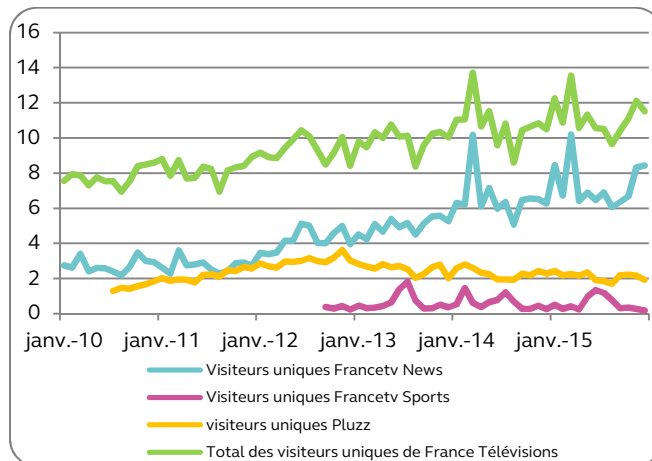
Les audiences numériques ont fortement progressé : 35 millions de visites en janvier 2010, 106 millions en décembre 2015 ; 7,5 millions de visiteurs uniques en juillet 2010, 11,5 millions en décembre 2015. Malgré ces résultats, France Télévisions ne s'est pas encore imposée comme un acteur majeur de l'environnement numérique et demeure très sérieusement concurrencée par les autres diffuseurs de télévisions (groupe TF1 et groupe M6), ainsi que par les groupes de presse (L'Équipe, Le Monde, Le Figaro).

⁷ Cour des comptes, *Référé, Le groupement d'intérêt économique (GIE) lesite.tv*. 20 janvier 2014, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Graphique n° 2 : nombre de visites par mois (en millions)

Source : Cour des comptes, d'après données France Télévisions

Une analyse plus détaillée montre que la fréquentation dans le domaine des sports et de la télévision de rattrapage a plutôt tendance à stagner. Mais il est vrai que l'offre d'événements sportifs sur la plateforme Francetv Sports reste limitée, du fait de la politique de France Télévisions en matière de droits sportifs. Quant à la télévision de rattrapage, qui devrait être le fer de lance de la nouvelle télévision délinéarisée, l'impossibilité d'y proposer certaines catégories de contenus ou de les proposer au-delà des sept jours gêne considérablement son développement.

Graphique n° 3 : nombre de visiteurs uniques⁸ (en millions)

Source : France Télévisions

⁸ Le visiteur unique est un internaute qui visite une ou plusieurs pages d'un site pendant une période donnée (ici le mois).

D - L'absence de synergies tirées de l'entreprise unique

Intervenue dans des conditions d'impréparation technique et humaine évidentes, la mise en place de l'entreprise unique a désorienté la gestion de l'entreprise qui n'a pas été en mesure de tirer parti des synergies attendues de ce changement d'organisation, comme en atteste le périmètre encore peu cohérent des nouvelles directions et l'insuffisante rationalisation des services issus de la fusion.

1 - Le périmètre encore peu cohérent des nouvelles directions

Au-delà de la question non résolue de la place des chaînes dans l'organisation de France Télévisions, l'entreprise unique a donné lieu à la création de plusieurs directions qui ne lui ont pas permis de maximiser les synergies escomptées de la fusion dans la mesure où ces nouvelles structures ne couvrent qu'une partie des activités qu'elles sont censées piloter. Cette difficulté à assurer la cohérence de leurs périmètres d'activité concerne tant les directions support (communication, technologie et fabrication) que les directions métiers (plus particulièrement dans le domaine de l'information).

Créée dans le sillage de l'entreprise unique, la direction de la communication ne rassemble en 2015 que la moitié des effectifs affectés à cette fonction (132 ETP sur 259 ETP au total), les 127 autres ETP employés à des missions de communication continuant à être dispersés dans les différents réseaux ou chaînes de France Télévisions.

De même, alors que la création de l'entreprise unique devait unifier la fonction « fabrication et technologies » qui recouvre le déploiement de l'ensemble des matériels techniques et des moyens technologiques concourant à l'activité de France Télévisions, la direction générale adjointe fabrication et technologies – malgré des effectifs très importants (1 096 ETP en 2015) – laisse encore subsister de larges pôles d'autonomie pour France 3, le réseau ultramarin et la direction de l'information qui continuent à piloter les effectifs affectés à cette fonction.

Le secteur stratégique de l'information est lui aussi resté largement à l'écart du développement des synergies escomptées de l'entreprise unique. Créée en 2010, la direction de l'information nationale n'a pas été mise en mesure d'assurer un suivi global de l'offre d'information à l'échelle de l'entreprise dans la mesure où elle ne couvre qu'une part minoritaire des ressources humaines (22 % des effectifs totaux) et financières (35 % du coût de grille) affectées à ce secteur en 2015.

Malgré son périmètre restreint, la direction de l'information n'est en outre pas parvenue à mutualiser les ressources des rédactions nationales, comme en atteste les grandes difficultés du projet Info 2015 – lancé depuis septembre 2012 – qui aurait dû conduire à la fusion des trois rédactions nationales (cf. chapitre IV).

Dans leur fonctionnement quotidien, les nouvelles directions ont été confrontées à des réticences internes de certains salariés attachés à préserver physiquement la séparation des ex-sociétés fusionnées. Bien qu'ils aient concerné des mouvements d'équipes au sein d'un même bâtiment, les déménagements qui devaient rendre effectifs les regroupements de service ont été sources de multiples tensions. C'est ce que montrent plusieurs exemples au sein de la direction de l'information, qu'il s'agisse du service des échanges internationaux (en charge de l'acquisition des images à l'extérieur) dont le regroupement physique a pris plusieurs années, ou celui des opérateurs de prise de son (OPS) : alors que les équipes de France 2 et de France 3 ont été fusionnées en 2010 et placées sous l'autorité d'un seul chef de service, les OPS des deux chaînes n'avaient toujours pas été regroupés physiquement fin 2015, ce qui continue de rendre difficile, voire impossible, le travail en commun.

2 - Des fonctions support en sureffectif

Le regroupement des fonctions support issues des anciennes sociétés fusionnées n'a pas permis de réaliser les importantes synergies attendues de l'entreprise unique sur ce plan (cf. tableau n° 2).

Aucune rationalisation n'a été engagée sous l'effet de l'allègement et de la simplification d'usage des moyens techniques, comme le montrent les effectifs de la fonction « fabrication et technologies », passés de 1 040 ETP en 2011 à 1 097 ETP en 2015, cette évolution incluant toutefois l'intégration de la régie finale de France 3, soit 47 ETP.

La quasi-stabilité des effectifs de la direction des ressources humaines (passés de 329 ETP en 2011 à 321 en 2015) s'est traduite par un ratio effectifs soutenant-soutenus en augmentation constante depuis 2012 (de 3,03 % en 2012 à 3,23 % en 2015) et nettement supérieur au ratio généralement observé. Cette situation apparaît d'autant plus problématique que les négociations de l'accord collectif sont terminées depuis 2013 et que l'harmonisation des systèmes d'information aurait dû permettre de dégager d'importantes marges de manœuvre.

De même, au sein de la direction financière, le nombre de salariés permanents rattachés à la fonction comptable n'a que peu diminué entre 2011 (62) et 2015 (57) - la constitution de l'entreprise unique n'ayant pas été assortie d'une modernisation de la fonction par une automatisation de ses tâches et une réorganisation de son activité.

Au final, sur l'ensemble des fonctions support, l'unification s'est traduite par une très légère augmentation en valeur absolue de l'ensemble de ces fonctions (+ 8 ETP) et, même en tenant compte de deux « effets de périmètre » (inclusion des contrôleurs de gestion des chaînes pour 3 ETP et de la régie finale de France 3 pour 47 ETP), la diminution constatée n'est que de l'ordre de 2 %.

**Tableau n° 2 : évolution des effectifs des fonctions support
(ETP moyen) entre 2011 et 2015**

<i>Directions</i>	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Gestion finances moyens</i>	1 628	1 642	1 643	1 704	1 650
<i>dont production et moyen des antennes</i>	193	201	196	195	186
<i>dont achat hors programmes</i>	4	5	3	5	4
<i>dont finances</i>	220	223	217	217	208
<i>dont immobilier et moyens généraux</i>	120	118	115	112	109
<i>dont juridique</i>	42	44	42	39	36
<i>dont échelon central</i>	9	7	9	7	10
<i>dont fabrication technologie</i>	1 040	1 044	1 060	1 128*	1 097
<i>Ressources humaines et communication interne</i>	429	450	433	434	420
<i>Présidence/Secrétariat général</i>	159	166	163	155	154
Total (hors fabrication et technologie)	1 176	1 214	1 179	1 165	1 127
<i>Fabrication technologie</i>	1 040	1 044	1 060	1 128	1 097
Total (fabrication et technologie incluse)	2 216	2 258	2 239	2 293	2 224

Source : Cour des comptes, d'après France Télévisions

* intégration de la régie finale de France 3

Paradoxalement, alors que plusieurs fonctions support apparaissent surdimensionnées, la direction des achats, avec moins de cinq ETP, semble au contraire sous-calibrée au regard des enjeux de l'entreprise unique.

II - Un défaut de pilotage stratégique et de cadrage financier

Alors que les importants changements organisationnels intervenus en 2009 auraient nécessité une gouvernance solide et la fixation d'objectifs clairs à moyen terme, le conseil d'administration n'a pas joué son rôle d'aiguillage stratégique et l'État actionnaire n'a pas fixé une véritable « feuille de route » à France Télévisions. De ce fait, le pilotage stratégique et la programmation financière de l'entreprise ont pâti d'une grande instabilité.

A - Un conseil d'administration au rôle mal affirmé

Dans son rapport public thématique de 2009, la Cour estimait que « le conseil d'administration n'était pas, en pratique, le lieu des délibérations stratégiques ». Sept ans plus tard, le conseil d'administration peine encore à jouer son rôle en matière d'orientation stratégique et de contrôle de la bonne marche de l'entreprise.

1 - Une composition inadaptée

La composition du conseil d'administration de France Télévisions est régie par des dispositions dérogatoires au cadre général applicable aux entreprises dans lesquelles l'État détient des participations⁹. En vertu de la loi du 9 juillet 2004, le conseil d'administration de France Télévisions comprend 15 membres : le président, deux parlementaires, cinq représentants de l'État, cinq personnalités indépendantes choisies à raison de leurs compétences par le CSA et deux représentants du personnel. Leur mandat est de cinq ans renouvelables.

Parmi les représentants de l'État, la présence d'un représentant du CNC au conseil d'administration pose un problème de conflit d'intérêt : en effet, le CNC soutient, via les mécanismes de subvention qu'il gère, des programmes ou films produits par certaines filiales de France Télévisions (MFP, France 2 Cinéma et France 3 Cinéma). Il paraîtrait donc opportun que le CNC ne siège plus au conseil.

⁹ Fixé par l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.

Dans la mesure où les administrateurs doivent protéger « l'intérêt social de l'entreprise », la présence d'un représentant de la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture et de la communication peut être source d'ambiguïté, cette direction étant chargée de la régulation de l'ensemble du secteur audiovisuel. Pour clarifier cette situation, il pourrait être envisagé de transformer la représentation de la tutelle en commissaire du gouvernement ayant voix consultative aux séances du conseil d'administration et de ses comités, à l'image de ce qui existe à EDF¹⁰.

S'agissant des personnalités indépendantes, trois d'entre elles sont des fonctionnaires du ministère des finances en activité ou en détachement qui, de fait, relèvent de l'autorité hiérarchique ou de la tutelle des ministres chargés de l'économie ou du budget. Ce type de nomination ne permet pas à France Télévisions de bénéficier de l'apport d'expertises extérieures susceptibles d'enrichir ces débats. Au regard de la surreprésentation des fonctionnaires au sein de son conseil d'administration, il ne fait pas de doute que France Télévisions gagnerait à ce que soient désignés comme personnalités indépendantes des administrateurs possédant une solide expérience de la gouvernance de grandes entreprises ou de sociétés audiovisuelles publiques étrangères.

2 - Un rôle essentiellement informatif

Au regard de la teneur de ses procès-verbaux, le conseil d'administration n'apparaît pas comme un organe concourant à orienter l'activité et le développement de France Télévisions.

L'ordre du jour – la plupart du temps passablement chargé – consiste souvent en des exposés ou des « tours d'horizon » (en matière sociale, notamment), sans portée décisionnelle. À titre d'exemple, sur le sujet crucial de l'évolution des systèmes d'information induit par la mise en place de l'entreprise unique, le conseil n'a pas tenu de discussion précise sur la stratégie adoptée.

¹⁰ Aux termes de l'article 3 du décret du 17 novembre 2004 modifié, portant statuts de la société anonyme Électricité de France, le commissaire du Gouvernement assiste, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration de la société et de ses comités. Il a accès aux informations communiquées aux membres du conseil d'administration, dans les mêmes conditions que ces derniers. Il peut présenter des observations à l'assemblée générale. Il s'assure que les délibérations du conseil d'administration sont conformes aux orientations fixées par le Gouvernement.

Dans les cas où une approbation du conseil d'administration est nécessaire (notamment les baux, les emprunts, les acquisitions immobilières, etc.), leur présentation en fin de séance conduit souvent à des décisions rapides au terme de débats généralement peu nourris. La quasi-totalité des décisions sont ainsi prises à l'unanimité. Sur la durée du contrôle, seul le projet de cession de 70 % du capital de France Télévisions Publicité mis à l'ordre du jour en avril 2010 a divisé le conseil (dix votes pour, cinq contre). Par ailleurs, le seuil de 10 M€ à partir duquel le conseil d'administration approuve les engagements hors programmes lui permet de se prononcer sur un nombre de projets très limité. À titre d'exemple, depuis 2010, aucun projet d'investissement lié au plan de convergence des systèmes d'information n'a fait l'objet d'une approbation. Ce seuil gagnerait donc à être abaissé.

En sus du comité d'audit créé en 2001, plusieurs comités spécialisés (comité des rémunérations, comité stratégique et sous-comité des engagements chargé de contrôler les achats de programme) ont été constitués à la suite de la création de l'entreprise commune en 2009. Or, ces instances – comprenant de trois à cinq administrateurs – peinent à prendre leur place dans la gouvernance de l'entreprise. L'information du conseil d'administration sur leur activité est inégale. La présentation de leurs travaux ne figure qu'épisodiquement à l'ordre du jour des séances. À l'exception du comité d'audit – dont les comptes rendus écrits ne sont pas communiqués à l'ensemble des administrateurs –, les autres comités n'établissent des comptes rendus écrits que de façon sporadique.

Certains comités spécialisés du conseil d'administration gagneraient à voir leurs travaux plus largement valorisés, voire leur champ de compétences renforcé. À ce titre, la compétence du sous-comité des engagements pourrait être étendue aux engagements hors programmes. S'agissant des programmes, une transmission du texte intégral des audits de production serait de nature à éclairer les membres du sous-comité des engagements lorsqu'ils sont saisis d'un renouvellement de programme. Il serait également utile, pour la bonne information de ses membres, que les rapports d'audit interne soient transmis dans leur intégralité au comité d'audit.

Dans les faits, la fonction du comité des rémunérations se réduit essentiellement à proposer au conseil d'administration les éléments de rémunération du président de France Télévisions. Recommandé par le rapport du groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions¹¹, l'élargissement des prérogatives de ce comité à l'ensemble de la politique

¹¹ « France Télévisions 2020 : le chemin de l'ambition », mars 2015.

salariale apparaît d'autant plus nécessaire que, depuis 2014, la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIAASSP) ne contrôle plus la masse salariale de l'entreprise. Alors que les dépenses de personnel représentent 22 % des charges d'exploitation de l'entreprise et partant, constitue un enjeu prioritaire pour garantir l'équilibre d'exploitation de la société, le suivi de la politique salariale gagnerait à être intégré aux compétences du comité des rémunérations.

B - L'absence d'objectifs clairs

La sédimentation d'objectifs et d'indicateurs hétérogènes, souvent purement descriptifs, disséminés de façon peu cohérente à travers un cahier des charges¹² et des contrats d'objectifs et de moyens (COM) longs et souvent redondants¹³, conduit à une dilution des priorités stratégiques et à l'impossibilité de suivre de façon pertinente la performance de l'entreprise.

1 - Une articulation problématique entre cahier des charges et contrat d'objectifs et de moyens (COM)

En théorie, le cahier des charges et le COM ont chacun une vocation propre. De nature réglementaire, le cahier des missions et charges décrit des obligations de nature permanente (les « missions de service public »). De nature conventionnelle, le COM constitue une formalisation contractuelle des orientations stratégiques de l'entreprise à cinq ans, avec un nombre réduit d'objectifs et d'indicateurs permettant en principe de mesurer sa performance.

Dans les faits, une grande confusion règne entre ces deux documents, le cahier des charges et le COM reprenant largement les mêmes sujets. Le contenu de ce dernier donne ainsi l'impression d'un « cahier des charges bis », rédigé pour traiter des sujets du moment sans avoir à engager une révision du cahier des charges. Dans son avis du 11 septembre 2013 sur l'avenant au COM 2013-2015, le CSA a ainsi rappelé la nécessité d'une meilleure articulation entre les deux textes, évolution pour laquelle il avait déjà plaidé à plusieurs reprises.

¹² 70 articles, plus de 80 pages

¹³ Plus de 40 indicateurs dans chacun des quatre COM et avenants successifs entre 2009 et 2015.

2 - Des documents stratégiques inadaptés et inutilement consommateurs de ressources

Aux termes de l'article 70 de son cahier des charges, France Télévisions est tenue d'adresser chaque année, avant le 30 avril, au ministre chargé de la communication et au Conseil supérieur de l'audiovisuel un rapport sur l'exécution du cahier des charges. Ce document de plus de 700 pages mobilise près de 100 contributeurs sur une période de trois mois. Or, ce premier rapport qui, sur certains sujets, s'apparente à un exercice largement formel se double d'un second rapport d'exécution du COM (de près de 100 pages), produit également chaque année. Non rendus publics, ces deux rapports ne sont donc utilisés qu'au sein d'un circuit administratif restreint. Le temps et les moyens investis paraissent ainsi nettement disproportionnés au regard de l'utilité de ces documents.

Sur plusieurs points, le COM apparaît soit déconnecté des pratiques réelles de l'entreprise, soit incapable de rendre compte de la façon dont sont mobilisées les ressources publiques consommées par l'entreprise. Ainsi, on peut s'interroger sur la portée pratique de l'objectif emblématique du « nombre de programmes culturels diffusés chaque année en première partie de soirée ». Cet objectif est de 365 dans le cahier des charges (un programme culturel par jour), de 450 dans l'avenant au COM 2013-2015, alors que France Télévisions a diffusé, en 2014, 832 programmes culturels, soit plus de deux par soirée.

Alors que l'information mobilise au sein de France Télévisions plus de 630 M€ par an (soit plus que le total des crédits publics alloués à Radio France), elle ne fait l'objet d'aucun indicateur d'efficacité ou de performance. Il en va de même pour le sport (plus de 190 M€ par an), domaine où la discussion stratégique avec l'État se concentre exclusivement sur des indicateurs de moyens portant sur les obligations de diffusion (nombre de disciplines « retransmises » ou « traitées »). Or, non seulement celles-ci sont largement dépassées (40 disciplines retransmises en 2014 pour un objectif de 30, 123 disciplines traitées pour un objectif de 90), mais elles ne disent rien de la visibilité réelle des sports sur les chaînes de France Télévisions¹⁴.

¹⁴ Dans les statistiques produites par la direction des sports en 2015, quatre disciplines (cyclisme, rugby, tennis et football) concentrent 55 % du volume horaire de diffusion et seules 11 disciplines (sur les 90 disciplines minimales que s'engage à « traiter » France Télévisions) sont suffisamment visibles à l'écran pour apparaître dans les statistiques en volume horaire.

Beaucoup plus en pointe sur les outils de suivi de la performance, la BBC recourt dans son *Annual Report and Accounts* – rendu public sur son site internet – à des indicateurs de résultats (pourcentage de Britanniques qui utilisent un service de la BBC chaque semaine) ou de performance (coût horaire par utilisateur) qui mériteraient d'être pris en considération par France Télévisions.

C - Un pilotage stratégique instable

1 - La succession des contrats d'objectifs et de moyens

Sur la période 2009-2015, France Télévisions a été liée à l'État par quatre COM différents qui n'ont pas facilité l'inscription de l'entreprise dans une stratégie de moyen terme :

- le COM 2007-2010, signé le 24 avril 2007 avant la constitution de l'entreprise unique ;
- l'avenant 2009-2012 au COM précédent, signé le 28 juin 2010, postérieurement à la loi du 5 mars 2009 qui a eu pour objet de prendre acte de la création de l'entreprise unique et de l'arrêt de la publicité après 20 h ;
- le COM 2011-2015, signé le 22 novembre 2011, ayant vocation à constituer la « feuille de route » du président Pflimlin nommé en août 2010 ;
- l'avenant 2013-2015 au COM précédent, signé le 22 novembre 2013, tirant les conséquences de la révision à la baisse de la trajectoire des ressources publiques allouées à l'entreprise.

Alors que les COM devraient logiquement valoir « feuille de route » pour les présidents nouvellement entrés en fonction, l'État ne parvient pas à faire coïncider leur rythme avec celui des mandats des PDG de France Télévisions. En outre, la phase de négociation des COM étant généralement assez longue (le COM 2011-2015 a été signé 15 mois après l'arrivée du nouveau président ; la négociation de l'avenant au COM 2013-2015 a duré un an), l'entreprise se trouve confrontée à une phase d'incertitude durable, tant sur les objectifs qu'elle doit poursuivre que sur les moyens auxquels elle peut prétendre.

Ces circonstances sont, une fois encore, en passe de se reproduire : en raison du temps de négociation du COM 2016-2020, la chaîne d'information continue, présentée comme l'un des projets phares de la présidence de Mme Delphine Ernotte, aura été conçue en dehors de tout document stratégique.

2 - Un cadrage financier erratique

Dans son rapport de 2009, la Cour évoquait « l'instabilité chronique du pilotage stratégique » et l'« échec de la programmation pluriannuelle » de ses ressources financières. La gestion des COM de France Télévisions depuis 2009 appelle des commentaires similaires.

Pris en compte dans l'avenant 2009-2010 au COM 2007-2010, l'arrêt de la publicité après 20 h a rendu nécessaire un changement du régime de financement de France Télévisions. En compensation des pertes de recettes occasionnées par cette mesure, l'État a mis en place, à compter de 2009, un système de financement compensatoire en provenance du budget général.

La taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE)

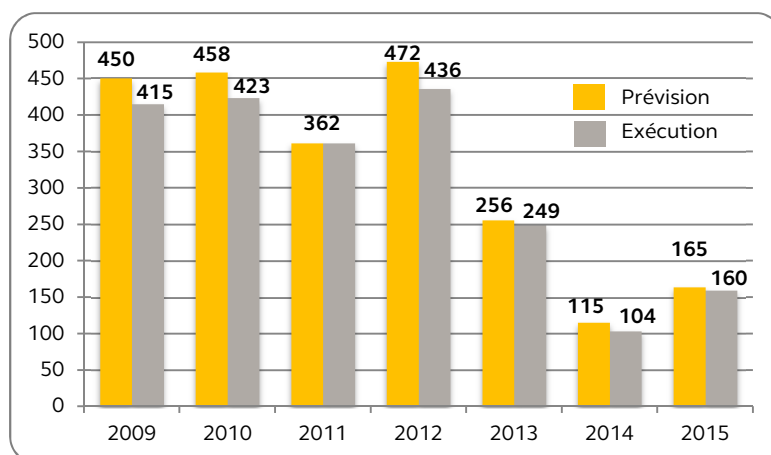
Pour financer l'arrêt de la publicité, l'État avait instauré par l'article 33 de la loi du 5 mars 2009 une taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE). Versée au budget général, cette taxe acquittée à hauteur de 0,9 % du chiffre d'affaires des opérateurs de télécommunication a rapporté 180 M€ en 2012, 252 M€ en 2013 et 213 M€ en 2014. On peut ainsi noter qu'en 2014, le produit de cette taxe est supérieur au versement à France Télévisions au titre de l'arrêt de la publicité (160 M€).

Dans la loi de finances initiale pour 2016, le taux de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE) a été porté de 0,9 % à 1,3 % et la part de la TOCE affectée au compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » est fixée à 140,5 M€. Le financement en provenance du budget général pour France Télévisions est par ailleurs supprimé à compter de 2016.

Au cours de la période sous revue, France Télévisions a donc bénéficié de trois sources distinctes de financement : une fraction de la contribution à l'audiovisuel public, une dotation budgétaire compensatoire et des recettes commerciales, pour l'essentiel composées de recettes publicitaires. Tandis que le produit de la part de redevance affectée à France Télévisions a été relativement stable et donc prévisible à moyen terme, il n'en a pas été de même pour les deux autres composantes de ses ressources qui ont fait l'objet de variations significatives.

Sur la période 2009-2015, l'effet cumulé des régulations budgétaires a conduit à diminuer la dotation budgétaire compensatoire de France Télévisions de près de 130 M€ par rapport aux montants prévus par les COM en vigueur.

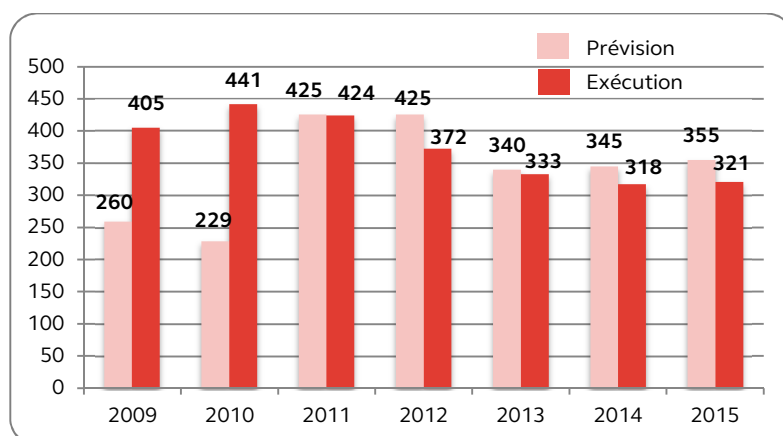
**Graphique n° 4 : prévision et exécution
de la compensation budgétaire (en M€)**



Source : Cour des comptes, d'après données France Télévisions

À l'inverse, sur la même période, l'écart entre les prévisions et les recettes publicitaires perçues se traduit par un surplus cumulé de recettes de 248 M€ entre 2009 et 2015.

**Graphique n° 5 : prévision et exécution des recettes publicitaires
(en M€)**



Source : Cour des comptes, d'après France Télévisions

Globalement, sur la période 2009-2015, France Télévisions a donc perçu de l'ordre de + 120 M€ de ressources supplémentaires au titre du différentiel cumulé sur ces deux postes – ce qui ne représente en définitive qu'une différence minimale (moins de 1 %) par rapport au montant courant cumulé des ressources totales reçues par l'entreprise sur cette période (17,2 Md).

En revanche, si l'on se réfère aux écarts observables entre, d'une part, les trajectoires pluriannuelles de ressources affichées par les COM et leurs avenants, et, d'autre part, la trajectoire des ressources effectivement perçues par l'entreprise, les inflexions et les écarts constatables ont été d'une toute autre portée et font ressortir le caractère erratique du cadrage financier dans lequel s'est inscrit le devenir de France Télévisions.

Tableau n° 3 : hypothèses d'évolution des ressources brutes disponibles et réalisation (en M€)

<i>En M€</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Recettes brutes disponibles <u>prévues</u> (1)</i>							
<i>Avenant COM 2009-2012</i>	2713,3	2745,5	2781,9	2866			
<i>dont recettes publiques</i>	2447,2	2507,1	2568,2	2732			
<i>COM 2011-2015</i>			2898	2988	3021	3083	3146
<i>dont recettes publiques</i>			2464	2555	2579	2632	2687
<i>Avenant COM 2013-2015</i>					2846,6	2846,6	2845
<i>dont recettes publiques</i>					2501,9	2495,1	2485,6
<i>Recettes brutes disponibles <u>réelles</u> (2)</i>							
<i>Recettes</i>	2827,6	2921,6	2892,9	2903,8	2838,8	2806,5	2805,1
<i>dont ressources publiques</i>	2 412	2 473	2 465	2 528	2 502	2 486	2 481
<i>Excédent (+) ou insuffisance (-) de recettes réalisées/prévues dans le COM en vigueur</i>							
<i>Écart (2) – (1)</i>	114,3	176,1	-5,1	-84,2	-7,8	-40,1	-39,9

Source : France Télévisions

* En grisé : trajectoires des recettes brutes prévues et des recettes brutes réelles.

Dans un contexte de crise financière (2008) et de réorganisation profonde de l'entreprise (2009), tant l'avenant au COM 2009-2012 que le COM 2011-2015 ont fait preuve d'un optimisme certain en engageant France Télévisions sur une trajectoire de recettes continûment croissante, comme le prouvent les données du tableau n° 3. Se reposant sur la prévision dynamique de ses ressources – devenues à près de 80 % publiques à compter de 2009 – France Télévisions ne s'est pas engagée à agir sur l'inertie de ses dépenses en profitant du chantier de l'entreprise unique pour procéder aux réformes structurelles nécessaires.

De fait, l'avenant au COM 2009-2012 prévoyait une progression des ressources de France Télévisions de + 5,6 % entre 2009 et 2012 (+ 152,7 M€), la perte de ressources commerciales, due à l'arrêt de la publicité après 20h et intégrant une contraction anticipée du marché publicitaire, devant être largement compensée par l'accroissement des recettes publiques (+ 11,6 %, soit + 284,8 M€). Contrairement aux prévisions, les recettes publicitaires ont été beaucoup plus importantes que prévues en 2009 et 2010 (+ 145 M€ en 2009 et + 212 M€ en 2010 par rapport aux prévisions du COM).

Tirant parti de cet effet d'aubaine sur les recettes propres de France Télévisions, l'État a alors recalé à la baisse dans le COM 2011-2015 le niveau des ressources publiques prévisionnelles allouées à l'entreprise, tout en maintenant une trajectoire croissante de ressources globales (+ 8,6 %, soit + 248 M€ en cinq ans).

C'est dans ce contexte financier finalement favorable sur toute la période 2009-2012 que l'entreprise a dû faire face à la fois à la dégradation très nette de ses recettes publicitaires qui s'est opérée à partir de 2012, et à l'inflexion à la baisse de ses ressources publiques qui lui a été imposée à partir de 2013.

Car, de fait, dès 2012, les recettes publicitaires et de parrainage ont commencé de baisser fortement (- 52 M€, soit - 12 % en un an). Cette baisse, à laquelle est venue s'ajouter la même année une diminution de la compensation budgétaire de 36 M€ a conduit à un niveau de ressources globales sensiblement en deçà des prévisions (- 84 M€).

À cette première inflexion à la baisse du niveau de ses ressources est venue s'ajouter en 2013 la diminution du montant global des ressources publiques allouées à l'entreprise décidée par le nouveau gouvernement (- 53 M€ en 2013 par rapport à la prévision du COM 2011-2015), et, surtout, la perspective de stagnation de cette catégorie de ressource pour les exercices futurs. Face à cette nouvelle donne financière, il a été demandé à France Télévisions de réaliser un effort substantiel d'économies, l'avenant au COM 2013-2015 ayant ainsi prévu un « plan d'économies de 80 M€ par rapport à 2012, soit 190 M€ par rapport à l'évolution tendancielle des charges ».

Cet avenant n'en est pas moins demeuré bien peu explicite quant à la déclinaison des objectifs et des actions concrètes qu'il appartenait à l'entreprise de mettre en œuvre afin de parvenir à ce retour à l'équilibre.

III - Un retour à l'équilibre financier incertain

Confronté à la diminution graduelle et non anticipée de ses recettes et dans l'incapacité de diminuer rapidement ses dépenses (cf. *infra*), France Télévisions a progressivement vu sa situation se dégrader au point d'afficher des pertes comptables très lourdes dès la fin de l'exercice 2013 (résultat d'exploitation de - 57,2 M€ et résultat net de - 84,6 M€). Si le résultat net comptable est revenu à l'équilibre en 2015, le déficit d'exploitation demeure encore très significatif (- 30,1 M€), témoignant de fragilités structurelles majeures.

Cette évolution a mécaniquement eu des conséquences très importantes sur la trésorerie du groupe : en six années, cette dernière s'est dégradée de 132 M€, conduisant ainsi l'entreprise à devoir faire face à un besoin de liquidités de 19 M€ à fin 2015.

Les incertitudes liées au coût de la nouvelle chaîne d'information en continu, et, de manière plus générale, la faible capacité de l'entreprise à dégager des économies significatives sur ses coûts de fonctionnement rendent problématique le financement du groupe pour les années qui viennent.

A - Une trajectoire opérationnelle structurellement déficitaire

Après avoir connu, en 2013 et 2014, deux années de pertes importantes qui faisaient suite à une dégradation continue sur trois ans de son résultat net consolidé, France Télévisions a achevé l'exercice 2015 sur un retour à l'équilibre.

Tableau n° 4 : résultat net annuel (en M€)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
19,7	12,8	5,9	2,2	-84,6	-38,4	0,2	0

Source : Comptes de France Télévisions - * prévisions initiale

Pour autant, l'amélioration du résultat net constatée en 2015 tient pour une part significative à la contribution positive d'éléments exceptionnels à hauteur de + 27 M€ (plan de départs volontaires moins coûteux que prévu d'une part, remboursement d'impôt non anticipé d'autre part). En effet, le résultat d'exploitation fait encore apparaître des pertes importantes (- 30,1 M€) qui marquent le caractère fragile de l'amélioration constatée en 2015.

Tableau n° 5 : résultat d'exploitation (en M€)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
68,7	31,2	-0,6	9,3	-57,2	-50,7	-30,1	3

Source : Comptes de France Télévisions - *prévision initiale

L'évolution négative du résultat d'exploitation de France Télévisions traduit « l'effet de ciseau » qui résulte d'une augmentation continue de ses charges structurelles que ne permet pas de couvrir l'évolution de ses produits. Ainsi, entre 2009 et 2015, alors que les produits d'exploitation disponibles ont augmenté de 0,7 %, les charges d'exploitation enregistraient une croissance dynamique de 3,9 %.

Tableau n° 6 : détail des produits d'exploitation (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évol. 2008/ 2015
<i>Ressources publiques</i>	1 945	2 412	2 473	2 465	2 528	2 502	2 486	2 481	+ 27 %
<i>Recettes publicitaires</i>	619	431	485	469	433	375	358	362	- 41 %
<i>Autres recettes (dont reprises sur provisions)</i>	306	275	299	318	353	283	313	296	- 3 %
Total des produits d'exploitation	2 870	3 118	3 257	3 252	3 314	3 160	3 157	3 139	+ 9 %

Source : Comptes de France Télévisions

La faiblesse des recettes de diversification et la difficulté dans laquelle, du fait des contraintes auxquelles elle est soumise, se trouve France Télévisions pour augmenter ses ressources publicitaires dans un marché toujours plus concurrentiel, ont empêché l'entreprise de pouvoir

compter sur une augmentation significative de ce type de recettes. Le niveau des recettes publiques ayant été progressivement contraint à compter de 2013 alors qu'elles représentaient désormais 79 % des ressources globales de France Télévisions¹⁵, seules des économies importantes sur ses charges de fonctionnement étaient pour elle le moyen d'assurer son équilibre d'exploitation – ce qu'elle n'est pas parvenue à réaliser de façon suffisante.

Tableau n° 7 : détail des charges d'exploitation (en M€)*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Coût des programmes diffusés</i>	867	888	934	973	961	1 014	1 013
<i>Coût des conventions de préparation et façonnage</i>	172	209	235	202	158	119	75
<i>Autres achats et charges externes</i>	622	638	611	609	549	544	528
<i>Impôts et taxes</i>	219	220	218	217	217	209	207
<i>Charges de personnel</i>	864	884	908	956	958	976	982
<i>Dotations aux amortissements et aux provisions</i>	158	229	182	203	220	195	205
<i>Autres charges d'exploitation</i>	147	158	164	145	154	150	159
Total des charges d'exploitation	3 049	3 225	3 252	3 305	3 217	3 208	3 169

Source : Cour des comptes d'après données de France Télévisions.*Comptes consolidés.

Jusqu'en 2012 inclus, les charges d'exploitation connaissent une augmentation sensible (+ 334 M€, soit + 11,2 % entre 2009 et 2012), plus rapide que l'augmentation des produits d'exploitation sur la même période (+ 196 M€, soit + 6,8 %). Cette progression est principalement imputable au coût des programmes (+ 106 M€, soit + 12,2 %) et aux charges de personnel (+ 92 M€, soit 10,6 %) que l'application anticipée en 2012 des futures dispositions conventionnelles de 2013 a fait fortement croître cette année-là (+ 5,3 % par rapport à 2011). Dans une moindre mesure, les amortissements et provisions croissent sensiblement pour osciller autour de 200 M€ par an environ sur la période, avec un pic

¹⁵ Contre 68 % en 2008, année où la publicité commerciale était encore autorisée sur les antennes après 20 heures.

en 2010, à la suite du changement de présidence et de la mise en place d'une nouvelle ligne éditoriale qui conduit à déprécier plus lourdement les programmes existants, puis, en 2013, en lien avec le provisionnement des coûts associés au plan de départs volontaires (PDV).

Compte tenu des rigidités qui affectent le fonctionnement de l'entreprise, cette dynamique de dépenses était trop inerte pour pouvoir être rapidement ajustée à l'inflexion de la trajectoire des ressources imposée en 2013. De fait, bien que de façon ralentie, le coût des programmes et les charges de personnel ont continué de croître (+ 40 M€, soit + 4,1 % pour les programmes entre 2012 et 2015, + 27 M€, soit + 2,8 % pour les charges de personnel sur la même période).

Dès lors, tant la progression relativement rapide des charges d'exploitation jusqu'en 2012 que leur rigidité au regard des efforts de diminution engagés par l'entreprise à partir de 2013 n'ont pas permis à celle-ci de bénéficier pleinement des économies réalisées par ailleurs, dont les plus importantes, jusqu'à présent, ont porté sur les coûts de diffusion, en lien avec l'arrêt de la diffusion en analogique (soit - 101 M€ sur les six années), le coût des conventions de préparation et de façonnage (- 97 M€) et, dans une moindre mesure, sur les efforts déployés pour maîtriser les honoraires de consultation (- 29 M€) comme les frais professionnels depuis 2011 (- 11 M€).

B - Une dégradation inquiétante de la trésorerie

Cette évolution négative des résultats s'est répercutée sur la trésorerie de l'entreprise, laquelle a littéralement fondu lors des exercices sous revue, ces pertes ayant pu être toutefois supportées par l'entreprise grâce aux excédents qu'elle avait dégagés antérieurement.

Tableau n° 8 : trésorerie nette au 31 décembre (en M€)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (prévision initiale)
<i>Trésorerie nette</i>	151	191	72	77	81	29	-19	-34

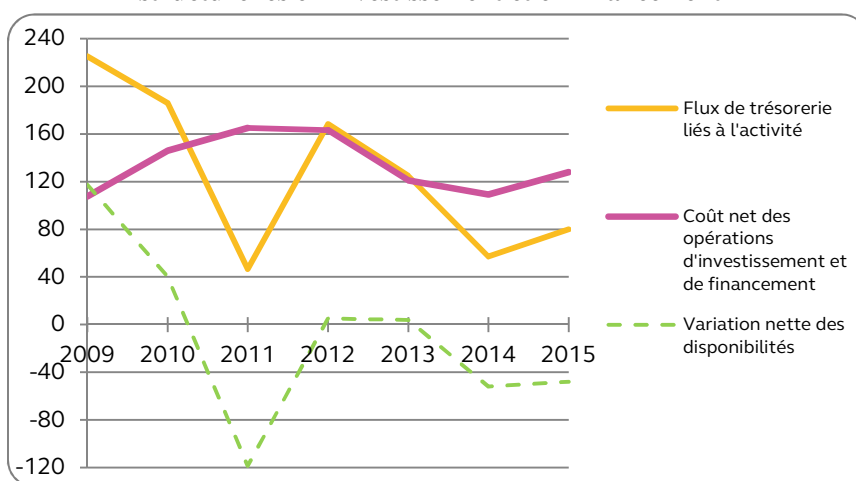
Source : Comptes de France Télévisions

La détérioration de la trésorerie s'est opérée en deux temps : elle a d'abord connu une chute brutale lors de l'exercice 2011 (- 119 M€) où la baisse de la capacité d'autofinancement a été amplifiée par un coût des

opérations d'investissement et de financement au plus haut sur la période. Après avoir été stabilisée sur les deux exercices suivants¹⁶, elle est ensuite repartie à la baisse de façon continue en 2014 et 2015.

Cette évolution de la trésorerie signifie que France Télévisions ne dégager plus de capacité d'autofinancement suffisante pour couvrir, en 2011 et à compter de 2014, le coût de ses opérations d'investissement (130 M€ annuel en moyenne sur la période) auquel s'ajoute une charge annuelle d'environ 15 M€ en moyenne correspondant au remboursement du crédit-bail contracté sur ses principaux immeubles. La société s'est donc vu contrainte de puiser très largement dans les excédents de trésorerie dont elle disposait en début de période pour autofinancer ces opérations. La diminution sensible de son budget d'investissement à compter de 2013 (- 41 M€ sur cet exercice par rapport à 2012) lui a néanmoins permis de contenir la dégradation de ses liquidités.

Graphique n° 6 : évolution des disponibilités au regard de la trésorerie générée par l'activité et du coût des opérations structurelles en investissement et en financement¹⁷



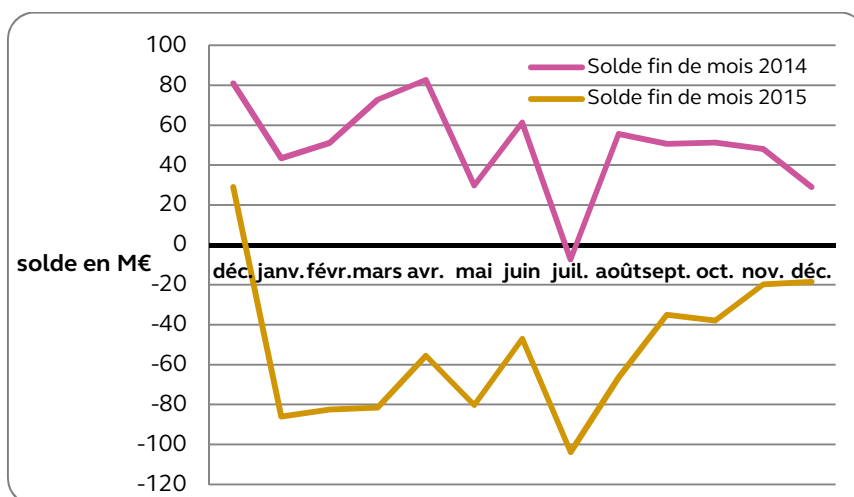
Source : Cour des Comptes

¹⁶ En 2012, grâce à l'équilibre général des comptes ; en 2013, du fait qu'une part importante du résultat négatif procède de la provision de 43 M€ passée au titre du plan de départs volontaires, provision qui n'engendre pas de décaissement de trésorerie.

¹⁷ En dépit d'un coût des opérations d'investissement et de financement supérieur à la CAF en 2012 et 2013, la trésorerie ne se dégrade pas sur ces deux exercices compte tenu d'une amélioration très sensible du besoin en fonds de roulement (+ 66 M€ en 2012, + 44 M€ en 2013).

Au regard des tendances sous-jacentes aux évolutions décrites ci-dessus et que semblaient confirmer les prévisions alarmistes présentées au conseil d'administration le 18 décembre 2014, qui affichaient une trésorerie déficitaire de 89 M€ en fin d'exercice et un décaissement net de 118 M€, la constatation d'un besoin de liquidités de 19 M€ au 31 décembre 2015 paraît attester d'une performance finalement honorable. Une analyse des positions mensuelles de trésorerie sur cet exercice, qui conduit à évaluer plus finement le niveau réel des ressources financières disponibles à court terme, fait toutefois ressortir une situation bien plus dégradée que celle affichée par les comptes établis à fin décembre 2015.

Graphique n° 7 : évolution de la position mensuelle de trésorerie sur 2014 et 2015



Source : Cour des comptes

Avec une trésorerie mensuelle moyenne de - 60 M€ sur l'exercice 2015, contre + 47 M€ en 2014, France Télévisions a en réalité vu ses disponibilités s'éroder en 2015 de - 107 M€ en moyenne, soit une évolution en phase avec les prévisions initiales (- 118 M€) et bien plus dégradée que celle affichée par l'analyse des variations constatées entre le 31 décembre 2014 et le 31 décembre 2015 (- 48 M€).

En outre, l'amélioration constatée sur le dernier trimestre résulte d'une réduction des achats de programmes liée à une redéfinition des lignes éditoriales par la nouvelle présidence. Cette circonstance devrait entraîner une hausse du niveau de ses achats en 2016 et ne traduit donc pas un règlement des problèmes structurels qui affectent l'équilibre financier de France Télévisions.

C - Des perspectives préoccupantes

Intégrant l'annonce d'un abondement de ses ressources publiques à hauteur de 29 M€, le budget initial pour 2016 affiche un résultat d'exploitation bénéficiaire de + 3 M€ et un solde de trésorerie faiblement détérioré par rapport à l'année précédente de - 15 M€. Cette prévision doit néanmoins être appréhendée avec circonspection, puisqu'elle exclut le coût des programmes dont la décision d'acquisition a été renvoyée en 2016 (de l'ordre de 30 M€ si l'on extrapole sur les données des exercices antérieurs). Les premières données obtenues sur les positions mensuelles de trésorerie en 2016 semblent confirmer le caractère optimiste de ces prévisions : le besoin de financement affiché à fin mars 2016 est ainsi de - 52 M€, après avoir été de - 105 M€ un mois plus tôt, soit un niveau négatif encore jamais atteint par l'entreprise.

Ces données confirment le caractère préoccupant de la situation financière de France Télévisions, résultat d'une distorsion persistante entre l'évolution tendancielle du niveau de ses ressources et celle de ses charges, que confirme l'analyse des performances de la société sur son cœur de métier, retracées dans le résultat opérationnel du diffuseur¹⁸.

**Tableau n° 9 : résultat opérationnel du diffuseur
(en millions d'euros)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (prévision initiale)
Résultat opérationnel du diffuseur	18	-17	-42	-29	-83	-67	-45	-14

Source : comptes de France Télévisions

En raison du recours encadré à la publicité et du faible niveau des ressources de diversification à l'horizon 2020, la seule marge de manœuvre réaliste à moyen terme dont pourrait disposer l'entreprise du côté de ses recettes réside dans une augmentation du niveau de ses ressources publiques que l'évolution prévisible de la contribution à l'audiovisuel public ne suffira pas à couvrir. Au surplus, il est manifeste que la perspective de trouver de nouveaux moyens d'abonder les ressources publiques de l'entreprise paraît peu compatible avec le contexte général des finances publiques.

¹⁸ Cet agrégat issu de la comptabilité analytique regroupe l'ensemble des recettes et des dépenses qui concourent à l'activité de diffusion du groupe. Il permet ainsi d'isoler la performance opérationnelle de France Télévisions sur ce métier.

Dans ces conditions, la seule issue à ce qui revêt désormais le caractère d'une impasse financière ne semble pouvoir être trouvée qu'à travers une réduction significative des charges de l'entreprise, ce qui implique d'engager des actions nettement plus vigoureuses que celles qui ont pu être entreprises jusqu'à présent pour dégager des économies structurelles sur le fonctionnement de France Télévisions.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que l'entreprise unique a été mise en place il y a plus de six ans, le rôle de chacune des chaînes au sein de l'offre de bouquet et leur place dans l'organisation interne de France Télévisions n'apparaissent pas stabilisés. Un rattrapage a été opéré dans le domaine du numérique mais l'effort consenti par l'entreprise n'apparaît pas à la hauteur des enjeux.

Cette difficulté organisationnelle semble d'autant plus difficile à surmonter que France Télévisions pâtit d'un pilotage très problématique que son actionnaire ne contribue pas à clarifier.

Sur le plan financier, la constitution de l'entreprise unique ne s'est pas traduite par des synergies et des gains de productivité. Au regard de la dégradation de la situation financière de France Télévisions entre 2009 et 2015, le rythme des dépenses, insuffisamment maîtrisées, ne sera pas soutenable à moyen terme.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. prendre les dispositions nécessaires au renforcement du rôle du conseil d'administration dans la gouvernance de France Télévisions et y nommer des personnalités indépendantes possédant une solide expérience de la gouvernance des grandes entreprises ou des sociétés audiovisuelles (ministère de la culture et de la communication, ministère de l'économie, CSA, France Télévisions) ;*
 - 2. inscrire l'équilibre durable du résultat d'exploitation comme objectif prioritaire et structurant du contrat d'objectifs et de moyens (France Télévisions, ministère de l'économie et des finances) ;*
 - 3. faire figurer dans le plan d'affaires du COM des objectifs précis en matière de trésorerie et organiser un suivi étroit de la trésorerie par le comité d'audit (France Télévisions, contrat d'objectifs et de moyens, ministère de l'économie et des finances).*
-

Chapitre II

Le fonctionnement interne :

de multiples obstacles au changement

La transformation de France Télévisions en entreprise unique s'est traduite par le lancement de deux importants chantiers, dans le domaine des ressources humaines (I) et des systèmes d'information (II), visant à homogénéiser les conditions de son fonctionnement interne. Ceux-ci ont été sources de coûts importants, tandis que leur mise en œuvre reste inachevée. En outre, l'entreprise n'a pas suffisamment tiré profit de cette période de restructuration pour remédier aux faiblesses ou aux insuffisances qui continuent d'affecter la gestion de fonctions ou de services qui jouent un rôle essentiel au regard de la recherche d'une performance économique accrue : la gestion financière et comptable (III) et les achats hors programmes (IV).

I - Une politique des ressources humaines mal pilotée et très coûteuse

En l'absence d'engagements explicites et quantifiés, la création de l'entreprise unique, qui s'est accompagnée de deux plans de départs volontaires, ne s'est pas traduite par une baisse significative des effectifs.

Parallèlement, France Télévisions a consacré beaucoup de temps (près de quatre ans) et des moyens substantiels à la mise en œuvre d'un nouvel accord collectif dont les dispositions, généreuses, ont été source de surcoûts pérennes, sans que soient traitées de nombreuses questions concernant tant l'adaptation de l'entreprise à l'évolution de ses métiers que la rigueur de ses pratiques. Enfin, malgré un dialogue nourri, le climat social demeure fragile.

A - Une gestion des effectifs peu maîtrisée

La création de l'entreprise unique n'a donné lieu à aucun engagement chiffré et documenté de la part de France Télévisions sur les synergies attendues et, partant, sur le volume d'emplois à atteindre avant 2013. En dépit de leur caractère coûteux (55 M€ au total), les deux plans successifs de départs volontaires (en 2009-2012 puis en 2014-2015) n'ont permis qu'une faible diminution des effectifs. Cette baisse demeurera privée de tout effet durable tant que France Télévisions restera dans l'incapacité de réguler son recours à l'emploi non permanent, qui plus est dans un contexte de hausse du taux d'absentéisme.

1 - L'absence de cadrage des effectifs

Conclu afin de cadrer la stratégie de constitution de l'entreprise unique, l'avenant 2009-2012 au COM 2007-2010 ne comportait aucune cible chiffrée quant au volume d'emplois à atteindre, la partie consacrée aux ressources humaines se contentant d'afficher pour seul objectif « une maîtrise des effectifs et de la masse salariale ».

Tout aussi peu disert et en contradiction patente avec le premier dispositif de départs volontaires alors en cours, le COM 2011-2015 visait « une stabilité des effectifs compte tenu des délais et de la complexité de mise en œuvre de l'entreprise commune en 2011 et 2012 » puis « une inflexion du volume global d'emplois sur la période 2013-2015 », sans toutefois fixer de trajectoire précise à l'entreprise.

Il a fallu attendre l'avenant 2013-2015 au COM 2011-2015 pour qu'un objectif chiffré apparaisse explicitement, portant sur un effectif global de 9 750 ETP à atteindre en 2015.

**Tableau n° 10 : évolution des effectifs entre 2009 et 2015
(ETP moyen au 31 décembre)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2009-2015
Permanents	8 555	8 445	8 406	8 581	8 562	8 654	8 531	-0,3 %
<i>dont PTA*</i>	6 003	5 910	5 859	5 965	5 934	6 014	5 930	-1,2 %
<i>dont journalistes</i>	2 552	2 535	2 548	2 615	2 629	2 641	2 600	1,9 %
Non permanents	1 656	1 762	1 991	1 911	1 558	1 477	1 401	-15,4 %
<i>dont PTA</i>	1 285	1 380	1 540	1 493	1 232	1 144	1 087	-15,4 %
<i>dont journalistes</i>	371	382	451	417	326	332	314	-15,4 %
Effectif total	10 211	10 207	10 397	10 491	10 120	10 131	9 932	-2,7 %

Source : France Télévisions

* Personnels techniques et administratifs

Passés de 10 211 ETP moyen en 2009 à 9 932 en 2015, les effectifs de France Télévisions ont enregistré une baisse très limitée de 2,7 % en six ans, quasi exclusivement imputable aux effectifs non permanents (- 15,4 %) alors que le nombre de salariés permanents (- 0,3 %) est resté globalement stable. Les effectifs de journalistes permanents ont même enregistré une hausse de 1,9 % au cours de la période.

Si l'entreprise indique être parvenue à un effectif de 9 755 ETP (dont 8 479 ETP permanents)¹⁹ en janvier 2016 à l'issue du second plan de départs volontaires (PDV), il conviendra d'observer dans quelle mesure ce niveau d'emplois constaté en début d'exercice se répercute sur les ETP moyens annuels. Même en faisant l'hypothèse du maintien de ceux-ci au niveau de janvier, l'évolution des effectifs permanents de France Télévisions restera quasi nulle par rapport à 2009 (- 0,9 %).

Au regard de l'évolution des effectifs observée dans la fonction publique d'État, au sein des ministères et des établissements publics administratifs (- 4,4 % entre 2009 et 2014)²⁰, les objectifs assignés à France Télévisions par l'État et les gisements d'économies tirés de la fusion apparaissent très en deçà des effets qui pouvaient être escomptés d'une opération de fusion et de deux plans de départs volontaires.

À titre de comparaison, sur la même période (2009-2014), la Radio-télévision belge de la communauté française (RTBF) a été en mesure de diminuer ses effectifs passant de 6,2 %, de 2 242 ETP à 2 104 ETP.

2 - Deux plans de départs volontaires à l'efficacité inégale

Alors qu'a été mis en œuvre un dispositif de départs volontaires en retraite 2009-2012 (DDVR) dont le coût s'est élevé à 27,5 M€, les effectifs permanents, après une baisse ponctuelle entre 2009 et 2011 (- 1,7 %), sont aussitôt repartis à la hausse en 2012 (+ 2,1 % en un an).

En l'absence d'organigramme cible, les départs réalisés au titre de ce plan (696 personnes, soit 161 journalistes et 535 PTA) ont eu lieu sans détermination préalable des postes susceptibles d'être supprimés, ce qui s'est traduit par le remplacement des trois quarts des sorties, alors même que l'objectif initial du plan n'a pas été atteint (mise à la retraite de 900 salariés).

¹⁹ Cette donnée ne peut être comparée à celles des années antérieures qui concernent des ETP moyen annuels, calculés au 31 décembre.

²⁰ Entre 2009 et 2014, les effectifs de la fonction publique d'État sont passés de 2,484 millions d'agents à 2,375 millions d'agents. *Source : Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexe au PLF 2016 (effectifs physiques au 31 décembre).*

S'adressant aux salariés en CDI justifiant d'une ancienneté supérieure à cinq ans et souhaitant partir à la retraite ou réaliser un projet professionnel externe, un nouveau plan de départs volontaires a été lancé entre juin 2014 et décembre 2015. Contrairement au précédent, ce deuxième plan (28 M€) a opportunément fait l'objet d'un ciblage par catégorie professionnelle, seuls étant éligibles les personnes dont le poste pouvait être directement supprimé (volontaire dit de niveau 1) ou pouvant être remplacé par un salarié dont le poste était susceptible d'être supprimé (volontaire dit de niveau 2).

Avec 305 départs pour un objectif initial fixé à 339,5, ce second plan s'est avéré beaucoup plus coûteux que le précédent (d'un montant de 91 150 € par départ contre 39 511 € pour le plan précédent).

**L'âge des salariés bénéficiaires du plan de départs volontaires :
un possible effet d'aubaine**

Au vu de l'âge relativement élevé des salariés qui ont souscrit à ce plan, il est vraisemblable que celui-ci a constitué un effet d'aubaine pour nombre d'entre eux qui ont pu bénéficier de ce dispositif financièrement avantageux alors même qu'ils étaient susceptibles de quitter l'entreprise à brève échéance : 47 avaient plus de 65 ans. Parmi ceux-ci, dix avaient 68 ans et plus, dont un chef de service de l'information, quatre rédacteurs en chef et deux grands reporters.

Ce plan a été sans effet notable sur l'âge moyen à France Télévisions qui demeure élevé (48 ans), 50 % des salariés ayant plus de 20 ans d'ancienneté. À titre de comparaison, en 2015, l'âge moyen des salariés de TF1 et de M6 est, respectivement, de 41 ans et de 37 ans, pour une ancienneté moyenne de 12 ans chez TF1 et de 8 ans chez M6²¹.

Entre 2016 et 2020, près de 1 000 salariés (993) de France Télévisions devraient être amenés à prendre leur retraite²². La nécessité d'une gestion resserrée de ses effectifs et de ses charges salariales commande donc à l'entreprise de tirer pleinement parti de cette situation en évitant de recourir à de nouveaux plans de départs volontaires, dont la perspective est de nature à freiner le *turnover* déjà très limité de l'entreprise. En effet, une telle perspective serait de nature à inciter certains salariés en mesure de liquider une retraite à taux plein à suspendre leur départ dans l'attente d'un nouveau dispositif d'accompagnement financier inutilement onéreux. À tout le moins, la Cour recommande donc à France Télévisions de s'engager sur un objectif précis et chiffré de non remplacement de départs à la retraite d'ici à 2020.

²¹ Documents de référence 2015.

²² Collaborateurs permanents qui atteindront l'âge de 64 ans et plus entre 2016 et 2020.

Au-delà des effets qui peuvent être attendus des départs naturels en retraite, France Télévisions ne parviendra pas à réguler durablement son volume d'emplois sans procéder à une gestion significativement améliorée de ses effectifs non permanents.

3 - Un recours aux salariés non permanents, juridiquement risqué et économiquement coûteux

Les personnels « non permanents » comprennent les salariés qui ne sont pas embauchés en contrat à durée indéterminée (CDI) : les salariés embauchés en contrat à durée déterminée de droit commun (qui peuvent être des personnels techniques et administratifs ou des journalistes), les pigistes et les contrats à durée déterminée d'usage (CDDU)²³.

Les formes spécifiques d'emplois non permanents

Pour les besoins ponctuels de sa production, France Télévisions recourt à plusieurs formes spécifiques d'emplois non permanents :

- des pigistes, journalistes relevant de la convention collective nationale des journalistes, rémunérés à la tâche ;
- des intermittents relevant de l'accord collectif national du 22 décembre 2006 (branche télédiffusion, salariés employés sous contrats à durée déterminée d'usage), tels que des régisseurs, des costumiers, des coiffeurs, des réalisateurs, des éclairagistes, des preneurs de son ainsi que certains métiers dits de la liste 2, participants, mannequins, chroniqueurs, musiciens interprètes ;
- des intermittents relevant de la convention collective nationale du 30 décembre 1992 des artistes-interprètes engagés pour des émissions de télévision, tels que des artistes dramatiques, lyriques, chorégraphiques, de variété, cascadeurs.

Depuis 2011, France Télévisions s'est engagée dans une politique de réduction de la précarité qui a conduit à une baisse de la part relative

²³ Le contrat à durée déterminée d'usage est une modalité spécifique de contrat à durée déterminée prévue par l'article L 1242-2 du code du travail : « 3. emplois [...] pour lesquels, dans certains secteurs d'activité définis par décret ou par convention ou accord collectif de travail étendu, il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat de travail à durée indéterminée en raison de la nature de l'activité exercée et du caractère par nature temporaire de ces emplois. » Le CDDU ne comporte pas forcément de date de fin de contrat, ce qui est inhabituel en ce qui concerne un contrat d'embauche à durée déterminée.

des effectifs non permanents sur les effectifs totaux, passée de 19,1 % en 2011 à 14,1 % en 2015. Cet effort opportun ne doit cependant pas masquer les limites actuelles du système de recours aux intermittents et la nécessité persistante d'opérer un travail de sécurisation juridique des conditions d'emploi de ces personnels.

La réduction des salariés non permanents a été très largement réalisée par le transfert de ceux-ci vers les effectifs permanents (949 CDD ont été transformés en CDI entre 2012 et 2015). Dès lors que l'entreprise n'a pas à faire face à des surcroûts récurrents d'activité, cette politique n'a de sens, d'un point de vue économique, qu'à la condition de freiner durablement les nouvelles entrées de personnels non permanents afin que puisse être mis un terme à un mouvement continu de « permanentisation » contraint par une forte pression sociale et qui est source de rigidités organisationnelles pour l'entreprise.

Or, dans la mesure où il n'est pas assorti d'une planification opérationnelle et rigoureuse des équipes, le caractère favorable des dispositifs conventionnels en matière d'organisation du temps de travail des salariés permanents (cf. *infra*) ne permet pas à France Télévisions de réguler efficacement le recours à l'emploi non permanent. Ainsi, en 2015, plus de 34 % des effectifs non permanents ont été recrutés afin de remplacer des salariés permanents partis en congés.

Par ailleurs, le volume de CDD signés (97 695 en 2014, soit plus de 389 contrats par jour ouvré) demeure à un niveau tel qu'il semble incompatible avec l'exercice d'un contrôle fiable. L'historique des contrats n'ayant pas pu être intégralement repris dans les systèmes d'information de l'entreprise unique, les risques pesant sur France Télévisions au regard de la législation du travail apparaissent substantiels.

Plusieurs condamnations récentes témoignent des conditions peu rigoureuses dans lesquelles l'emploi non permanent est suivi à France Télévisions, qu'il s'agisse par exemple de la requalification en CDI du contrat d'une maquilleuse embauchée à titre non permanent par France Télévisions depuis décembre 1975 ou de celle d'une scripte attachée au journal télévisé de France 3, titulaire de 650 CDD sur une période de 12 ans.

De fait, entre 2010 et 2015, 207 salariés en CDD ont vu leur contrat requalifié en CDI par décision du juge, dont 152 ont été réintégrés dans l'entreprise. En outre, de nombreuses instances restent encore pendantes : sur 422 contentieux en cours en 2015 dans le domaine des ressources humaines, 299 dossiers concernaient des demandes de requalification de CDD en CDI, dont 96 identifiés comme demandes de rupture de collaboration et 203 demandes d'intégration. Enfin, au-delà du

risque juridique et de la mise en jeu de la réputation de France Télévisions, les condamnations judiciaires s'avèrent coûteuses. Ainsi, sur la seule année 2014, le montant des condamnations ou transactions dans le cadre de requalification de CDD s'est élevé à 9 M€.

Si l'emploi non permanent constitue une variable d'ajustement des effectifs dont les entreprises de l'audiovisuel continueront à avoir besoin compte tenu de la nature de leurs activités, France Télévisions semble encore loin d'avoir mis fin à des pratiques juridiquement contestables et économiquement coûteuses.

4 - Un absentéisme en hausse depuis 2013

Présentant de fortes disparités régionales au sein de l'entreprise, le recours à l'emploi non permanent apparaît en outre fortement corrélé au taux d'absentéisme.

La Corse et le Pôle sud-est, avec des taux d'absentéisme de 9,8 % et 6,6 % sensiblement supérieurs à la moyenne observée dans l'ensemble des régions (5,5 %) comme à Paris et en Île-de-France (4,1 %), sont également les deux zones géographiques qui enregistrent les taux d'emplois non permanents les plus élevés (respectivement 22,4 % et 21,2 % contre 14,6 % en 2014 pour l'ensemble de l'entreprise).

De manière générale, malgré des conditions salariales et de travail favorables (cf. *infra*), France Télévisions est confrontée à un absentéisme sensiblement plus important que la moyenne enregistrée dans les entreprises du secteur privé (baromètre Ayming, ex ALMAcg) et en hausse constante depuis 2013, de 4,7 % à 5,6 %.

Tableau n° 11 : taux d'absentéisme entre 2010 et 2015 (en %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>France Télévisions</i>	4,89	4,73	4,67	4,7	4,98	5,6
<i>Moyenne des entreprises du secteur privé (plus de 100 salariés)</i>	3,95	3,84	4,53	4,26	4,59	4,76
<i>Écart (FTV-moyenne du secteur privé)</i>	0,94	0,89	0,14	0,44	0,39	0,84

Source : France Télévisions et site internet d'Ayming (ex ALMAcg)

La cartographie de l'absentéisme réalisée par l'entreprise en mai 2014 évaluait le coût direct de l'absentéisme à 25,3 M€ en 2012 et 25,7 M€ en 2013²⁴.

B - L'accord du 28 mai 2013 : une évolution aussi avantageuse que coûteuse du paysage conventionnel

Alors qu'il aura fallu près de quatre années de difficiles négociations pour que France Télévisions parvienne, le 28 mai 2013, à la conclusion de l'accord collectif unifiant le statut de ses salariés, son impact sur la masse salariale apparaît disproportionné au regard des contraintes qui pèsent sur l'entreprise. Du point de vue de l'organisation du temps de travail comme des rémunérations individuelles, l'accord du 28 mai 2013 a mis en œuvre des dispositions favorables aux salariés de France Télévisions (en particulier aux cadres supérieurs), en comparaison du régime applicable chez les principaux concurrents.

1 - Une mise en œuvre complexe

S'appliquant aux personnels permanents (CDI et CDD, à temps plein et à temps partiel) et aux salariés non permanents, à l'exception des CDDU²⁵, l'accord collectif d'entreprise signé le 28 mai 2013 s'est substitué à l'ensemble des dispositions conventionnelles préexistantes, à savoir : l'ensemble des accords d'entreprise et d'établissement des sociétés absorbées, la convention collective de la communication et de la production audiovisuelles (CCCPA) régissant le statut des personnels techniques et administratifs (PTA) et l'avenant audiovisuel à la convention collective nationale des journalistes (CCNJ).

²⁴ Ce coût intègre le coût du complément employeur en cas de maintien de salaire du salarié absent pour maladie ; le coût des accidents du travail et maladies professionnelles ; les indemnités journalières versées par Audiens ; le coût des CDD de remplacement ; les cotisations prévoyance (part patronale).

²⁵ Pour les salariés sous contrat à durée déterminée conclu en application des articles L. 1242-2 alinéa 3 du code du travail (CDDU), l'accord s'applique pour les dispositions non couvertes par l'accord collectif national de branche de la télédiffusion du 22 décembre 2006, étendu le 5 juin 2007.

Pour aboutir à ce nouvel accord, l'entreprise s'est engagée dans une négociation éminemment complexe conduite dans un climat social tendu, les négociations ont été à l'origine de 537 jours non travaillés en 2011 et de 2 912 en 2012. En outre, au-delà des objectifs généraux assignés à l'entreprise, l'État ne lui a pas donné un mandat suffisamment précis qui lui aurait permis d'une part d'assurer un suivi régulier des négociations et d'autre part apprécier l'impact financier de l'harmonisation des statuts et des nouveaux avantages accordés aux salariés.

Quatre grandes novations marquent l'accord du 28 mai 2013 :

- l'instauration d'une nouvelle grille de classification des emplois applicable aux journalistes, à compter du 1^{er} janvier 2012 et aux PTA, à compter du 1^{er} janvier 2013 ;
- la fin des automatismes dans le domaine des promotions et des revalorisations salariales individuelles ;
- la fin du paritarisme en matière de gestion des carrières individuelles (mouvements et promotions des personnels par le biais de commissions composées paritairement de représentants de la direction et des syndicats) ;
- la mise en œuvre de nouvelles dispositions relatives à la durée et à l'organisation du temps de travail, avec notamment le passage au forfait-jours qui a concerné 1 242 PTA et 2 117 journalistes en 2014.

Parallèlement à la mise en œuvre de l'accord collectif, France Télévisions a lancé une négociation visant à résorber les écarts de salaires entre les salariés issus des ex-sociétés fusionnées. Ces mesures d'harmonisation salariales finalisées en 2014 ont été appliquées rétroactivement à compter du 1^{er} janvier 2012.

2 - Un impact substantiel et durable sur la masse salariale

Alors que l'accord collectif devait, selon France Télévisions, permettre d'enrayer la croissance soutenue de la masse salariale, + 11 % entre 2009 et 2013, notamment grâce à travers une meilleure organisation du temps de travail et la suppression des automatismes, les nouvelles dispositions conventionnelles ont, au contraire, nettement amplifié la hausse des charges de personnel.

**Tableau n° 12 : évolution comparée des charges de personnel
et des charges d'exploitation entre 2009 et 2015***

en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évol. 2009 -2015
PTA permanents	436	453	450	468	486	488	498	14 %
Journalistes permanents	220	233	233	247	245	263	260	18 %
Non permanents	130	143	159	155	132	134	130	0 %
Dépenses sociales	21	20	21	26	31	24	26	24 %
Total	807	849	863	896	894	909	914	13 %
Charges d'exploitation	4 043	4 248	4 324	4 346	4 235	4 219	4 135	2 %
Part des charges de personnel	20 %	20 %	20 %	21 %	21 %	22 %	22 %	

Source : France Télévisions. * Comptes individuels non consolidés de France Télévisions.

Entre 2011 et 2014, le coût cumulé de la combinaison de l'accord collectif et des mesures d'harmonisation salariale liées à la constitution de l'entreprise unique a représenté un renchérissement de sa masse salariale de 31,7 M€.

**Tableau n° 13 : coût du nouvel accord collectif et de l'harmonisation
salariale (en M€) entre 2011 et 2014**

Coût de l'accord collectif	4,5
Coût de l'harmonisation des salaires	7
Coût de l'harmonisation du temps de travail	9,9
Total hors charges	21,3
Total charges comprises	31,7

Source : France Télévisions

Ce coût cumulé entre 2011 et 2014 ne prend pas en compte l'effet financier sur le long terme du « repositionnement » des salariés dans le nouveau système de classification, ainsi que les mesures d'harmonisation et de temps de travail qui continueront de produire leurs effets bien au-delà de leur année de mise en œuvre, comme en atteste l'augmentation des salaires de base (cf. *infra*).

En définitive, malgré la légère baisse des effectifs, les charges de personnel ont enregistré une augmentation de 13 % entre 2009 et 2015 (de 807 M€ à 914 M€), soit un rythme nettement plus rapide que les charges d'exploitation au cours de la même période (+ 2 %). Relativement stable jusqu'en 2012, la part des charges de personnel dans les charges d'exploitation a cru rapidement (de 20,6 % en 2012 à 22,1 % en 2015), engageant ainsi l'entreprise dans une dynamique peu soutenable à moyen terme, faute que les avantages accordés aux salariés aient été compensés par des gains de productivité

3 - Une organisation du temps de travail qui ne favorise pas l'efficience

Si l'on excepte les dispositions très spécifiques prévues pour certaines catégories particulières de personnel, il existe deux grands modes d'organisation du temps de travail à France Télévisions : le décompte horaire (majoritaire chez les PTA) et le décompte annuel en jours travaillés (dit forfait-jours), majoritaire chez les journalistes.

La durée de travail, en décompte horaire, est fixée pour les journalistes comme pour les PTA à 1 582 heures par année de référence (y compris la journée de solidarité), soit 25 heures de moins que la durée légale de travail (1 607 heures par an).

La durée de travail en forfait-jours est fixée à 204 jours pour les PTA et à 197 jours pour les journalistes²⁶. Par rapport aux PTA, les journalistes bénéficient donc de 7 jours de congés supplémentaires. Cette différence, surprenante concernant les salariés d'une même entreprise, représente pour celle-ci 14 399 jours de congés supplémentaires à financer (soit 73 ETP).

En raison de la nature du travail exercé (autonomie, déplacements), l'entreprise a encouragé, par le biais d'une incitation salariale non négligeable (+ 3 % en 2014 et + 2 % en 2016), le passage de l'ensemble des journalistes au forfait-jours. Six cent cinquante-deux journalistes ont toutefois souhaité conserver le régime du décompte horaire en 2014, obligeant ainsi l'entreprise à maintenir une gestion duale du temps de travail. Il en résulte un frein à la planification efficiente des moyens, pourtant essentielle afin de réduire le nombre de CDD conclus par France Télévisions (cf. *supra*).

²⁶ Pour les PTA : 365 jours dans l'année – 104 jours de repos hebdomadaires – 25 jours de congés payés – 11 jours fériés – 22 jours de RTT (passage de 39 heures à 35 heures) + 1 jour de solidarité = 204 jours. Les journalistes bénéficient de 4 jours supplémentaires de congés au titre des contraintes liées à leur activité et de 3 jours de RTT supplémentaires.

Les salariés ayant souhaité demeurer au décompte horaire ont néanmoins bénéficié d'une mesure de bonification, l'accord collectif introduisant la possibilité (inexistante auparavant pour les journalistes) de rémunérer des heures supplémentaires. Ainsi, pour la première fois à France Télévisions, 19 % des journalistes ont perçu des heures supplémentaires pour un montant total de 431 249 € en 2014.

Au total, entre 2011 et 2015, l'ensemble des éléments de rémunération liés aux horaires de travail sont ainsi passés de 10,3 M€ à 22,05 M€, soit une augmentation de 114 %, avec une hausse très nette liée à l'application de l'accord collectif (+ 67 % entre 2013 et 2014).

Tableau n° 14 : évolution des éléments de la rémunération liés aux horaires de travail (en M€)

		2011	2012	2013	2014	2015
Monétisation du CET	Journalistes	1,2	1,5	1,8	2,3	3,4
	PTA	1,3	2,6	2,2	3	4,8
Heures supplémentaires	Journalistes	-	-	-	0,4	0,2
	PTA	4,2	3,7	3,5	4,7	4,2
Heures complémentaires	Journalistes	-	-	-	0,1	0,1
	PTA	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Heures normales	Journalistes	0,2	0,7	0,6	0,3	0,6
	PTA	3	3,4	3,2	8,2	8
Astreintes	Journalistes				0,2	0,2
	PTA	0,2	0,3	0,2	0,4	0,4
Total		10,3	12,4	11,7	19,8	22

Source : France Télévisions

Par rapport aux entreprises concurrentes, l'organisation du temps de travail des journalistes de France Télévisions apparaît sans conteste plus favorable. Le forfait-jours des journalistes de TF1 s'échelonne de 208 à 215 jours²⁷, soit *ceteris paribus*, un nombre annuel de jours supplémentaires travaillés de 11 à 18 jours par rapport aux journalistes de France Télévisions – ce qui équivaut, en se référant à la fourchette basse de 208 jours, à un moindre potentiel de jours travaillés de 22 627 jours pour France Télévisions, soit l'équivalent de 115 ETP.

S'il appartient à un accord collectif d'établir des dispositions spécifiques à l'entreprise au sein de laquelle il est signé, la situation singulière des journalistes de France Télévisions conduit la Cour à recommander à France Télévisions l'alignement du forfait-jours des journalistes sur celui des personnels techniques et administratifs.

²⁷ Document annuel de référence 2015, TF1, p. 270.

Par ailleurs, alors que les heures supplémentaires ont représenté un coût de 8,85 M€ sur la seule année 2014 (5,85 M€ pour les salariés permanents et 3 M€ pour les salariés non permanents), la Cour n'a pu obtenir de France Télévisions communication du nombre d'heures et de jours réellement effectués annuellement par ses salariés. L'entreprise a justifié son incapacité à le faire en invoquant le déploiement encore trop récent du module de gestion des temps et des activités pour pouvoir disposer des données appropriées.

Il convient pourtant de rappeler que l'accord collectif prévoit explicitement le contrôle des horaires effectués par les salariés en décompte horaire, afin d'en assurer un suivi précis. La Cour rappelle qu'un contrôle effectif et automatisé des présences pour les salariés en décompte horaire qui, pour des raisons d'équité comme d'efficacité, ne peut être laissé à la seule discrétion du manager de proximité (comme c'est le cas aujourd'hui), semble être la contrepartie minimale au paiement d'heures supplémentaires par une entreprise financée sur ressources publiques.

4 - Des rémunérations individuelles nettement revalorisées

Sous l'effet de l'accord collectif, les salaires de base (non liés aux fluctuations d'activités) ont crû rapidement (+ 13,3 % entre 2013 et 2014). Cette augmentation substantielle est liée à trois facteurs principaux :

- l'intégration de certaines primes au salaire de base, au fur et à mesure de la transposition des salariés dans les nouvelles grilles. C'est le cas notamment des parts variables qui ont été, pour tout ou partie, intégrées aux salaires de base ;
- l'harmonisation des salaires des collaborateurs des anciennes sociétés, qui a eu un effet positif pour plus de 40 % des salariés de l'entreprise ;
- le passage au forfait-jours, qui s'est accompagné d'une incitation financière (majoration salariale de 3 % en 2014, puis de 2 % en 2016).

Passé de 47 898 € en 2013 à 49 230 € en 2015, le salaire médian brut par salarié est également en augmentation (+ 2,8 %), avec toutefois des différences marquées entre catégories de salariés (+ 3 % pour les PTA ; + 7,7 % pour les journalistes). Le nombre de salariés (CDI à temps plein) ayant une rémunération brute annuelle supérieure à 70 000 € est passé de 899 en 2011 à 1 415 en 2015, soit une augmentation de + 57 % dont une hausse de + 39 % entre 2013 et 2015, en raison du repositionnement des personnels sur les nouvelles grilles de classification intervenu avec l'accord collectif de mai 2013.

Le glissement vers les tranches supérieures de rémunération constitue une charge substantielle pour l'entreprise. En 2015, 547 salariés ont bénéficié d'une rémunération de plus de 96 000 € annuels bruts, dont 191 une rémunération supérieure à 120 000 € annuels bruts. Le coût total des rémunérations supérieures à 96 000 € annuels bruts s'élève ainsi à 69,6 M€ en 2015.

C - Des questions essentielles laissées en suspens

Malgré son coût et son impact durable sur les charges de personnel, l'accord collectif a laissé irrésolues plusieurs questions essentielles au bon fonctionnement de l'entreprise, qu'il s'agisse de la polyvalence des salariés ou du problème organisationnel que constitue le sur-encadrement. Focalisée sur la conclusion de l'accord collectif, la direction des ressources humaines ne s'est en outre pas engagée dans la remise à plat indispensable de pratiques contestables.

1 - L'absence d'accord global sur la polyvalence des salariés

Restée largement imperméable aux profondes évolutions introduites par les technologies numériques dans les modes de production de l'audiovisuel, la nouvelle classification des métiers introduite par l'accord du 28 mai 2013 n'a pas été mise à profit aux fins d'adapter les postes de l'entreprise à ces mutations majeures.

La polyvalence des salariés que permettent les facilités d'usage des outils numériques, mais aussi l'éventail élargi des compétences acquises par les professionnels nouvellement formés ont pour effet de rendre de plus en plus poreuse la frontière – considérée autrefois comme intangible – entre journalistes²⁸ et techniciens²⁹. Ces évolutions modifient le contenu et les attentes attachés à chacun de ces métiers. À titre d'exemple, les journalistes sortant de formation sont en mesure de monter eux-mêmes la majorité des sujets simples diffusés dans les journaux télévisés³⁰. De même, l'existence de scriptes chargés de transcrire les textes sur prompteur est une pratique qui a disparu dans la majorité des chaînes de télévision, grâce aux outils informatiques mis à la disposition des journalistes.

²⁸ Rédacteurs ; journalistes reporters d'images (caméramans).

²⁹ Monteurs, opérateurs de prise de son, notamment.

³⁰ Les sujets plus complexes, notamment dans les magazines d'information, nécessitent de faire appel à la technicité des monteurs.

Or, c'est seulement pour les journalistes (journalistes rédacteurs et journalistes reporters d'images) qu'a été introduite dans l'accord collectif de mai 2013 la possibilité de reconnaître des compétences complémentaires. Reposant exclusivement sur le volontariat, les premiers résultats enregistrés sont néanmoins faibles : si 54 journalistes permanents ont été reconnus aptes à l'exercice de compétences complémentaires en 2014, on note un tassement des demandes comme des reconnaissances d'aptitude dès 2015, avec seulement 27 nouveaux journalistes qui se sont vus reconnaître des compétences complémentaires.

À défaut d'un cadrage global sur ce sujet dans l'accord collectif de mai 2013, France Télévisions s'est lancée dans des accords sectoriels dont la portée demeure limitée. Un premier accord, à durée déterminée, sur l'exercice de compétences complémentaires par les personnels techniques, a été signé le 12 janvier 2016 pour le périmètre France Ô et Outremer 1^{ère}. Un accord similaire est en cours pour le périmètre de France 3. Les activités du siège restent pour l'heure à l'écart de cette dynamique pourtant inéluctable.

En conséquence, la Cour recommande de revoir la classification des métiers afin d'y inscrire, pour l'ensemble des salariés de l'entreprise, la polyvalence des emplois induite par le numérique.

2 - Le sur-encadrement

Une autre problématique organisationnelle essentielle – absente des négociations de l'accord collectif – réside dans la surreprésentation du personnel encadrant (notamment le management intermédiaire) par rapport au nombre de salariés participant directement à la production des contenus diffusés. Loin d'avoir été réglé, le déséquilibre a été accentué par l'accord collectif.

Alors que le nombre de cadres se situe entre 17 % et 18 % de la population active française, le nombre de PTA catégorisés comme cadres a augmenté de 12 % entre 2011 et 2014 pour s'élever à près de 79 % du total des PTA (4 746 sur un total de 6 013 PTA).

De même, le nombre de journalistes affectés à des fonctions de coordination et d'encadrement est substantiel (26 % en 2015) par rapport aux journalistes « de terrain », c'est-à-dire affectés aux reportages et au contenu de l'information. Cette disproportion est encore plus marquée au sein de la direction de l'information où ils atteignent 40 %, dont 149 rédacteurs en chef ou rédacteurs en chef adjoint.

Ce constat conduit à s'interroger sur la pertinence de la dernière « cotation des emplois » conduite en 2010-2011. Une évaluation plus précise des fonctions réellement exercées semble indispensable. Elle pourrait, par exemple, porter sur les emplois exercés par les 550 salariés percevant un salaire supérieur à 8 000 € brut par mois. Une telle revue des cadres a été effectuée par la BBC.

3 - La pérennisation de pratiques critiquables

En contradiction avec la réponse de principe initialement fournie à la Cour par France Télévisions, qui estimait cette pratique inexistante dans l'entreprise, ont été identifiés plusieurs cas de salariés cumulant, sur la même période, un CDI et un ou plusieurs CDD ou CDDU. Ainsi, en 2014, 182 salariés en CDI (dont 10 à temps plein) avaient conclu avec France Télévisions un ou plusieurs CDD ou CDDU (jusqu'à 108 pour un même salarié).

Par ailleurs, certains salariés embauchés en CDI à temps plein - et rémunérés en conséquence - peuvent être parallèlement rétribués par des sociétés de production privées qui fournissent à France Télévisions des programmes qu'elle finance très majoritairement.

La porte est donc ouverte à des pratiques opaques et peu respectueuses des deniers publics.

Plusieurs exemples problématiques de cumuls de contrats et de rémunérations

Deux salariés de France 2 ont cumulé, en 2014, un CDI de rédacteur en chef et 22 périodes d'emploi de producteur artistique et de présentation rémunérées en CDD ou CDDU, dont neuf sur des périodes se chevauchant.

La Cour a également constaté qu'au sein de la direction de l'information, France Télévisions achète des programmes dont la présentation est assurée par l'un de ses salariés permanents et qui donne lieu à une rémunération directe par la société de production. C'est le cas d'un rédacteur en chef hors grille employé à plein temps par France Télévisions percevant un salaire annuel brut de plus de 205 000 € annuels et une rétribution par une société de production privée (six émissions pour 66 000 € en 2015).

Un autre rédacteur en chef hors grille combine les deux pratiques avec un salaire annuel brut de plus de 230 000 €, qui parallèlement, se cumule avec des contrats de pigiste passés avec France Télévisions (21 en 2014) et une rétribution par une société de production privée dont le programme est pris en charge à 86 % par France 2 et à 10 % par le CNC (également financé sur fonds publics).

La Cour estime que doit être interdite à l'avenir la pratique du cumul de contrats entre un CDI et un CDD/CDDU³¹, comme celle des salariés en CDI rémunérés parallèlement par des sociétés de production privée.

De même, le régime des ruptures de contrat de travail apparaît mal maîtrisé et demeure peu transparent. Outre la grande difficulté de l'entreprise à fournir des données fiables et cohérentes, nombre de cas ont illustré la volonté de régler dans la discrétion - et souvent de manière généreuse - la situation de cadres dirigeants, notamment lors des changements de présidence. Entre 2009 et 2014, 29 salariés ont bénéficié d'indemnités de licenciement supérieures à 250 000 €, et, pour neuf d'entre eux, des indemnités supérieures à 400 000 €. Les indemnités³² versées au titre des ruptures de contrat (licenciements ou ruptures conventionnelles) s'élèvent respectivement à 14,1 M€ en 2014 et 11,9 M€ en 2015, dont 4,1 M€ et 3,9 M€ d'indemnités transactionnelles, négociées par France Télévisions avec les parties prenantes.

D - Un climat social difficile malgré un dialogue nourri

1 - Un dialogue social nourri

La création de l'entreprise unique a conduit à réorganiser les instances représentatives du personnel, sans toutefois permettre d'opérer une réelle rationalisation. Au total, France Télévisions compte environ 1 300 salariés protégés, soit 13 % de ses effectifs permanents.

Théoriquement organisées tous les trois ans, les élections des représentants syndicaux ont lieu au sein de 15 établissements distincts dont la liste a été fixée par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DiRECCTE) dans une décision du 27 septembre 2010.

Toute organisation syndicale ayant obtenu plus de 10 % des voix (quatre à la suite des élections de 2015) est considérée comme représentative au niveau de l'entreprise. Elle est de ce fait habilitée à désigner cinq délégués syndicaux centraux. En sus des 20 délégués syndicaux centraux, dont la moitié sont détachés à temps plein, il existe 170 délégués syndicaux à France Télévisions qui bénéficient chacun de 20 heures de délégations par mois, soit 25,3 ETP.

³¹ Compte tenu notamment des difficultés de suivi (notamment du respect de la durée maximale de travail hebdomadaire ou de l'interdiction faite à un salarié de travailler pendant ses congés payés, a fortiori pour le même employeur).

³² Ces indemnités incluent les indemnités légales, conventionnelles, transactionnelles et les dommages et intérêts.

Quant aux instances représentatives du personnel, la fusion des ex-sociétés ne s'est pas systématiquement traduite par une rationalisation, comme en atteste le nombre de délégués du personnel (+ 13) et le nombre des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) (+ 10).

Au total, la Cour estime le nombre de salariés qui se consacrent à temps complet aux instances de représentation du personnel (hors CHSCT) à l'équivalent de 134 ETP. En 2014, 562 réunions plénières ont été tenues qui ont engendré un montant de frais de missions estimé par France Télévisions à 700 000 €.

Du fait de sa parution récente, France Télévisions n'a pas encore exploité la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi afin de favoriser l'organisation de réunions communes et le regroupement d'instances représentatives du personnel.

2 - Un climat social qui reste difficile

Malgré la densité du dialogue, le climat social au sein de l'entreprise demeure fragile.

Bien qu'ils mobilisent moins de salariés (le taux de grévistes a baissé de 10 % en 2012 et 2,43 % en 2015, les mouvements sociaux (tant en nombre de préavis que de grèves effectives) sont en nombre croissant (43 grèves en moyenne en 2014-2015 contre 19 en 2011-2013).

Le nombre de jours de travail perdus, après avoir atteint un pic en 2013 (3 946) – année de mise en œuvre de l'accord collectif – s'établit à 1 302 jours en 2015.

Tableau n° 15 : nombre de grèves et de jours de travail perdus entre 2011 et 2015

Année	Nbre de préavis de grève	Nbre de grèves effectives	Nbre de jours de grève	Nbre de jours de travail perdus	% de grévistes
2011	35	12	59,04	1 130,50	5,97 %
2012	36	23	27,76	3 475,00	10,04 %
2013	31	23	58,00	3 946,00	9,16 %
2014	61	48	104,25	1 237,30	1,55 %
2015	45	38	135,79	1 302,60	2,43 %

Source : France Télévisions

Les conséquences des mouvements sociaux sur l'offre de service public ne font pas l'objet d'un suivi précis. Longtemps annoncés comme « en cours de collecte » par France Télévisions, le nombre d'heures d'antennes dégradées ou perturbées chaque année pour toutes les chaînes n'a finalement pu être fourni à la Cour.

II - Des chantiers informatiques structurants en retard

La constitution de l'entreprise unique a nécessité d'engager un ambitieux plan de convergence des systèmes d'information afin de permettre à France Télévisions de disposer des moyens informatiques adaptés à l'unification progressive de ses processus opérationnels et de ses procédures. Si les outils quotidiens de bureautique ont été rapidement mis en place, le déploiement des systèmes d'information les plus structurants a connu des retards importants qui, outre la hausse des coûts en résultant, ont été préjudiciables à la progression effective du chantier global de l'entreprise unique.

Au sein de la direction générale adjointe « technologie fabrication », la direction de l'ingénierie technique et des systèmes d'information (ISI) a été créée en 2009 par la fusion des directions informatiques des anciennes chaînes. Depuis plusieurs années, ISI porte le chantier de la convergence des systèmes d'information, dont elle assure la maîtrise d'œuvre, la maîtrise d'ouvrage revenant à chacune des directions utilisatrices ou directions métiers.

Préparé en 2009 avec l'aide d'IBM, ce plan de transformation s'est concrétisé dans une feuille de route 2009-2011 dont le point d'achèvement était prévu pour 2011. Constatant qu'« un calendrier extrêmement volontariste, au vu de l'étendue du champ de ces outils et des différences profondes existant entre ex-sociétés, avait été associé à ce plan », l'avenant 2013-2015 au COM 2011-2015 mettait en exergue les difficultés rencontrées pour décaler à 2015 la fin du processus.

Le plan n'était pourtant pas achevé à la fin de l'année 2015. Les raisons de ce nouveau retard tiennent pour une part à la sous-estimation initiale de la complexité du chantier au regard de l'hétérogénéité des systèmes existant dans les antennes dont il devait assurer la convergence. En outre, aux difficultés techniques se sont ajoutés certains facteurs externes au domaine des systèmes d'information, telle que la longueur de la négociation de l'accord collectif qui a retardé le déploiement de l'outil RH Papyrus. Par ailleurs, il est vraisemblable que les effectifs d'ISI n'ont pas été suffisants et les procédures de conduite de projet pas assez abouties, comme le montre un audit réalisé par Accenture sur ce sujet. Enfin, certains prestataires extérieurs semblent aussi devoir porter une part de la responsabilité de ces retards, notamment en ce qui concerne le centre de diffusion et d'échanges³³.

³³ Le centre de diffusion et d'échanges est un système unifié qui permet de recevoir la totalité des productions destinées à l'ensemble des antennes, de les « habiller », de les vérifier, puis de les diffuser sur l'ensemble des canaux disponibles.

Plus de cinq ans après la constitution de l'entreprise unique, certains outils prévus par le plan de convergence n'ont pas encore été déployés. En 2015, trois systèmes essentiels restaient à finaliser : le centre de diffusion et d'échanges Oscar³⁴, qui concerne l'élaboration des grilles d'antenne et des conducteurs, et Planif, outil d'harmonisation de la planification du travail des salariés de France Télévisions. Au total, le plan de convergence ne se terminera qu'en 2016 voire en 2017, soit quatre à cinq années après ce qui avait été initialement prévu. Dans ces conditions, les coûts des projets ont logiquement dérivé. Pour les projets les plus structurants, l'augmentation est de 32 % (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 16 : délais et coûts du plan de convergence

Programme	Délai de réalisation prévu	Délai réalisé	Coût prévu en M€	Coût en 2015 en M€
i.nat	3,5 ans	4,5 ans	6,6	8,6
i.média	4 ans	6 ans	9,8	14
Oscar	4 ans	7 ans	7,8	17,3
CDE	4 ans	7 ans	28,8	30
Planif	3 ans	7,5 ans	4	7,8
Papyrhus	2,5 ans	5 ans	9,8	10,8
Ariane	1 an	2,5 ans	4	4,9
Total			70,8	93,4

Source : France Télévisions

Au-delà des dérives de coûts, la question la plus grave réside dans le retard pris par le plan de convergence, qui a eu des conséquences pour France Télévisions dans son ensemble. La construction du socle informatique commun était en effet un élément critique de l'unification de l'entreprise et de la qualité de sa gestion dans tous les domaines, de la gestion des programmes comme des équipements techniques, de la maîtrise de ses ressources humaines à sa gestion administrative et financière. Les retards dans la mise en œuvre du plan de convergence ont contribué au retard de la transformation d'ensemble de France Télévisions.

³⁴ Oscar est le système d'information de gestion des programmes.

III - Une gestion financière et un contrôle interne insuffisants

La gestion de France Télévisions ne répond pas aux critères de rigueur et d'efficacité d'une entreprise dont le chiffre d'affaires atteint 3 Md€, *a fortiori* lorsque plus de 80 % de ce montant est constitué de ressources publiques. Déjà présentes dans les sociétés de programmes, ces faiblesses ont été accrues lors de la fusion.

A - Des procédures budgétaires et financières mal cadrées

Malgré les actions déjà engagées, la qualité de sa gestion budgétaire et financière de France Télévisions reste à améliorer.

1 - Une comptabilité analytique qui peine à se développer

La mise en place de l'entreprise unique ne s'est pas traduite par le déploiement d'une comptabilité analytique unifiée entre les chaînes. Si le réseau régional France 3 dispose d'un système en coûts complets sur l'ensemble de ses programmes, les autres chaînes ne produisent que des coûts semi-complets qui empêchent de connaître précisément le coût de revient prévisionnel des différents volets de leur activité (émissions, coûts de grille, antennes, etc.), pas plus qu'ils ne permettent de les reconstituer *a posteriori*. Par ailleurs, les « coûts standards » par unité d'œuvre (par exemple, le coût horaire d'un car-régie), qui servent à établir le montant des facturations internes, ne sont pas actualisés à fréquence régulière et leur suivi est assuré sur un simple tableur bureautique.

Imparfaite sur le fond, la comptabilité analytique l'est aussi dans le format de ses restitutions. Ainsi, le solde communément utilisé par l'entreprise, dénommé « résultat opérationnel du diffuseur », est censé traduire le résultat du cœur de métier de l'entreprise. Pour autant, ce solde ne comprend toujours pas l'ensemble des recettes et une partie des coûts associés au numérique (soit une charge nette de - 26,7 M€ en 2015). En y incluant l'ensemble des activités numériques, le résultat opérationnel du diffuseur serait nettement plus déficitaire (72 M€ au lieu de 45 M€ en 2015) mais plus représentatif du cœur de métier de l'entreprise, dans l'état actuel des technologies.

Si les insuffisances en matière d'évaluation des coûts, de contenu ou de présentation des principaux agrégats sont une limite à un pilotage efficace de l'activité du groupe, d'autres éléments essentiels font défaut. À titre d'exemple, la fusion des chaînes n'a toujours pas conduit à la mise en place d'un outil de planification unique au sein des directions prestataires qui permette d'affecter à chaque activité les moyens humains et matériels qui lui sont consacrés. Ceci empêche toute gestion efficiente des ressources humaines et des matériels dont la société dispose. De même, l'analyse de la performance opérationnelle par chaîne est inexistante. Or, l'absence de comptes d'exploitation individualisés limite les possibilités d'un « management par objectifs » et prive plus largement l'entreprise de pouvoir mesurer sa performance en la confrontant aux standards économiques de son secteur d'activité.

2 - Un processus budgétaire qui doit tendre vers davantage de pluriannualité

Plusieurs procédures budgétaires coexistent à France Télévisions : une pour le budget de France Télévisions SA ; une pour l'ensemble des filiales ; une pour les investissements de programmes ; enfin, une procédure spécifique pour les dépenses de personnel. L'ensemble du processus est centralisé au niveau de la direction du contrôle de gestion, qui consolide les données budgétaires des entités.

Élaborés selon le principe administratif « des services votés et mesures nouvelles », les procédures budgétaires ne sont donc pas des outils de programmation stratégique. La prévision des dépenses de personnel permanent est toutefois appréhendée de façon plus précise sur la base du niveau prévisionnel d'ETP et de la masse salariale qui lui est associée.

Les procédures budgétaires existantes ont donc pour objet principal d'effectuer une répartition prévisionnelle des dépenses de l'année et de contrôler leur exécution en cours d'exercice. À la différence des pratiques généralement répandues dans les entreprises et qui tendent à l'être dans la sphère publique, elles ne sont pas conçues comme l'instrument servant à définir les moyens résultant d'objectifs définis à l'avance, auxquels serait associée une recherche de la performance.

La vision pluriannuelle du budget est enfin absente d'un processus qui se limite à l'établissement de prévisions pour le seul exercice à venir : c'est pourtant sur la base d'une telle approche que la société pourra se doter d'une gestion à long terme de ses ressources financières indispensable au retour à l'équilibre des comptes.

B - Des procédures de contrôle interne déficientes

L'examen de la gestion de France Télévisions conduit à constater que, en de nombreux domaines, la formalisation des règles est insuffisante et que, lorsque celles-ci existent, le contrôle de leur application n'est pas effectif.

1 - Un contrôle interne embryonnaire

En matière de gestion des ressources humaines, les commissaires aux comptes ont souligné la nécessité de formaliser les procédures, parfois connues d'un nombre très limité de personnes, afin d'en sécuriser le périmètre et d'en préciser les responsables. À titre d'exemple, l'organisation des délégations de signature des contrats de travail n'est pas formalisée : ces insuffisances empêchent toute analyse probante des régimes de subdélégation en vigueur sur l'ensemble des contrats à durée déterminée conclus par France Télévisions (soit près de 100 000 par an).

La formalisation des écritures de clôture d'exercice en matière sociale apparaît également perfectible. Ainsi, en ce qui concerne les litiges prud'homaux, les investigations de la Cour ont montré que la documentation de l'écriture de provision était manquante pour les contentieux les plus importants. De même, en dépit de l'importance des compteurs de congés anciens non régularisés (congés payés, RTT, repos compensateurs, etc.), la société n'a pas engagé d'actions suffisantes pour rationaliser, documenter et contrôler dans un délai raisonnable les reliquats élevés et atypiques qui s'accumulent au passif de son bilan.

En matière de frais de mission, si les nouvelles règles édictées ont permis d'enrayer leur hausse rapide, les contrôles de la Cour ont fait ressortir des dérives graves qui témoignent des déficiences en matière de contrôle interne.

Les frais de taxi

Ayant accordé à plusieurs salariés des codes abonnés pour accéder aux taxis en région Île-de-France, l'entreprise n'avait mis en œuvre aucun contrôle pour s'assurer des motifs de recours à ce mode de transport, alors même qu'elle disposait des données pour le faire. La Cour a obtenu et exploité ces informations pour l'un des trois fournisseurs de taxis entre 2012 à 2014 : il ressort de l'analyse que 10 salariés présentaient des consommations annuelles comprises entre 7 500 € et 22 000 €, majoritairement de jour, à Paris ou en petite couronne, deux d'entre eux disposant par ailleurs d'un véhicule de fonction. Au total, les frais de taxi ont représenté près de 2 M€ en 2015.

En supprimant l'octroi des codes taxi fin 2015 et en renforçant sensiblement le cadre réglementaire de ce type de dépenses en septembre 2015, la nouvelle présidence a pris des mesures indispensables dans ce domaine.

Par ailleurs, plusieurs anomalies identifiées démontrent le caractère perfectible des contrôles opérés en matière comptable. La société a ainsi omis de demander le remboursement de créances de TVA dans les délais requis et ce pour des montants significatifs (18 M€), sans que le service comptable s'en aperçoive³⁵. Cette situation témoigne d'une maîtrise déficiente des contrôles de base en matière de TVA, qui auraient permis d'identifier cette anomalie dans des délais raisonnables.

Ainsi, le renforcement du contrôle interne est donc une priorité : il pourrait être confié à une direction transversale, qui mettrait à profit les travaux de l'audit interne pour définir ses priorités et organiser ses travaux, comme l'a annoncé la nouvelle présidente.

2 - Une fonction d'audit interne à valoriser davantage au sein du groupe

La direction de l'audit interne comprend entre trois et cinq personnes sur la période, soit un effectif restreint compte tenu de la taille de la société et de l'insuffisance de son contrôle interne. La faiblesse de ses moyens l'empêche de traiter l'ensemble des sujets à risque pour la société. À ce titre, en dépit de son coût pour France Télévisions et du changement d'organisation que le réseau régional de France 3 a subi en 2010, aucun des 38 rapports produits entre 2009 et 2015 ne porte sur cette entité. Avec seulement trois audits le concernant depuis 2009, le réseau outre-mer est également peu concerné par les travaux de la direction à l'audit interne sur la période.

Afin de jouer pleinement son rôle d'auditeur indépendant et de conseil au sein de France Télévisions, cette direction devrait voir son effectif renforcé et pouvoir se concentrer sur les missions où sa valeur ajoutée est la plus importante. Si les rapports d'audit classiques doivent constituer le cœur de son activité, la supervision qu'elle met en revanche en œuvre sur les audits de production³⁶, où son apport est limité, doit être substantiellement réduite. En 2016, l'entreprise s'est engagée à procéder à une externalisation quasi complète de ce type de rapports.

³⁵ France Télévisions a déposé une demande auprès de l'administration fiscale en juin 2015, demande qui a été rejetée en avril 2016. La créance a été dépréciée en totalité dans les comptes clos au 31 décembre 2015.

³⁶ Ces audits consistent à analyser la comptabilité des sociétés de production partenaires afin de contrôler la réalité des coûts et de définir la marge dégagée par ces derniers.

Afin que les rapports de la direction de l'audit interne concourent davantage à l'amélioration du contrôle interne, la mise en œuvre des recommandations proposées doit être améliorée. Cela suppose de renforcer le suivi de leur réalisation et d'exiger des services audités un plan d'action formalisé qui intègre les préconisations formulées. À titre d'exemple, certaines des lacunes constatées dans le rapport d'audit interne de septembre 2014, n'avaient pas fait l'objet d'actions correctives pendant un an. Les actions récemment menées par la direction de l'audit interne pour développer les audits de suivi et systématiser l'établissement des relevés de décision à l'issue de chacune de ses interventions doivent être poursuivies et amplifiées.

En outre, il est primordial de sensibiliser plus fortement les instances de gouvernance aux carences qui obèrent l'environnement de contrôle interne de l'entreprise. Sur l'ensemble de la période, les membres du comité d'audit comme du sous-comité des engagements n'ont pas été systématiquement destinataires du texte intégral des rapports d'audit réalisés. Ce n'est que depuis la fin de l'année 2014 que le comité d'audit assure le suivi des rapports d'audit interne.

Critiquable en soi et au regard des défaillances auxquelles il conduit, cet état de fait n'est plus acceptable à l'heure où l'équilibre financier de l'entreprise est précaire. Si la direction de France Télévisions semble avoir compris la nécessité d'y remédier, encore doit-elle en traduire l'intention par des actes concrets et de portée durable.

IV - Des achats à remettre en ordre sans délai

Entrée dans le champ de la commande publique avec l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics et le décret subséquent du 30 décembre 2005, France Télévisions est un « pouvoir adjudicateur » au sens de ces textes. Toutefois, les achats de programmes, qui font partie des secteurs dits « exclus » du champ de ces prescriptions par la législation européenne, ne sont pas soumis aux règles de la commande publique.

Les achats hors programmes de France Télévisions s'élèvent à 559 M€ en 2015. À périmètre constant³⁷, ces achats ont baissé sur la période, passant d'un maximum de 690 M€ en 2010 à 559 M€ en 2015. Cependant, sur les 131 M€ de baisse constatée, la majeure partie (100,6 M€) a pour origine la réduction des coûts de diffusion : avec le passage à la TNT et l'arrêt de la diffusion en analogique, ces coûts ont diminué de 50 % entre 2009 et 2015.

³⁷ Hors conventions de façonnage et de préparation, que France Télévisions a reclassées à compter de l'exercice 2014 dans les achats de programmes (119 M€ en 2014).

A - Une fonction « achats » sous-dimensionnée

La fonction « achats » a été créée en 2003 au niveau de la société holding, sous forme d'une « direction de la coordination des achats de fonctionnement ». Devenue en 2010, dans le cadre de l'entreprise unique, la direction des achats, elle est demeurée une structure aux effectifs limités : un directeur et trois acheteurs. Ce n'est qu'au début 2016 que l'entreprise a décidé d'en accroître la taille, avec trois recrutements prévus. Par ailleurs, a été créée en 2011 une commission d'appel d'offres. Le seuil d'examen des marchés qui lui sont soumis est élevé puisqu'il doit être supérieur à 1,5 M€. De nombreux marchés dont les montants dépassent le seuil des procédures dites formalisées (207 000 €) ne sont donc pas soumis à la commission, qui s'est prononcée sur 14 marchés en 2014 et 24 en 2015.

Les principes de l'ordonnance de 2005 ont été déclinés par une succession de textes et procédures internes : un manuel de procédures en juillet 2007, un « guide pratique de passation des marchés » en janvier 2012, la procédure « achats de biens et services hors programmes » (mai 2012), une note de juillet 2012 concernant les prestations de conseil, une note du 22 octobre 2013, concernant les « cadres juridiques et de paiement des prestations effectuées par des tiers à l'entreprise » ; une note du 26 mars 2014 relative au plan d'actions « commande publique », un « guide interne des marchés à procédure adaptée » du 11 décembre 2014.

Toutefois, il faut regretter que, à ce jour, France Télévisions ne dispose pas d'un règlement unique en matière d'achats. De fait, l'ensemble des textes internes précités gagnerait à être réunis dans un référentiel unique, d'un maniement plus aisé pour les services gestionnaires de l'entreprise. L'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2016 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et de son décret d'application du 25 mars 2016 constitue une opportunité pour la publication de ce référentiel unique.

Enfin, la situation des filiales reste à clarifier en termes d'application des règles de la commande publique. Ainsi, l'entreprise considère que France 2 et France 3 Cinéma, le GIE lesite.tv et les filiales de diffusion GR1 et ROM1 sont soumis à la commande publique ; en revanche, France Télévisions Publicité (FTP), France Télévisions Distribution, MFP et les filiales immobilières n'y seraient pas soumises. S'agissant de FTP et de MFP, la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie a, quant à elle, un point de vue opposé.

B - Une situation préoccupante attestée par les rapports d'audit interne

Les contrôles sur pièces effectués par la Cour sur les achats de France Télévisions ont confirmé les constats de l'audit interne. Ils attestent que, en la matière, la situation doit être corrigée sans délai.

Depuis 2009, six rapports d'audit interne se sont succédés, qui témoignent d'une situation préoccupante des pratiques de l'entreprise. L'ensemble de ces audits fait apparaître que la mise en œuvre des règles édictées par France Télévisions en matière d'achats est inégale et que les insuffisances sont nombreuses et récurrentes : insuffisante définition préalable des besoins, absences de contrats, bons de commande dont la date est postérieure à la facture émise, renouvellement d'avenants aux contrats de prestation entraînant un dépassement des seuils au-delà desquels un appel d'offres européen est requis, archivage déficient, prestataires « historiques » dont la mise en concurrence n'a pu être retrouvée ou qui ont été choisis *intuitu personae* en raison de leur connaissance de l'entreprise. L'audit de suivi de mars 2015 sur les prestations de conseil a montré que les mesures de remise en ordre de 2012 n'avaient pas été pleinement appliquées en matière de mise en concurrence et de centralisation des documents à la direction des achats.

La direction des achats, avec moins de 5 ETP, n'a pas été mise en mesure d'assurer les missions ambitieuses qui lui étaient confiées. En outre, elle ne dispose pas des moyens, notamment informatiques, pour détecter le comportement d'un service qui ne respecterait pas les règles de la commande publique. Enfin, l'existence de la cellule achats autonome de la direction « technologies et fabrication » est une anomalie à laquelle il doit être mis fin.

Le suivi des rapports d'audit interne et les corrections à apporter aux dysfonctionnements constatés demeurent également un enjeu majeur. Une plus forte implication du comité d'audit serait de nature à conforter l'action de la direction de l'audit interne et son impact sur l'entreprise.

Plusieurs plans d'action ont déjà été lancés par la direction de l'entreprise (notamment en 2012, puis en 2014) mais la situation demeure à ce jour loin d'être satisfaisante. L'action de remise en concurrence des fournisseurs doit donc être poursuivie sans délai et une sensibilisation des personnels aux risques juridiques encourus doit être engagée. La Cour se montrera vigilante sur les résultats de la remise en ordre des achats.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À plusieurs reprises, la Cour a rappelé à France Télévision la nécessité d'exercer une gestion plus rigoureuse. Pourtant, force est de constater que peu de progrès ont été réalisés.

En matière de gestion des ressources humaines, France Télévisions n'a pas été en mesure de réduire significativement ses effectifs permanents et le recours à l'emploi non permanent demeure insuffisamment contrôlé. Le nouvel accord collectif conclu en mai 2013 a augmenté les charges salariales de l'entreprise tout en laissant en suspens de nombreux points de négociation (polyvalence des salariés, taux d'encadrement) qui obèrent aujourd'hui la capacité de transformation de l'entreprise.

Dans le domaine des systèmes d'information, les retards pris par le plan de convergence, socle indispensable à la mise en place de l'entreprise unique, ont amplifié les difficultés de gestion interne.

De même, les insuffisances de la gestion financière et un contrôle interne embryonnaire constituent des obstacles évidents au retour à l'équilibre des comptes sur le long terme.

S'agissant plus spécifiquement des achats hors programmes, la situation est critique. Elle doit être corrigée rapidement.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

4. s'engager sur un objectif précis de non remplacement des départs à la retraite d'ici à 2020 (France Télévisions) ;
 5. diminuer le recours aux contrats non permanents par une triple action : une meilleure planification des équipes permanentes, un contrôle effectif et automatisé du décompte horaire des salariés permanents et la suppression sans délai de tout cumul entre un contrat à durée indéterminée et des contrats à durée déterminée (France Télévisions) ;
 6. passer en revue le contenu effectif des postes occupés par les salariés les mieux rémunérés de l'entreprise (France Télévisions) ;
 7. revoir la classification des métiers pour y inscrire la polyvalence des emplois induite par le numérique (France Télévisions) ;
 8. aligner le forfait-jour des journalistes (197 jours) sur celui des personnels techniques et administratifs (204) (France Télévisions) ;
 9. en matière d'achats, systématiser la remise en concurrence des contrats existants (France Télévisions).
-

Chapitre III

Les achats de programmes :

des adaptations trop lentes

au regard des enjeux

À l'exception de l'information et des sports qui sont très majoritairement produits en interne, France Télévisions achète auprès de sociétés privées de production les programmes qui servent à alimenter sa grille, non seulement en émissions dites de « flux » (magazines, divertissements, jeux), mais également en œuvres dites « patrimoniales » (fictions, documentaires, films, animations, captations de spectacles vivants) pour lesquelles l'entreprise est soumise à un cadre contraignant d'obligations découlant de la politique publique de soutien à la création audiovisuelle et cinématographique. En 2015, le montant global de ces achats était de 912 M€.

Sur le plan économique et financier, la politique d'achats mise en œuvre par l'entreprise revêt pour elle deux enjeux essentiels : optimiser les coûts d'achat des programmes et, à l'heure où l'économie du numérique se traduit par une multiplication des canaux de diffusion, pouvoir constituer un catalogue d'œuvres patrimoniales assorti de la propriété de droits qui y sont attachés. Depuis 2010, d'incontestables économies ont été réalisées sur les achats de programmes, « cœur de métier de l'entreprise » (I), tandis que les limites de plus en plus patentes du cadre dans lequel s'inscrivent les achats de programmes patrimoniaux font ressortir la nécessité d'en envisager des évolutions, pour certaines déjà en cours (II). Par ailleurs,

France Télévisions doit améliorer ses procédures d'achats de programmes (III), restructurer sa « filière de production » (IV), mieux coordonner avec les besoins de l'antenne les financements alloués à la production cinématographique (V) et, enfin, renforcer son activité de distribution et de valorisation des programmes sur lesquels elle possède des droits par une meilleure intégration de la fonction commerciale dans le fonctionnement courant de l'entreprise (VI).

I - Des économies réalisées sur les achats de programmes

D'un montant de 1 068 M€, le coût de grille du « programme national » (France 2, France 3, France 4, France 5, France Ô) représente plus de la moitié (52 % en 2015) du coût total des programmes de France Télévisions (2 047 M€ en 2015). Il n'inclut ni le coût de l'information, ni celui des sports ou des programmes des réseaux régionaux et ultramarins.

Tableau n° 17 : coût des programmes de France Télévisions en 2015 (en M€)

	Montant	Part / total
Information nationale	236	12 %
Sport national	184	9 %
Programme national	1068	52 %
<i>Dont France 2</i>	<i>509</i>	<i>25 %</i>
<i>Dont France 3</i>	<i>349</i>	<i>17 %</i>
Programme régional France 3	367	18 %
Programme régional Outre-mer 1 ^{ère}	192	9 %
Coût total des programmes	2047	100 %

Source : France Télévisions

Le coût de grille du programme national – correspondant au montant des programmes diffusés dans l'année – diffère du coût d'approvisionnement, qui retrace le montant des programmes acquis dans l'année (1038 M€ en 2015). Une large part des programmes sont achetés à l'extérieur : 912 M€ en 2015, soit 85 % du programme national (le reste étant produit en interne). Toutefois, sur ces 912 M€, 25 M€ ont été achetés à la filiale de production de France Télévisions, MFP.

Ces achats de programmes se répartissent en trois catégories : les œuvres de création éligibles aux obligations de financement du cahier des charges et du COM (fictions, documentaires, etc. – cf. *infra*), qui représentent 39 % du coût de grille en 2015 ; les programmes de flux (magazines, divertissement), qui représentent 37 % du coût de grille ; les acquisitions sur le marché des programmes (essentiellement des programmes étrangers et des films anciens).

Après une hausse du coût de grille entre 2009 et 2011 (passé de 1 046 M€ à 1 124 M€, soit + 7,6 %), la diminution observée à compter de 2012 a permis à France Télévisions de réduire son coût de grille de 57 M€, soit une baisse significative de 5,1 % entre 2011 et 2015. Ces économies ont essentiellement porté sur les programmes de flux (de 443 à 392 M€, soit - 11,5 % entre 2011 et 2015) et l'acquisition de programmes étrangers, non éligibles aux obligations de financement (- 23 %). Malgré la baisse des obligations d'investissement dans les œuvres patrimoniales de 420 à 400 M€ dans l'avenant au COM 2013-2015, le coût de grille des programmes de stocks a augmenté de 386 à 418 M€ entre 2011 et 2015, traduisant l'inertie propre à des cycles de production longs³⁸.

Tableau n° 18 : coût de grille par genre (en M€)

	2011	2012	2013	2014	2015
Flux	443	427	408	405	392
Création audiovisuelle	386	406	409	415	418
Création cinématographique (1)	30	32	30	37	29
Autres œuvres audiovisuelles (2)	98	84	78	76	73
Autres œuvres cinématographiques (2)	89	86	97	89	85
Autres programmes (3)	78	69	66	71	71
Coût de grille	1 124	1 105	1 088	1 091	1 068

Source : France Télévisions

(1) Part antenne des investissements en création cinématographique des filiales F2-cinéma et F3-cinéma déclarés au CSA

(2) Programmes ou films achetés, majoritairement d'origine européenne et étrangère

(3) Notamment : bandes annonces, autopromotion, habillage, dépréciations

³⁸ Sont diffusés à l'antenne des programmes qui ont été commandés deux ou trois ans avant, à un moment où les obligations de financement étaient fixées à 420 M€.

Si cette maîtrise du coût de grille marque sans conteste la capacité de l'entreprise à améliorer sa performance, elle témoigne aussi de la difficulté de France Télévisions à faire des économies ailleurs que sur « son cœur de métier ». De fait, la baisse de 56 M€ du coût de grille du programme national entre 2011 et 2015 a été concomitante d'une augmentation de 74 M€ des charges de la masse salariale. Dans un environnement où l'investissement sur les contenus est essentiel pour pouvoir résister à la concurrence des nouveaux acteurs du marché comme Netflix ou Amazon, il n'est pas certain que cet arbitrage, implicite, en faveur des dépenses de structure constitue la façon la plus appropriée de préparer l'avenir.

En outre, l'entreprise ne dispose pas d'une marge de manœuvre significative pour réduire son coût de grille et le pilotage comptable des dépréciations de programmes (cf. encadré) ne constitue pas à cet égard une solution durable. Les leviers qu'elle peut actionner à cette fin sont en l'espèce :

- les multidiffusions (dans un délai de 30 jours) et les rediffusions (dans la limite des droits de rediffusion détenus) : l'usage de ce levier, déjà très pratiqué (en 2015, les inédits ne représentent que 43 % du temps de diffusion) présente des limites évidentes en termes de qualité éditoriale de la grille et de satisfaction du téléspectateur ;
- l'offre de programmes, c'est-à-dire la ligne éditoriale : c'est le choix qui a été fait sur les deux « nouvelles venues » du bouquet, France 4 et France Ô, qui sont restées des chaînes à coût de grille modéré, en recourant à des programmes « en circulation » (produits pour d'autres chaînes du groupe). Pour le reste, la ligne éditoriale reste encadrée par les obligations de financement d'œuvres - que l'entreprise achète et donc diffuse - et, s'agissant du flux, par des critères de qualité qui empêchent France Télévisions d'acquérir des programmes peu onéreux proposés par le marché ;
- la négociation rigoureuse des contrats avec les sociétés de production constitue le seul levier susceptible d'offrir à France Télévisions des marges d'économies significatives. Pour les œuvres patrimoniales, l'entreprise dispose, du fait des montants qu'elle y alloue, d'une capacité de structuration susceptible de favoriser une industrialisation des processus de production et, partant, une baisse des coûts. Quant aux programmes de flux, elle dispose d'une totale liberté de négociation puisque les clauses type des accords interprofessionnels ou du cahier des charges ne s'appliquent qu'aux œuvres patrimoniales. Si l'entreprise souligne que sa capacité de négociation est limitée par le jeu de la concurrence, ce constat ne vaut que pour les émissions qui recourent à des présentateurs en vue et dont le style serait compatible avec les télévisions privées.

L'enjeu des dépréciations de programmes

Le coût de grille retrace pour l'essentiel des éléments objectifs : le coût des programmes diffusés à l'antenne et celui des programmes non diffusés dont les droits sont venus à échéance. Mais il comprend également un élément qui repose sur une appréciation subjective de la part de l'entreprise : la dépréciation des programmes jugés « non diffusables ».

Dès lors, le risque existe que France Télévisions ne soit tentée de pratiquer une politique de « pilotage du résultat », en limitant l'ampleur des dépréciations pour minorer le coût de grille. D'où la nécessité de disposer de règles transparentes et l'importance, pour l'entreprise et ses instances de contrôle, de suivre ce poste dont les évolutions sont complexes : ainsi, sur 2015, pour le programme national, l'impact final sur le coût de grille des nouvelles provisions (36,6 M€) et des reprises sur les provisions constituées antérieurement (37,7 M€) s'élève à 0,7 M€. Plusieurs syndicats représentatifs des salariés ont signalé à la Cour la complexité, sinon l'opacité de ce sujet.

Pour autant, aucune procédure (cf. annexe n° 3) ne permet d'apprécier dans quelle mesure ont été conservés en stock des programmes qui ne sont en réalité pas diffusables. Ainsi, le stock de programmes « vivants » (prêts à diffuser) s'élève fin 2015 à 401 M€, soit 4,5 mois de grille, dont 30 % ont été livrés depuis plus d'un an. Dépassant le niveau suffisant en termes de sécurité opérationnelle, ce niveau du stock des programmes prêts à diffuser amène à considérer que la commande de programmes excède les capacités de la grille, les enjeux financiers en matière de fiction (9 mois de stock de fiction prêts à diffuser) étant sur ce sujet les plus significatifs.

II - Le soutien à la création : des évolutions indispensables

Le dispositif de soutien à la création constitue un édifice complexe, au sein duquel la fiction occupe une place prépondérante. Les relations contractuelles de France Télévisions avec la production indépendante, ainsi que ses possibilités de développer la « part dépendante », c'est-à-dire la part des programmes dont elle détient les droits, constituent deux enjeux d'avenir.

A - Un édifice complexe

Fixé par le cahier des charges, le niveau des obligations de financement de France Télévisions prévoit qu'elle consacre chaque année 20 % de son chiffre d'affaires à des « dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres audiovisuelles européennes ou d'expression originale française ». De son côté, l'avenant au COM 2013-2015 fixe ce montant à 400 M€, contre 420 M€ dans le COM initial³⁹.

Dans le rapport public thématique de 2009, la Cour avait formulé la recommandation suivante : « exprimer les obligations d'investissement incombant à France Télévisions en matière d'œuvres audiovisuelles en volume horaire, et non en pourcentage de chiffres d'affaires ou en valeur absolue ». La Cour estimait qu'en déterminant par anticipation un chiffre d'affaires garanti au secteur privé de la production audiovisuelle, ce système obérait la capacité de négociation des acheteurs de l'entreprise. À tout le moins, il pourrait d'ores et déjà être envisagé que France Télévisions transmette chaque année à son conseil d'administration un indicateur « quantitatif » sur le soutien à la création, exprimé en nombre d'heures de fiction, de documentaire, d'animation ou de spectacle vivant. Ceci permettrait d'évaluer l'évolution du coût horaire des œuvres financées dans l'enveloppe de 400 M€.

Le régime des obligations d'investissement est également encadré par des dispositions incluses dans des accords dits « interprofessionnels » conclus entre France Télévisions et les organisations de producteurs. Le cahier des charges de 2009 reprenait les dispositions du dernier accord de ce type conclu en octobre 2008, que sont venus par la suite compléter et actualiser d'autres accords. Ainsi, certains d'entre eux sanctuarisent un sous-quota à l'intérieur des 400 M€, notamment l'accord sur les documentaires qui fixe une « contribution annuelle minimale au documentaire de 87 M€ », l'accord sur le spectacle vivant (engagement de 29 M€ cumulés sur deux ans pour 2014-2015) et celui sur l'animation (58,2 M€ cumulés sur deux ans pour 2014-2015). Motivés à l'origine par le souci de protéger les producteurs indépendants, ces accords – extrêmement détaillés et contraignants – apparaissent aujourd'hui déséquilibrés au détriment du diffuseur public et constituent des freins à son évolution.

³⁹ La disposition du COM agit donc comme un plancher : le taux de 20 % aurait abouti à un chiffre inférieur.

Enfin, cet édifice est complété par différentes dispositions faisant l'objet d'échanges de lettres entre France Télévisions et les syndicats professionnels concernant les devis-types et les contrats-types, dispositions qui encadrent fortement la négociation des contrats de production (hors émissions de flux). Ainsi, ces lettres prévoient les modalités de calcul des frais indirects de productions, généralement sur la base de taux proportionnels, les échéanciers de paiement, et les conditions de remise des comptes. Ces dispositions ont été partiellement codifiées dans un accord de février 2016 sur la transparence.

Combinant des dispositions législatives, règlementaires et des accords interprofessionnels, le système actuel se caractérise par sa complexité et l'enchevêtrement des normes applicables, rendant son évolution difficile.

Tableau n° 19 : soutien à la création en 2015 (en M€)

Fictions	Documentaires	Animation	Spectacle vivant	Autres	Total
252,5	106,3	26,5	17,5	2,2	405

Source : France Télévisions

S'agissant de la répartition des 400 M€ (cf. encadré ci-après et annexe n° 4), la fiction représente, en 2015, 62 % du total des œuvres financées, tandis que les documentaires en représentent 26 %, l'animation 6,5 % et les spectacles vivants 4,3 %. Près de 84 % du soutien à la création est porté par les deux chaînes « premium », France 2 et France 3. L'investissement en création de France 3 (197 M€) est plus important que celui de France 2 (143 M€), alors que le coût de grille de France 2 est plus important que celui de France 3.

Les enjeux de la fiction

À elle seule, France Télévisions représente 37 % du total du financement de la fiction française et 51 % des financements provenant des diffuseurs. Exprimée en nombre d'heures de programmes, la part des commandes de France Télévisions s'élève à 52 % du total des fictions produites en France en 2015.

Il existe une différence d'offre éditoriale notable entre le service public et les télévisions privées. Alors que la fiction française représente 65 % de l'offre de fiction en première partie de soirée sur France 3 et 64 % sur France 2, la fiction américaine représente en revanche 52 % de l'offre de fiction sur Canal+, 56 % sur TF1 et 89 % sur M6.

France Télévisions assure plus de 75 % de la production française de fictions unitaires de 90 mn et l'ensemble de ses programmes de fiction est pour 20 % composé de productions de ce format, tandis qu'à TF1 et Canal+, cette part est seulement de 4 %. Coûteux à produire, difficilement exportable à l'étranger, ce type de programmes a vu sa production baisser en France de moitié depuis 2010. Pour autant, au moment où France Télévisions envisage de développer ses investissements dans la fiction et les droits qui peuvent en résulter, la place et le coût que les unitaires de 90 mn continuent de représenter dans ses achats de programmes devraient être réexaminés.

Par ailleurs, alors que la pratique des conventions d'écriture et de développement (par lesquelles le diffuseur finance l'élaboration d'un projet) présente l'intérêt de réduire les risques d'erreurs dans les choix éditoriaux et d'encourager la créativité, le recours à ces conventions est en baisse depuis 2013 : pour les fictions, le nombre de conventions est passé de 119 en 2013 à 67 en 2015, tandis que les dépenses relatives à ces conventions de développement, tous genres d'œuvres audiovisuelles confondus, sont passées de 2,7 % des investissements dans la création, à 2,1 % en 2015. L'essoufflement des dépenses en ce domaine, qui s'apparente à la recherche-développement pour une entreprise industrielle, paraît problématique.

B - L'adaptation trop lente du cadre législatif et réglementaire

Les obligations qui incombent aux sociétés de télévision de financer et de diffuser des œuvres audiovisuelles produites par le secteur privé sont nées avec la politique de soutien à la création indépendante mise en œuvre en 1986 et confortée par les décrets « Tasca » de 2001.

Visant à faire émerger un tissu de producteurs privés en substitut au monopole de fait de la Société française de production (SFP), cette politique a été conçue dans un contexte où, encore peu nombreux, les diffuseurs nationaux, publics et privés, occupaient une position centrale dans l'économie de l'audiovisuel français.

Cet environnement s'est profondément transformé avec la multiplication des chaînes en clair ou sur abonnement liée au passage à la TNT, et, plus récemment, avec l'explosion de l'offre audiovisuelle sur Internet qui fait intervenir, notamment à travers les plateformes de vidéo à la demande (VOD)⁴⁰, de nouveaux acteurs nationaux ou étrangers, dont certains sont très puissants (ainsi de Netflix ou Amazon). La multiplication des canaux de diffusion qui en résulte rend désormais crucial, pour les éditeurs d'images audiovisuelles, le développement de catalogues de programmes dont ils maîtrisent tout ou partie des droits d'exploitation. En effet, à travers la détention de ces actifs, non seulement il leur est plus facile de jouer sur l'ensemble des canaux de diffusion pour accroître leur exposition globale et rester compétitifs en termes d'audience, mais ils peuvent également en escompter un surcroît de recettes, soit à travers leur valorisation sous forme de retour publicitaire, soit directement à travers les systèmes de consommation payante d'images qui tendent à se développer. Dans cette perspective, deux sujets sont primordiaux pour que France Télévisions s'adapte à cette nouvelle situation : l'évolution de la relation qu'entretient le diffuseur public avec la production indépendante et la possibilité pour l'entreprise d'assurer la maîtrise d'une part de sa production - « la part dépendante » - et d'en détenir les droits.

1 - Un sujet économique crucial : établir de nouvelles relations contractuelles avec la production indépendante

Comme les autres diffuseurs, France Télévisions commande à des producteurs des œuvres qui ne sont encore qu'à l'état de projet ; elle n'achète donc que très peu de programmes existant « sur catalogue » (sauf pour les films anciens et les programmes étrangers). Plus encore que les diffuseurs privés, France Télévisions assume une part très majoritaire du financement des programmes qu'elle commande et bénéficie, en échange, de droits très précisément encadrés sur l'usage qu'elle peut en

⁴⁰ *Video on demand* = vidéo à la demande

faire⁴¹. En l'espèce, il ne s'agit pas là d'une spécificité française : les programmes commandés à des producteurs externes par la BBC ou Radio Canada relèvent de la même économie générale.

Dans un tel régime, l'investissement financier des diffuseurs n'emporte pas de contreparties en termes de détention de droits de catalogue. En vue de faire évoluer cette situation, le décret du 2 juillet 2010 a prévu un droit à recettes⁴² pour l'éditeur de services « lorsque celui-ci a financé une part substantielle du coût total de l'œuvre ». Cette évolution n'a pas eu d'effets significatifs, puisqu'elle n'a pas levé le principal obstacle à un vrai retour pour le diffuseur, à savoir l'interdiction pour celui-ci de prendre des parts de producteur. En 2014, seulement 2 M€ ont été perçus par France Télévisions au titre des droits à recettes et des parts de coproduction.

Dès lors que l'économie du système actuel ne permet pas à France Télévisions, sauf exceptions limitées, de détenir les programmes qu'elle finance, tout au moins ceux pour lesquels son apport est prépondérant, il lui est de fait impossible de se constituer un catalogue et, partant, de bénéficier des revenus résultant de sa valorisation.

La relative inertie de ce cadre réglementaire porte en germe deux risques importants : d'une part, celui de rendre obsolète le modèle de France Télévisions dans l'environnement numérique ; d'autre part, celui de rendre le groupe encore plus dépendant dans l'avenir des ressources provenant de l'État, faute de pouvoir compter sur le relais de ressources tirées de l'exploitation des programmes qu'elle finance.

L'enjeu que représente la détention de droits accrus sur les œuvres financées invite à procéder à une révision substantielle de l'économie du système de la production audiovisuelle française qui pourrait ainsi voir s'ouvrir une nouvelle page de son développement. De fait, l'objectif poursuivi par la loi de 1986 et les décrets « Tasca » paraît désormais avoir été atteint : un secteur d'activité privé indépendant s'est constitué en lieu

⁴¹ Un nombre limité de diffusions (trois à cinq, en règle générale), elles-mêmes encadrées dans le temps (jusqu'à quatre ans) ; une fenêtre de télévision de rattrapage après chaque diffusion (en général, une semaine). Au-delà de ces droits de diffusion, les droits reviennent au producteur en cas de revente du programme ou d'exploitation sur une plate-forme numérique.

⁴² La détention de parts de producteur implique de partager solidairement l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre et d'en garantir la bonne fin. Lorsqu'il a financé une part substantielle du coût total de l'œuvre, le diffuseur peut, sans être coproducteur, détenir un « droit sur les recettes d'exploitation » dans des conditions précisées dans le décret de 2010 ou les conventions avec le CSA pour les télévisions privées.

et place de l'ancien monopole public et ceci, pour une part très significative, grâce au soutien public que représentent les obligations très élevées d'investissement de France Télévisions. Au regard du nouveau contexte de l'audiovisuel, la réappropriation par France Télévisions des œuvres ou des droits en contrepartie de l'argent qu'elle y investit passe par deux évolutions qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre :

- un réexamen fondamental du dispositif de « pré-achat » dans sa forme actuelle, ce que suggérait déjà le rapport public thématique de la Cour de 2014 sur le financement public du cinéma et de l'audiovisuel⁴³. On pourrait ainsi concevoir que se développe le recours par France Télévisions à la production exécutive ou à d'autres formes contractuelles lui permettant de recourir à l'expertise de producteurs indépendants, tout en restant producteur délégué⁴⁴ ;
- la possibilité accrue, pour France Télévisions, de produire en interne (ou via une filiale) une plus grande part des programmes qu'elle diffuse et de s'en retrouver, par conséquent, d'emblée détentrice des droits, ce qui lui permettra d'en maîtriser les diverses possibilités d'exploitation et d'en retirer les revenus correspondants. Amorcée depuis peu (cf. *infra*), une telle évolution tendrait à rapprocher France Télévisions d'un modèle où la production de programmes, en interne ou via des filiales, est plus importante, comme c'est le cas à la BBC.

La nécessité de s'adapter aux évolutions du secteur audiovisuel mais aussi de trouver un équilibre entre la production indépendante, gage de créativité, et la production en interne, levier pour constituer la base d'un catalogue générateur de revenus commerciaux peut être illustrée par l'évocation des circonstances qui ont présidé à la réforme de BBC Studios.

⁴³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle : des changements nécessaires*. La Documentation française, avril 2014, 273 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁴ Dans le modèle de la production déléguée, le producteur, indépendant du diffuseur, prend l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre, en garantie la bonne fin, et se rémunère sur son exploitation puisqu'elle est alors détentrice des droits qui en découlent. Dans le modèle de la production exécutive, le producteur réunit, à l'initiative d'un diffuseur qui le mandate et le rémunère à cette fin, les moyens techniques et artistiques pour assumer la fabrication d'une œuvre dont il ne détient pas la propriété ni les droits afférents, ceux-ci appartenant au diffuseur pour le compte duquel il travaille.

La réforme de BBC Studios

Jusqu'en 2015, les achats des programmes de la BBC étaient fondés sur le principe suivant : une part réservée à la production interne (50 % des heures de programmes), une part de 25 % réservée aux producteurs indépendants (un producteur indépendant ne peut être détenu à plus de 25 % par un diffuseur) et une « fenêtre de concurrence créative » (WoCC) où les producteurs internes et externes étaient en compétition. En 2014, la part des programmes produits en interne s'élevait à 56 % et la part des programmes achetés à l'extérieur à 44 %, soit 400 M£. L'intégration croissante entre diffuseurs et sociétés de production a remis en cause le fonctionnement de ce système : les sociétés détenues par des diffuseurs ayant vu passer leur chiffre d'affaires de 9 % du marché de la production en 2003 à 55 % en 2014, la BBC se retrouve de fait limitée quant à ses choix sur certains créneaux, ce qui rend le quota de 25 % réservé à la production indépendante parfois difficile à atteindre.

Dans le cadre de la révision de la Charte de la BBC, il est prévu que les activités internes de production audiovisuelle (environ 1 800 personnes) seront transférées à une filiale à 100 % (BBC Studios) qui travaillera à la fois pour la BBC et d'autres diffuseurs. Tous les départements de production (fictions, dramatiques, comédies, documentaires, grands événements, captations musicales), y compris le département des fictions radiophoniques, sont concernés. BBC Studios devrait avoir au départ un chiffre d'affaires de 400 M£, soit 15 % du marché britannique. Par ailleurs, la part réservée à la production interne est supprimée pour la quasi-totalité des programmes. L'augmentation des achats à l'extérieur de programmes devrait être de 250 à 300 M£.

2 - La part dépendante : des évolutions laborieuses

Jusqu'à il y a peu encore, l'obligation de recourir à la production indépendante était tempérée par la possibilité, pour les diffuseurs, d'inclure au titre de leur obligation de financement une part maximale d'investissement dans des programmes ne respectant pas les critères d'indépendance (la « part dépendante »). Cette tolérance a donné lieu à une réglementation complexe⁴⁵. Pour France Télévisions, le taux de part

⁴⁵ L'indépendance de la production audiovisuelle s'apprécie en fonction de deux critères : la part détenue par l'éditeur de services dans le capital de l'entreprise qui produit l'œuvre (plafonnée à 15 %) ; l'indépendance de l'œuvre produite lorsque l'éditeur de services ne détient pas une part de producteur dans celle-ci et n'assume pas le rôle de producteur délégué.

dépendante avait été fixé à 5 %⁴⁶. En outre, le cahier des charges de 2009 prévoyait que, pour ces 5 % de part dépendante, l'entreprise ne pouvait pas prendre de parts de coproducteur. Au cours des années récentes, ces deux dispositions ont été remises en question et il en est résulté des évolutions plus ou moins significatives.

S'agissant de la possibilité de détenir des parts de coproducteur, la loi du 15 novembre 2013 en a finalement ouvert la possibilité, dans le cas du financement d'une « part substantielle » de l'œuvre, en renvoyant à des décrets d'application le soin de déterminer le niveau de cette part substantielle, ainsi que l'étendue des mandats de commercialisation détenus par l'éditeur de services lorsqu'il détient des parts de producteur.

Paru finalement le 27 avril 2015, le décret annoncé a retenu un seuil de 70 % pour que la part de financement soit considérée comme substantielle et a limité à 50 % maximum l'investissement réalisé sous forme de part de coproduction. Il contient également une disposition restrictive en matière de mandats de distribution⁴⁷. Ces dispositions ont été complétées et interprétées par un accord interprofessionnel conclu le 24 mai 2016 entre France Télévisions, TF1 et les organisations professionnelles. *De facto*, le seuil retenu de 70 % ne rend cette disposition applicable qu'aux seules fictions pour lesquelles les financements des éditeurs sont généralement prépondérants.

L'extrême lenteur du processus d'évolution des règles et l'introduction de codicilles restrictifs témoignent des résistances qui s'opposent à cette réforme. Compte tenu des différentes clauses restrictives introduites, le décret de 2015 ne devrait pas finalement emporter d'évolutions marquantes. Aussi, comme l'avait préconisé le rapport de l'Assemblée nationale présenté par MM. Beffara et Woerth en septembre 2015, la Cour recommande d'abaisser le seuil à 50 %, notamment pour y faire entrer le documentaire et ne pas le cantonner au seul registre de la fiction.

S'agissant du niveau de production dépendante, les discussions avec les professionnels ont abouti à la conclusion d'un accord interprofessionnel avec France Télévisions en décembre 2015. La conclusion de cet accord a sans aucun doute été accélérée du fait du

⁴⁶ Pour les diffuseurs privés, il était de 26 % pour les entreprises pour lesquelles les obligations portent, comme France Télévisions, sur les œuvres patrimoniales.

⁴⁷ L'éditeur de services ne peut détenir, directement ou indirectement, les mandats de commercialisation que lorsque le producteur ne dispose pour l'œuvre en cause ni d'une capacité de distribution, interne ou par l'intermédiaire d'une filiale ni d'un accord-cadre conclu avec une entreprise de distribution.

rachat annoncé en octobre 2015 par TF1 de la société Newen, productrice du feuilleton quotidien de France 3 « Plus Belle la Vie », sur lequel France Télévisions ne détenait aucun droit. Cet accord porte à 25 % la part dépendante autorisée pour France Télévisions, selon deux modalités :

- en premier lieu, une part dépendante réalisée par la filiale MFP, fixée à 12,5 % de l'obligation de financement totale (400 M€), ce qui ouvre un potentiel de chiffre d'affaires de 50 M€ avec France Télévisions pour la production d'œuvres de stock (celui-ci était de 7,5 M€ en 2014 et 14 M€ en 2015). Pour autant, la capacité de MFP à répondre à la demande de France Télévisions alors qu'elle n'utilisait déjà pas à plein la part dépendante de 5 % constitue une incertitude importante ;
- en second lieu, une part de 12,5 % réservée à des sociétés de production indépendantes, mais pour des œuvres ne respectant pas tous les critères de la production indépendante⁴⁸ ; pour cette catégorie, qualifiée dans l'accord d'« espace de souplesse », la part de coproduction de France Télévisions devra rester inférieure à 50 % de son apport total.

De ces modalités complexes, on peut retirer que la véritable part dépendante de France Télévisions est désormais de 12,5 %, ce qui constitue certes un assouplissement, mais ne place pas France Télévisions sur un pied d'égalité avec ses concurrents privés pour lesquels la part de production dépendante est de 26 % ou 40 % selon les régimes. Il conviendra d'examiner l'utilisation effective par France Télévisions de l'« espace de souplesse » mais, d'ores et déjà, la Cour recommande de rapprocher progressivement le régime de la part dépendante de France Télévisions de celui des diffuseurs privés, en la portant par exemple à 25 %. Ceci placerait le diffuseur public sur un pied d'égalité avec ses concurrents privés dont certains disposent, parmi leurs filiales, de sociétés de production importantes.

⁴⁸ Ceci concerne notamment : 1/ des œuvres dont France Télévisions est coproducteur mais pour lesquelles son apport global est inférieur à 70 % du devis (seuil fixé dans le décret d'avril 2015) : coproductions internationales où France Télévisions représenterait 70 % de la part française ; 2/ des apports de France Télévisions « élevés par comparaison avec des programmes du même type » ou « significatifs du fait du volume de la commande » ; 3/ des « webœuvres » et des « dispositifs transmedia », éligibles à un soutien du CNC ; 4/ des programmes pour lesquels France Télévisions dispose de l'exclusivité des droits en vidéo à la demande.

III - Des modalités d'achats de programmes à clarifier

Alors que le secteur de la production connaît des évolutions rapides, France Télévisions doit améliorer ses procédures d'achats de programmes, dans un double objectif de performance et de transparence.

A - Les mutations du secteur de la production audiovisuelle

Pour des achats de programmes s'élevant à 912 M€ en 2015, la société dénombre 924 fournisseurs, dont 686 sociétés de production et 238 distributeurs (ces derniers commercialisant des programmes déjà achevés). Le processus de fusions actuellement à l'œuvre dans le secteur de la production audiovisuelle, en France comme à l'étranger, a conduit à une concentration rapide : la part des dix premiers fournisseurs est passée de 26 % du total des achats de programmes en 2013, à 30 % en 2014 et 36 % en 2015. Les deux premiers fournisseurs (Lagardère et Newen) représentent, en 2014 et 2015, à eux deux, environ 150 M€ d'achats.

En raison de l'intégration verticale entre diffuseurs et producteurs, des sociétés de production appartenant à des groupes de médias et de télévisions figurent parmi les quinze premiers fournisseurs de France Télévisions. La situation est asymétrique pour le groupe public : avec MFP, il ne dispose que d'une petite filiale de production interne, qui n'est que le 4^{ème} fournisseur de ses programmes et ne vend pas de programmes hors du groupe. L'apparition de « fournisseurs-concurrents » est donc une vulnérabilité stratégique pour France Télévisions. Au-delà de l'affaire « Newen – Plus belle la vie » évoquée plus haut, est tout aussi emblématique l'exemple du rachat, au début 2015, du producteur de « The Voice », émission phare de la BBC, par la chaîne de télévision ITV, rachat qui s'est soldé par le départ de ce programme sur ITV.

Entre l'atomisation de ses fournisseurs dans certains domaines (349 fournisseurs de documentaires ; chiffre d'affaires moyen avec France Télévisions : 0,3 M€) et l'émergence de grands groupes, à la fois fournisseurs de programme et concurrents, France Télévisions se trouve ainsi confrontée à une nouvelle donne qui justifie, de la part du groupe public comme de l'État actionnaire, une réflexion sur les conséquences stratégiques qu'il convient d'en tirer.

B - Les achats de programmes : un besoin de transparence accru et de collégialité

L'organisation des unités de programmes des chaînes – où sont analysés les projets adressés par les producteurs – a été un point sensible de la mise en place de l'entreprise unique. Au début 2010, a été tentée l'expérience d'une entreprise unique intégrale, où les unités de programme étaient communes à plusieurs chaînes. Une inquiétude s'était faite jour chez les professionnels qui considéraient que la diversité de la création est mieux assurée par l'existence de plusieurs interlocuteurs au sein de l'entreprise. Avec l'arrivée de M. Rémy Pflimlin, des unités de programme ont été recréées dans les chaînes. France Télévisions est aujourd'hui dans une situation intermédiaire dans lequel existent quelques unités à vocation horizontale⁴⁹.

La configuration de l'organisation retenue dans ce domaine n'est pas dépourvue d'enjeux. Dans un groupe de télévision organisé en bouquet de chaînes, le rôle des unités de programmes peut en effet relever de deux conceptions : soit celle, classique, des grilles de programmes propres à chaque chaîne, reposant sur une ligne éditoriale cohérente et distinctive ; soit une conception plus transversale, fondée sur le principe d'une politique globale d'approvisionnement de programmes dont les chaînes sont, au même titre que les plateformes délinéarisées, les vecteurs de diffusion selon les besoins propres à la ligne éditoriale de chacun de ces supports. Si cette seconde approche est aujourd'hui au cœur des réflexions de la BBC sur son organisation, il n'en est pas de même à France Télévisions où les effets de l'entreprise unique et les conséquences du numérique peinent à être clairement exploités.

En termes de sélection de projets, les unités de programmes ne peuvent pas se contenter d'examiner les projets qui leur sont présentés par les producteurs indépendants. Une démarche plus active de formalisation des besoins doit être encouragée, qui débouche sur davantage d'appels à projets (cf. annexe n° 4 sur la fiction) et renforce la créativité et le sens de l'innovation dont il incombe à France Télévisions de faire preuve en matière de programmes.

⁴⁹ Les acquisitions de programmes déjà existants ; les programmes destinés à la jeunesse, gérés par France 4 ; une partie des documentaires, à France 5 (pour les acquisitions et les coproductions internationales) ; les spectacles vivants, autour de CultureBox.

Par ailleurs, avec la création de l'entreprise unique, a été mis en place un système de « double commande » sur les achats de programmes par dissociation des aspects éditoriaux, gérés par les unités de programmes, et des aspects financiers et contractuels, gérés au sein de la direction de la production et des moyens des antennes (PMDA) substantiellement pourvue en moyens humains (195 ETP). L'importance des effectifs mobilisés sur ce second volet des achats de programme ne peut que conforter le niveau d'exigence attendu de France Télévisions dans ses relations avec les producteurs, en termes de contrôle des devis, ainsi que d'exploitation des audits.

À l'exception du passage en sous-comité des engagements pour les projets supérieurs à 10 M€, le processus de décision qui conduit à la passation d'une commande de programme repose sur des échanges informels entre l'antenne, la PMDA et le producteur, pratique qui rend la traçabilité des décisions difficile à établir. Au regard des « bonnes pratiques » de gouvernance, il est surprenant que les décisions d'achat ne soient pas prises ou, à tout le moins, examinées pour avis par des instances collégiales sur la base d'un dossier documenté et en donnant lieu à l'établissement d'un procès-verbal.

L'inscription de ces décisions d'achat dans un tel dispositif paraît d'autant plus nécessaire que celles-ci ne sauraient être complètement assimilées à des transactions commerciales, dans la mesure où leur financement est assuré à 85 % par des ressources publiques et qu'en raison de ses obligations d'investissement, France Télévisions se trouve dans une situation plus proche d'un guichet de subventions que d'une entreprise en négociation commerciale avec ses fournisseurs. Lors du contrôle, l'entreprise a indiqué à la Cour qu'elle mettrait en place dès le début 2016 un comité d'investissement hebdomadaire qui se prononcerait, pour les projets importants, sur l'ensemble des aspects contractuels.

C - Un effort à poursuivre en matière d'audits de programmes

Plutôt sporadiques auparavant (environ un par an), les audits de production se sont développés depuis 2009, atteignant désormais un rythme de l'ordre de 30 par an. Ces audits ont deux objectifs : vérifier les dépenses et les recettes d'un programme ; déterminer la marge réalisée par la société de production et préparer la renégociation du contrat en cas de renouvellement. Par ailleurs, le groupe a récemment procédé à deux audits dits « d'exploitation » portant sur les remontées de recettes de programmes dont elle détient les droits.

Les COM ont ciblé deux objectifs en matière d'audits de production : les « émissions de flux renouvelées ou susceptibles de l'être » et les « séries de fiction ayant fait l'objet d'au moins deux saisons et étant susceptibles d'être poursuivies ». Outre les audits répondant aux critères du COM (entre 20 et 25 par an), 8 audits ont été réalisés en 2013, 12 en 2014 et 9 en 2015. La plupart des audits sont sous-traités à des cabinets d'audit extérieurs, sous la supervision de la direction de l'audit interne. Les quelque 80 audits entre 2010 et 2015 permettent de tirer quatre enseignements principaux :

- l'existence d'un déséquilibre fondamental dans la relation contractuelle : dans un contrat de préachat, le montant payé par France Télévisions est irrévocable, quel que soit le coût final du programme, et sans que l'entreprise soit intéressée aux marges supplémentaires qui se dégagent dans la majorité des cas. Ce n'est qu'en cas de renégociation d'un contrat que cette marge pourra être éventuellement rediscutée ;
- les marges calculées dans les comptes de production sont minorées : elles ne tiennent pas compte en effet du crédit d'impôt audiovisuel qui, en permettant à une société de production de déduire de son imposition 20 % des dépenses de production, constitue donc une source de marge supplémentaire ;
- les nombreux obstacles rencontrés par les auditeurs : la matérialité des coûts engagés est souvent sujette à caution, s'agissant notamment des frais généraux (où les auditeurs en restent souvent aux barèmes forfaitaires des devis, faute de pièces justificatives) et des prestations effectuées par une autre société du même groupe (problème croissant avec la concentration du secteur) ; dans certains cas, les audits sont limités par les montages contractuels, les auditeurs n'ayant accès qu'au contractant direct de France Télévisions, mais pas aux sous-traitants, même si le véritable promoteur du programme est l'un d'eux ; enfin, des entraves à la conduite de l'audit ont pu être évoquées⁵⁰. Il faut rappeler à cet égard que si les contrats portant sur les œuvres de stock sont régis par des accords interprofessionnels, la liberté contractuelle de France Télévisions est en revanche entière pour les programmes de flux. France Télévisions n'en dispose pas moins, par le biais d'une modification de ses clauses contractuelles, de la faculté de faire cesser les pratiques d'entrave ou d'opacité qui continuent de lui être opposées lors des audits qu'elle diligente – ce à quoi elle doit s'employer ;

⁵⁰ Refus de photocopier des documents, de communiquer le montant de la rémunération de l'animateur principal, entre autres pratiques.

- l'exploitation insuffisante par France Télévisions des informations tirées de l'ensemble de ses audits : une fiche recensant les actions à mener devrait être établie, après un examen par les parties concernées dans l'entreprise et après transmission des observations définitives au producteur. Il appartiendra au comité d'investissement que l'entreprise a récemment installé (cf. *supra*) de se saisir de ce sujet et au sous-comité des engagements du conseil d'administration de vérifier que les diligences ont été menées à bien.

À la suite des audits effectués entre 2010 et 2014, l'entreprise estime avoir réalisé une économie totale de 25 M€. Pour autant, il semble que ce gisement d'économies soit en voie de raréfaction : lors des renégociations des saisons 2014/2015 et 2015/2016, les économies n'ont représenté qu'1,7 M€. Si l'on peut penser que l'effort engagé grâce aux audits a porté ses fruits, d'éventuels surcoûts sont désormais plus difficiles à détecter.

Au regard du bilan qui peut en être tiré, il semblerait opportun de procéder à une réorientation de la politique d'audits dans le cadre du prochain COM. En premier lieu, il serait sans aucun doute pertinent de cibler les 50 premiers fournisseurs de l'entreprise (chiffre d'affaires annuel avec France Télévisions supérieur ou égal à 5 M€), plusieurs entreprises ou groupes avec lesquels France Télévisions traite régulièrement n'ayant jamais été audités. Par ailleurs, pourraient être effectués des audits à l'échelle des groupes au sein desquels les sociétés de production sont intégrées de façon croissante, afin de pouvoir tourner la difficulté rencontrée à obtenir la justification de dépenses provenant des facturations intra-groupes. De même, des audits pourraient être utilement conduits dans les domaines de l'animation, du spectacle vivant et des documentaires. Enfin, en raison de l'évolution du modèle du diffuseur et du développement de recettes tirés de l'exploitation des droits, des audits d'exploitation seraient utiles.

Il serait également précieux de mener les audits de certains programmes produits en interne (sans producteur délégué extérieur), compte tenu du coût de certains de ces programmes et des effectifs qui leur sont affectés⁵¹ (cf. annexe n° 6). De tels audits seraient assurément profitables au regard de la perspective d'une ré-internalisation de la production (en direct ou via MFP).

⁵¹ Ainsi, avec un coût annuel de près de 20 M€, « Télématin » représente le même niveau de financement que celui alloué au 7^{ème} fournisseur extérieur de l'entreprise.

D - La déontologie des achats : une démarche à mettre en place

Depuis 2009, l'entreprise n'a pas mis en place de règles de déontologie en matière d'achats de programmes, malgré plusieurs déclarations d'intention en ce sens. Dans son chapitre « Renforcer la déontologie et la transparence des relations avec la profession », l'avenant au COM de novembre 2013 indique que France Télévisions entend mettre en place des règles d'éthique et de transparence. Le rapport de M. Laurent Vallet remis en décembre 2013 à la ministre de la culture et de la communication formulait des propositions sur ce sujet et la ministre de l'époque avait marqué son souhait que soient prises des mesures effectives. En décembre 2015, la nouvelle présidente de France Télévisions a informé son conseil d'administration qu'elle lançait une réflexion sur cette question.

De fait, le domaine des achats de programmes présente de nombreux « facteurs de risque » : l'importance, dans les choix, des critères artistiques et éditoriaux qui laisse une large marge d'appréciation au décideur ou au prescripteur ; l'absence de contraintes législatives ou réglementaires dans la mesure où les règles de la commande publique ne s'appliquent pas aux programmes audiovisuels ; la difficulté à mettre en place des procédures formalisées, transparentes, collégiales et « traçables » *a posteriori*. En outre, l'étroitesse du milieu professionnel de l'audiovisuel est un facteur potentiellement aggravant : les « acheteurs » de France Télévisions peuvent être d'anciens salariés de sociétés de production tandis que les interlocuteurs de France Télévisions dans des sociétés de production peuvent être d'anciens salariés de l'entreprise.

Ces pratiques critiquables – souvent connues à l'intérieur mais aussi à l'extérieur de France Télévisions – alimentent des rumeurs et des polémiques éminemment nuisibles à la réputation de l'entreprise.

Exemples de pratiques critiquables repérées par la Cour

Lors de son contrôle, la Cour a identifié des situations qui révèlent que les risques déontologiques ne sont pas théoriques :

- plusieurs cas où des membres de la famille d'un responsable de programme interviennent dans la réalisation d'une production commandée par celui-ci ;
- un responsable de programme qui crée son entreprise de production après avoir quitté France Télévisions et reçoit pour 1,9 M€ de commandes dans l'année suivant son départ de l'entreprise ;

- un cadre du groupe prenant des fonctions chez un fournisseur important de France Télévisions, un an après son départ de l'entreprise ;
- un ancien président qui renoue des relations contractuelles avec France Télévisions au titre d'une émission connue, sans que le conseil d'administration en soit informé, compte tenu de la sensibilité du sujet.

Ces circonstances imposent à France Télévisions d'instaurer désormais sans tarder un corps de règles applicables aux salariés participant au processus d'achats de programmes. Pour être efficace, celui-ci devrait notamment comporter les éléments suivants : souscription d'une déclaration d'intérêts à l'entrée dans la société, actualisée chaque année ; instauration d'un référent en matière de déontologie, vers lequel pourraient se tourner les salariés comme la direction ; la définition de règles de conduite lors du départ de la société. Enfin, un effort de formation des salariés semble indispensable sur ce sujet aux fins de développer une « appropriation » partagée de la notion de conflit d'intérêt.

IV - La réforme à poursuivre de la « filière de production »

À France Télévisions, la fabrication et la production désignent les activités et les moyens que l'entreprise met en œuvre pour réaliser elle-même certains programmes. La direction générale adjointe fabrication et technologies regroupe au sein d'une direction des opérations deux entités : la « filière de production » et la « fabrication siège ». La « filière de production » (596 ETP) regroupe les moyens de production exécutive en région, moyens autrefois rattachés à France 3⁵² ; la « fabrication siège » (391 ETP) regroupe les moyens techniques qui permettent la réalisation des émissions pour le siège. Ces moyens internes fabriquent environ 10 % de l'ensemble des programmes diffusés à l'antenne⁵³.

⁵² La « filière de production » exerce trois métiers principaux : la production exécutive de fictions et de feuilletons, les prestations de régies vidéo-mobiles grâce à six cars-régies et une régie *fly* pour la captation et la retransmission d'événements, le tournage et la post-production de magazines, d'émissions de plateaux et de documentaires assurés par des équipes dites légères.

⁵³ Journaux télévisés de France 2 et de France 3 national, émissions ou magazines, trente-deux fictions par an, « Plus belle la vie », captations de spectacle vivant.

La question du maintien de ces moyens internes⁵⁴ a régulièrement été posée, notamment pour les moyens lourds de la « filière de production ». Leur coût élevé d'acquisition et les tensions sociales récurrentes dans les services concernés ont été des arguments plusieurs fois soulevés pour promouvoir une diminution des moyens internes, dont l'emploi était perçu, à l'intérieur même de France Télévisions, comme trop rigide. Pour autant, il ne paraît pas inopportun que l'entreprise dispose d'une capacité d'action autonome, afin de ne pas dépendre exclusivement de prestataires extérieurs, dans un secteur où la concentration est forte (dans certains cas, duopoles voire monopoles) et pour conserver en interne des compétences rares. Mais ceci vaut davantage pour les programmes de flux que pour les programmes de stock, la production exécutive de fictions pouvant être assurée sans risques à l'extérieur de France Télévisions.

La conservation de cet outil nécessite d'en maîtriser les coûts à travers un effort d'adaptation qui n'a été que partiellement réalisé. Mise en cause par plusieurs rapports, la « filière de production » s'est rapprochée, dans le cadre de l'entreprise unique, de la « fabrication siège ». Les deux entités ont été réunies dans une même direction des opérations. Cette mutualisation des moyens internes, humains et techniques a permis d'en améliorer l'emploi. Les effectifs de la « filière » ont ainsi baissé de 9 % entre 2007 et 2010. Ils ont ensuite oscillé autour de 1 000 ETP en fonction du plan de charges, sans changement depuis la création de l'entreprise unique. Une unique planification générale des activités⁵⁵ au sein de cette direction devrait l'amener à être le seul point d'entrée pour le recours aux moyens internes, afin, notamment, d'optimiser l'emploi des personnels. Mais au-delà de cette amélioration nécessaire, des réformes de structure restent à engager.

Le maintien des moyens internes de fabrication demande ainsi un changement de culture qui doit amener les responsables de la programmation à prévoir en amont, avec la direction des opérations, ce qui peut être fabriqué en interne. Cette perspective requiert de pouvoir disposer, à travers la comptabilité analytique, d'une meilleure connaissance des coûts unitaires (prix d'une journée de travail d'un technicien, d'une journée d'emploi d'un matériel) afin de permettre les comparaisons avec les prix des prestataires externes, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il conviendrait par ailleurs que les tarifs des prestations internes soient révisés périodiquement (cf. *supra* partie II. sur les insuffisances de la comptabilité analytique).

⁵⁴ En 2015, ces activités représentent 155 M€ de charges dont 54 % de charges de personnel pour 987 ETP.

⁵⁵ Outil Planif déployé en 2016 ou 2017.

Sur le fondement des déclarations de l'entreprise, le rapport sur l'avenir de France Télévisions⁵⁶ estime le surcoût de la filière de production à 10 %. La difficulté à étayer cette évaluation illustre l'incapacité de l'entreprise à connaître ses coûts. En tout état de cause, même s'il doit être mis en regard des marges des prestataires extérieurs, ce surcoût reflète le poids des frais de mission imputables à la répartition des implantations, le volume d'activité plus faible que dans le privé qui rend les coûts unitaires des prestations plus élevés et une convention collective plus favorable que dans le privé. D'une manière générale, tant que les coûts de la fabrication et de la production ne seront pas mieux connus, l'entreprise ne pourra pas piloter correctement cette activité.

Au vu de leur nombre, la carte des implantations de la « filière de production » doit être enfin revue afin d'aboutir à des sites moins nombreux possédant une masse critique suffisante et placés au plus proche de l'activité. Les charges fixes sont importantes du fait de la répartition de la filière en huit sites régionaux⁵⁷, alors que l'activité se concentre à près de 70 % à Paris où la filière ne dispose d'aucun site permanent. Cette situation paradoxale freine les mutualisations, ce phénomène étant amplifié par le nombre des métiers⁵⁸ et l'absence d'accord sur la polyvalence.

Cette réorganisation des implantations, sensible politiquement et socialement, doit être encouragée et soutenue par l'État. On pourrait par exemple prévoir une réduction significative du nombre de sites, fondée sur un principe de spécialisation. Ainsi, la vidéo-mobile pourrait se concentrer en région parisienne, où se réalise l'essentiel de cette activité. Les moyens de tournage des fictions pourraient être regroupés à Marseille où l'expérience de « Plus Belle la vie », l'existence d'un vivier de compétences et d'infrastructures et un climat propice aux séquences en extérieur conviennent à l'activité de tournage des fictions. Le regroupement sur moins de sites et le développement des passerelles entre les métiers sont de nature à améliorer la gestion de « la filière de production », à permettre la diminution de ses effectifs et ainsi assurer le maintien de moyens internes de fabrication.

⁵⁶ « France Télévisions 2020 : le chemin de l'ambition », mars 2015.

⁵⁷ Lille, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nancy, Lyon, Rennes, Strasbourg.

⁵⁸ Au sein de la filière de production, plus de quarante métiers cohabitent. En moyenne, chacun de ces métiers est réparti sur quatre sites.

V - Un financement du cinéma largement déconnecté de la grille des programmes

Les contrats d'objectifs et de moyens de France Télévisions mettent en place une obligation de financement de films, dont le montant, fixé à 60 M€ dans le COM 2011-2015, a été ramené à 57 M€ dans l'avenant de 2013. Cette obligation est mise en œuvre, d'une part, sous forme de parts de coproduction financées par les deux filiales France 2 Cinéma et France 3 Cinéma et, d'autre part, par des pré-achats des chaînes de France Télévisions dits « part-antenne »⁵⁹. En 2015, la répartition des 59,2 M€ de financements réalisés se décompose comme suit : 35,2 M€ pour France 2 Cinéma (37 films), 21,5 M€ pour France 3 Cinéma (26 films), 2,6 M€ pour France 4.

Pour un diffuseur, l'existence d'une filiale de financement du cinéma se justifie par la nécessité de disposer de films inédits concourant à nourrir sa grille de programmes. En effet, il existe peu de films inédits « en vente libre » puisque la chaîne de télévision qui les a cofinancés s'en réserve la première diffusion. S'agissant de France Télévisions, les objectifs sont plus ouverts : le COM indique ainsi que « le groupe poursuivra sa politique de soutien à la création cinématographique dans toute sa diversité, exprimée tant au plan artistique que financier, et portera notamment une attention particulière aux premiers films. ». De fait, un tiers des films produits sont des premiers ou seconds films. La qualité artistique des films coproduits est reconnue, comme le montrent les récompenses obtenues chaque année dans les festivals.

S'agissant de la typologie des films financés⁶⁰ (cf. annexe n° 5), on note l'augmentation du nombre de films produits, couplée à une dispersion des financements et à une baisse du devis moyen des films soutenus.

Compte tenu des difficultés d'exposition en salle des films dans lesquels elles investissent (la moitié des sorties de France 3 Cinéma en 2015 réalisent moins de 100 000 entrées) et de la diminution graduelle des recettes qu'elles en retirent, les filiales sont devenues plus dépendantes de la subvention versée par leur maison-mère pour remplir leur obligation de financement. À France 2 Cinéma, la subvention

⁵⁹ Analogues aux financements apportés par France Télévisions pour un programme.

⁶⁰ Pour France 2 : 19 en moyenne sur la décennie 1990, 30 sur la décennie 2000, 32,5 par an depuis 2010. Pour France 3 : 14 en moyenne sur la décennie 1990, 19 sur la décennie 2000, 27 par an depuis 2010.

représentait 17 % des investissements en 2004 et 60 % en 2015 ; à France 3 Cinéma, 53 % en 2004 et 65 % en 2015. Le taux de récupération (ratio recettes/investissement) du catalogue des filiales s'est dégradé et, dans la période récente, peu de films dépassent 100 % de taux de récupération (le seuil où la part producteur est remboursée par les recettes encaissées).

Il existe par ailleurs un désalignement entre les besoins des antennes et la production de films, la logique d'approvisionnement des grilles apparaissant comme secondaire. Ainsi, même en tenant compte de la chronologie des médias, le rythme de mise à l'antenne est lent. Paradoxalement, pour approvisionner en films français leur première partie de soirée, France 2 et France 3 recourent peu à des coproductions de leurs filiales : à France 2, en 2015, sur les 26 premières parties de soirée où des films français ont été diffusés, figuraient dix films coproduits ; à France 3, six films coproduits sur 29 premières parties de soirée. Enfin, quand ils passent à l'antenne, les films coproduits bénéficient souvent d'une exposition peu satisfaisante : en 2015, 48 % des films coproduits par France 2 Cinéma ont été diffusés en troisième partie de soirée ou la nuit (52 % en 2014). À France 3, cette proportion atteint 63 % en 2015 (59 % en 2014). En comparaison, l'étude réalisée en 2015 par le CNC « La diffusion des films à la télévision » rappelle que 80 % des coproductions de TF1 et M6 sont diffusées en première partie de soirée.

Une prise de décision mieux coordonnée entre la confection des grilles de programmes et l'investissement dans le cinéma ainsi qu'une gestion moins autonome des filiales paraît indispensable. France Télévisions a indiqué qu'elle avait mis en place au début 2016 des comités d'investissement en matière de films. En outre, une meilleure « éditorialisation » du cinéma et une promotion renforcée des films coproduits sur les chaînes paraissent nécessaires.

La Cour estime que l'économie générale du système actuel ne conduit pas à une situation optimale (le nombre de films produits dépassant manifestement les capacités des grilles à des heures d'écoute habituelles)⁶¹ et qu'elle doit donc évoluer. Si une logique pure de guichet de subvention devait prévaloir, le système actuel – avec des filiales qui emploient au total 13 personnes – paraît complexe et il pourrait alors être

⁶¹ En 2014, France Télévisions a diffusé 71 films français inédits, dont 21 en première partie de soirée (dix à France 2, sept à France 3, trois à France 4, un sur France Ô). Ceci donne un ordre de grandeur de la « capacité d'absorption » de la grille en première partie de soirée : 17 cases pour des films français inédits sur les chaînes premium, sur lesquelles les films coproduits par les filiales ont vocation à être diffusés.

loisible de concevoir que France Télévisions s'acquitte de son obligation de financement en versant au CNC une somme équivalente. Ce système ne serait qu'une extension du régime actuel : France Télévisions a ainsi versé, en 2014, 139 M€ au CNC, au titre de la taxe sur les services de télévisions (ex-taxe COSIP).

Si le dispositif actuel reste en place, la question de la fusion des filiales mérite d'être posée, l'exigence de créativité comme la part réservée aux premiers et deuxième films pouvant être préservées au sein d'une filiale unique. En effet, si les textes prévoient que la coproduction doit être effectuée dans une filiale distincte du diffuseur, ils ne prescrivent pas qu'une filiale par chaîne doive être constituée. Compte tenu de l'existence de l'entreprise unique, une politique mieux coordonnée en matière de cinéma serait dans ces conditions plus aisée, de même que la répartition entre les investissements relevant de participations importantes et le soutien à des films à plus petit budget. Il existe en effet aujourd'hui des cases cinéma nombreuses sur les chaînes de France Télévisions : si depuis 2004, le nombre de films français diffusés en première partie de soirée a diminué sur France 2 et France 3 (17 films en moins en 10 ans), il a augmenté de 71 unités sur France 4 et France Ô.

Enfin, il paraît indispensable que soit engagée la refonte des cases cinéma et un assouplissement des « jours interdits » pour le cinéma à la télévision, notamment dans le cadre de la renégociation à venir de l'accord interprofessionnel du 20 décembre 2007 qui définit les modalités de mise en œuvre de l'obligation de financement et les conditions d'exposition du cinéma sur les chaînes. Dans son rapport public thématique de 2014 sur le financement du cinéma et de l'audiovisuel, la Cour avait déjà recommandé une évolution des règles dans ce domaine. Conformément à une disposition figurant déjà dans l'avenant au COM 2013-2015, cette renégociation devrait aussi traiter la question de la télévision de rattrapage pour le cinéma, ou, à tout le moins, pour les œuvres coproduites par les filiales. Compte tenu du succès rencontré par ce mode de consommation, des évolutions dans ce domaine permettraient de renforcer l'exposition des films coproduits.

VI - Les insuffisances de la distribution des programmes

Le COM incite l'entreprise à rechercher une diversification de ses recettes. Pour éditer et distribuer des programmes, elle dispose d'une filiale, France Télévisions Distribution (FTD)⁶², qui contribue aux ressources du groupe, notamment par la remontée de son résultat et par la valorisation des droits à recettes dont elle a la charge. Cette filiale a connu, entre 2009 et 2012, une situation précaire. Son chiffre d'affaires a chuté de 60,4 M€ à 36,9 M€ et son résultat d'exploitation est devenu négatif en 2010 et 2011 (- 1,35 M€). Deux ans plus tard, la situation financière de FTD est stabilisée et permet à France Télévisions de recevoir à nouveau une contribution de sa filiale. Le résultat d'exploitation de 2015 est de 2,2 M€. La prévision budgétaire de 2016 affiche, quant à elle, un résultat d'exploitation de 2,4 M€. Pour autant, au regard des 3,1 Md€ de produits d'exploitation de France Télévisions, ces résultats restent marginaux.

Un plan stratégique a été adopté en conseil d'administration en juillet 2014. Il prévoit notamment que la part du chiffre d'affaires provenant de la commercialisation de droits numériques soit d'un tiers en 2017, contre 3 % en 2010. Il insiste sur la coordination avec France Télévisions pour la prise de mandats. Il mentionne la volonté de s'appuyer sur l'ampleur de la production audiovisuelle soutenue par France Télévisions pour constituer un catalogue de droits. L'objectif affiché est de parvenir, en 2017, à une croissance du chiffre d'affaires de la distribution de droits de 50 % par rapport à 2013 (25,2 M€).

Quand bien même FTD atteindrait ses objectifs en 2017, la part des recettes de diversification resterait marginale dans le budget global de France Télévisions, bien inférieure à ce que représente ce type de recettes pour les groupes audiovisuels publics européens. Cela tient à deux raisons principales : une insuffisante prise en compte, de longue date, de la question commerciale par France Télévisions et un environnement réglementaire qui demeure défavorable à la constitution d'un catalogue de droits dont l'entreprise pourrait tirer des revenus significatifs.

La recherche de recettes complémentaires n'est pas naturelle pour France Télévisions, dont le fonctionnement est d'abord un fonctionnement administré et la ressource très largement publique. En 2015, sur les 72 ETP de FTD, seules 8 personnes étaient affectées à la

⁶² 72 ETP fin 2015. Cette société exerce une gamme étendue de métiers, depuis la distribution de droits à l'international jusqu'à l'édition, numérique ou physique, de DVD, de revues et de livres.

vente de droits, en France comme à l'étranger, ventes d'images d'actualité comprises. À l'été 2015, la nomination au sein de France Télévisions d'une directrice du développement commercial – également nommée à la tête des trois filiales commerciales de l'entreprise (FTD, MFP et FTP) – marque une inflexion positive dans l'affirmation de la fonction commerciale de France Télévisions et de la diversification des ressources.

Dans cette perspective, la filiale de distribution doit être mieux intégrée au fonctionnement de sa maison-mère par des processus formalisés de travail commun, afin d'associer les équipes commerciales à toutes les étapes de la vie des programmes, y compris à leur choix. FTD doit aussi être systématiquement informée des droits à recettes et des parts de coproduction attachés aux programmes, la Cour ayant pu constater que cette information essentielle n'est pas toujours renseignée dans le système d'information Oscar. L'amélioration de la transmission des informations concerne aussi les programmes stockés qui peuvent être revendus, si leur diffusion n'est pas programmée, avant leur dépréciation. Enfin, FTD doit être associée au développement des marques de France Télévisions qui pourrait constituer un actif immatériel non négligeable.

Ceci étant, l'environnement réglementaire contraint laisse, en l'état actuel, peu de marges réelles de développement à l'activité commerciale. France Télévisions ne disposant généralement pas des droits sur les programmes qu'elle finance, il lui est difficile de développer ses recettes, contrairement à la BBC qui produit 56 % de ses programmes en interne et en possède les droits. Par ailleurs, les effets du décret du 27 avril 2015 sur les mandats de distribution et de l'accord subséquent du 24 mai 2016 restent imparfaitement connus et ce d'autant qu'il est probable que leur mise en œuvre sera délicate (cf. *supra*).

Enfin, d'une manière générale, la part prépondérante du financement public dans la couverture de leurs budgets de production n'amène pas spontanément les producteurs indépendants à se préoccuper de leurs droits de distribution. Ceci vaut particulièrement pour la fiction, dans une moindre mesure pour le documentaire et encore moins pour l'animation où, les soutiens publics étant proportionnellement peu élevés par rapport aux devis, la recherche d'autres sources de financement induit des politiques de valorisation plus dynamique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

France Télévisions doit rendre plus rigoureuses ses pratiques dans l'exécution des dépenses en matière de programmes. Le développement de droits sur les programmes que finance France Télévisions est un enjeu vital pour le modèle économique de l'entreprise, ce point dépendant largement de la capacité de l'État à faire évoluer la réglementation applicable au diffuseur public.

Les modalités d'achat de programmes doivent être révisées pour garantir des décisions plus collégiales et plus transparentes. La nécessité de respecter des règles strictes de déontologie doit être affirmée pour mettre fin à certaines pratiques contestables.

La réforme de la « filière de production » doit se poursuivre par une meilleure connaissance de ses coûts et la réduction significative du nombre de ses implantations, voire par l'arrêt de la production exécutive de programmes de stock.

Enfin, l'effort entrepris pour une meilleure commercialisation des droits doit être encouragé.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 10. engager une réflexion sur le modèle de la production audiovisuelle et le type de relations contractuelles à établir entre diffuseur et producteur, tel qu'il ressort du régime issu des « décrets Tasca » (ministère de la culture et de la communication, France Télévisions) ;*
- 11. rapprocher progressivement le régime de la part dépendante de France Télévisions de celui des diffuseurs privés (ministère de la culture et de la communication, France Télévisions) ;*
- 12. baisser à 50 % le seuil de 70 % du total du financement d'une œuvre audiovisuelle ouvrant droit à l'obtention de parts de coproduction, prévu par le décret du 27 avril 2015 (ministère de la culture et de la communication, France Télévisions) ;*
- 13. transmettre chaque année au conseil d'administration le volume horaire des œuvres financées par France Télévisions au titre du soutien à la création, et celui des œuvres diffusées sur les antennes (France Télévisions) ;*
- 14. établir sans délai un code de déontologie pour les salariés concernés par les achats de programmes (France Télévisions) ;*

15. *mettre en place au sein de l'entreprise un « comité d'investissement » des programmes, permettant une traçabilité des décisions d'achat (France Télévisions) ;*
 16. *redéfinir la stratégie en matière d'audits de production (France Télévisions) ;*
 17. *réexaminer l'articulation entre la production de films et les besoins de l'antenne et étudier l'option d'une fusion des deux filiales (France Télévisions) ;*
 18. *réduire significativement le nombre de sites d'implantation de la "filière de production" (France Télévisions).*
-

Chapitre IV

L'information : un secteur

emblématique rétif au changement

Alors qu'il constitue un secteur stratégique pour l'entreprise – notamment au regard de sa mission de service public et des moyens qui lui sont alloués – le secteur de l'information, qui emploie en 2015 plus de 2 700 journalistes, est resté à l'écart de toute contrainte budgétaire (I). Annoncé depuis septembre 2012 dans le cadre du projet Info 2015, le projet de fusion des rédactions nationales peine à se concrétiser (II). Dans ce contexte, si le lancement de la chaîne d'information marque une volonté de changement et devrait, en principe, se traduire par le développement de synergies avec d'autres sociétés de l'audiovisuel public (Radio France, INA et France 24), l'expérimentation de nouveaux modes de travail plus flexibles n'ira pas sans poser de grandes difficultés. Conduit à marche forcée, ce projet novateur - dont le coût en année pleine ne sera connu qu'en 2017 - présente, en outre, un risque sérieux de dérapage financier (III).

L'organisation de l'information à France Télévisions

Au sein de France télévisions, l'information est assurée par 37 rédactions distinctes dont quatre rédactions nationales et 33 rédactions régionales et ultramarines :

- la rédaction de France 2 ;
- la rédaction de France 3 nationale ;
- la rédaction numérique ;
- la rédaction dite de Malakoff, qui détient une double mission, à savoir la production des programmes d'information de France Ô ainsi que la coordination parisienne du réseau des neuf chaînes d'outre-mer ;

- les 24 rédactions régionales du réseau de France 3 ;
- les neuf rédactions situées dans chacune des chaînes Outre-Mer 1^{ère}.

France 4 et France 5 n'ont pas de rédaction. Les magazines d'information qu'elles programment sont intégralement achetés à des sociétés de production extérieures.

À la suite de la constitution de l'entreprise unique par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009, une direction exécutive en charge de l'information nationale a été créée en 2010. Or, sur les 37 rédactions que compte FTV, seules la rédaction de France 2, la rédaction de France 3 nationale et la rédaction numérique entrent dans le champ de cette direction. La majeure partie des moyens consacrés à l'information se concentrent dans les réseaux : le réseau régional de France 3 (304 M€, soit 48 % du total) et, dans une moindre mesure, le réseau outre-mer (100 M€).

I - Une activité centrale, largement épargnée par la contrainte budgétaire

A - Des résultats contrastés selon les chaînes

Dans la grille de France Télévisions, l'information reste une offre de premier plan qui enregistre des résultats d'audience globalement plus élevés que l'audience moyenne des chaînes considérées. À l'échelle nationale, France 2 et France 3 connaissent toutefois des évolutions très contrastées. Quant à France Ô, elle enregistre des résultats très faibles qui témoignent d'une identité difficile à trouver

1 - France 2, une offre d'information qui résiste

Alors que l'audience moyenne de France 2 a baissé de 2,4 points entre 2009 et 2015, les journaux télévisés de la chaîne ont vu leurs parts d'audience augmenter légèrement sur cette période (+ 0,2 point pour l'édition de 13 heures ; + 0,5 point pour l'édition de 20 heures). Si les éditions du matin (incluses dans le programme Télématin) font exception (- 11,3 points de baisse de part d'audience, en partie sous l'effet de la concurrence des chaînes d'information continue), elles enregistrent néanmoins des résultats nettement supérieurs à l'audience moyenne de la chaîne (32,6 % de part d'audience en 2015).

Bien que TF1, le principal concurrent de France 2, ait connu entre 2009 et 2015 une baisse significative de ses audiences sur l'information (de 46,1 % de part d'audience à 40,3 % pour l'édition de 13 heures ; de 31,5 % de part d'audience à 26 % de part d'audience pour le 20 heures), ses journaux télévisés devancent encore nettement l'offre publique. S'il reste substantiel pour l'édition de 13 heures (+ 20,9 points d'écart de part d'audience en 2015), le différentiel en faveur de TF1 s'est néanmoins resserré pour l'édition du soir (avec un écart de part d'audience passé de 10,9 points en 2009 à 4,9 points en 2015).

2 - France 3, une érosion continue des audiences de l'information

Quelle que soit l'édition considérée, tous les journaux télévisés de France 3 ont connu une baisse continue de leurs parts d'audience entre 2009 et 2015 (- 4,3 points pour le 12/13, - 3,7 points pour le 19/20 et - 3,2 points pour le Soir 3). Ainsi, par rapport à l'offre d'information de M6 dont les journaux sont programmés en partie sur le même créneau horaire, la position de France 3 s'est nettement dégradée. Alors que 9 points d'écarts de part d'audience séparaient encore les éditions de la mi-journée de France 3 et de M6 en 2009, cet écart n'est plus que de 2,2 points en 2015. Le même constat peut être fait pour l'édition du soir, l'écart de part d'audience entre France 3 et M6 étant passé de 7,7 points à 2,4 points.

3 - France Ô, une offre d'information qui peine à trouver sa place

Les audiences de France Ô n'ont commencé à être mesurées qu'à partir de septembre 2014. Les premières mesures réalisées témoignent des audiences très faibles de la chaîne (0,6 % de part d'audience en 2015). Les journaux télévisés de France Ô enregistrent des audiences plus faibles que la moyenne de la chaîne, entre 0,0 % et 0,2 %, ce qui correspond, en valeur absolue, à une fourchette comprise entre 6 000 et 50 000 téléspectateurs.

4 - Les audiences numériques de l'information : un rattrapage à l'échelle française, un retard à l'échelle internationale

Mise en place tardivement, à compter de septembre 2011 pour la principale plateforme d'information en ligne (Francetvinfo), l'offre d'information en ligne a été construite de manière séparée par rapport aux antennes, avec une rédaction spécifique. Outre Francetvinfo, l'offre numérique comprend le site Geopolis, centré sur l'actualité internationale, qui a été lancé en février 2012 afin d'en faire la vitrine des bureaux étrangers.

Quant à Culturebox, dans une entreprise où le numérique fonctionne encore largement en circuit fermé, elle constitue le modèle le plus poussé d'intégration. Outre la rédaction qui lui est propre, le site associe la rédaction de France 3 Toutes Régions (FTR) qui l'alimente, mais également la direction des programmes du spectacle vivant de France 2 et de France 3, de France 4 et de France Ô pour la programmation musicale, ainsi que les équipes de France TV Edition Numérique (FTVEN), qui participent aux directs retransmis sur la plateforme.

Malgré un certain retard et un cloisonnement persistant de l'offre numérique (hors Culturebox), l'offre d'information numérique de France Télévisions est parvenue à se hisser de la 9^{ème} place des sites d'information en 2012 (en visiteurs uniques) à la 4^{ème} place en 2015.

Il convient toutefois de replacer ce relatif succès national dans une perspective internationale en comparant l'offre de France Télévisions à celle des autres grands groupes audiovisuels publics. Dans le *Reuters Institute Digital News Report 2015*, « *Tracking the future of news* », celle-ci apparaît parmi les groupes audiovisuels publics dont l'offre internet est la moins utilisée. Ainsi, 13 % de l'échantillon représentatif interrogé indique s'informer sur les sites de France Télévisions, contre 48 % des Britanniques sur les sites de la BBC, 39 % des Finlandais sur les sites du groupe YLE ou 37 % des Danois sur l'offre numérique de DR.

B - Des effectifs et un coût de grille en augmentation continue

Tant du point de vue des effectifs que du coût de grille, le secteur de l'information apparaît très largement préservé de toute contrainte de rationalisation. Entre 2011 et 2015, alors que le nombre total des salariés permanents de France Télévisions a baissé de 0,3 %, les effectifs permanents du secteur de l'information (niveau national et réseaux) ont crû de 6 %, passant de 5 236 ETP à 5 531 ETP, dont + 3,8 % pour les

journalistes permanents (de 2 339 ETP à 2 428 ETP) et + 7,1 % pour les PTA permanents (de 2 897 ETP à 3 102 ETP). Cette hausse est intervenue dans un contexte de développement des outils numériques qui aurait dû permettre des gains d'efficacité dans le secteur de l'information, lequel a produit 2 079 heures d'informations en 2015.

Tableau n° 20 : évolution des effectifs de journalistes et de PTA entre 2011 et 2015

		Permanent			Non permanent			Total		
		JOU	PTA	Total	JOU	PTA	Total	JOU	PTA	Total
2011	Total	2 339	2 897	5 236	401	561	962	2 740	3 458	6 198
	National	652	420	1 072	134	118	252	786	538	1 325
	Régional	1 267	1 698	2 965	202	373	575	1 469	2 071	3 539
	OM	420	779	1 199	65	71	135	485	850	1 334
2015	Total	2 428	3 102	5 531	275	441	716	2 703	3 543	6 246
	National	691	439	1 130	115	108	223	806	547	1 353
	Régional	1 303	1 697	3 001	121	271	392	1 424	1 968	3 392
	OM	434	966	1 400	40	62	102	474	1 028	1 502

Source : Cour des comptes, d'après France Télévisions

Malgré l'importance stratégique de ce secteur, France Télévisions ne procède pas à la consolidation des moyens financiers consacrés à l'information. Si un coût de grille de l'information nationale (correspondant au périmètre de la direction de l'information) est élaboré et suivi chaque année, ces données ne sont jamais mises en relation avec le coût de l'information dans les réseaux régionaux et d'outre-mer, qui concentrent pourtant une part majoritaire des moyens financiers dédiés à l'information (64 % du total en 2015).

Entre 2011 et 2015, le coût de grille total consacré à l'information est passé de 593 M€ à 635 M€⁶³, soit une progression dynamique de 7 %, qui peut être analysée comme suit :

- le coût de grille de l'information nationale (37 % du total en moyenne sur la période) a enregistré une croissance très soutenue de 9 % entre 2009 et 2014 (de 218,1 M€ à 238 M€). La baisse enregistrée en 2015 (221,9 M€, soit - 7 %) est en grande partie

⁶³ Ce montant comprend également le coût de grille de la rédaction de France Ô (8,9 M€).

imputable à un effet de périmètre, à savoir la sortie de la rédaction de France Ô (11 M€ en 2014) du périmètre de la direction de l'information nationale ;

Sur France 2 comme sur France 3, le coût horaire de diffusion des seuls journaux télévisés a enregistré une hausse substantielle (de 104 590 € à 132 660 € par heure de diffusion), soit une augmentation de 25 % en quatre ans (+ 20 % pour France 2 ; + 33 % pour France 3). L'absence de suivi des coûts unitaires des journaux constitue une réelle faiblesse pour l'ensemble des responsables d'édition qui se voient privés d'un outil de pilotage quotidien essentiel.

- le coût de grille de l'information régionale (48 % du total en moyenne) est passé de 289 M€ à 304 M€, soit une progression de 5 % ;
- le coût de grille de l'information outre-mer (15 % du total en moyenne) est passé de 86 M€ à 100 M€, soit une progression de 16 %.

Alors que l'information constitue un secteur stratégique pour l'entreprise, il existe un décalage patent entre le nombre et le volume de documents produits par France Télévisions (rapport d'exécution du cahier des charges, rapport d'exécution du COM) et le suivi effectif des crédits mobilisés par l'entreprise pour cette activité.

La Cour recommande à France Télévisions de se doter d'instruments de pilotage interne de l'information à l'échelle de l'entreprise, incluant le niveau national, régional et ultra-marin (coût de grille global, volume horaire global, coût horaire de diffusion, notamment).

II - La fusion difficile des rédactions nationales

Alors que l'entreprise unique a été mise en place il y a plus de sept ans, les rédactions nationales continuent de fonctionner selon une logique de chaîne, laissant inexploitées les importantes potentialités de mutualisation qui peuvent exister dans le domaine de l'information. Quant à la rédaction numérique, construite séparément par rapport aux antennes, elle fonctionne encore très largement de manière autonome, à contre-courant de la convergence des médias.

Consciente des limites engendrées par l'organisation cloisonnée de ses rédactions nationales, l'entreprise a dressé un constat très clair des trois types de dysfonctionnements qu'elle induit, résumés dans le projet Info 2015, à savoir :

- « les redondances éditoriales entre les éditions d'une même tranche horaire, voire au sein d'une même chaîne. L'idée selon laquelle le pluralisme et la différenciation seraient mieux garantis par des rédactions différentes et cloisonnées semble atteindre ses limites ;
- l'isolement des éditions d'information numérique qui freine le développement de Francetv info et le développement de nouveaux modes de traitement de l'information dans les éditions antennes ;
- sur le plan de la mobilisation des ressources, un manque de coordination qui entraîne le travail dans l'urgence, des dysfonctionnements et des tensions au quotidien, de la concurrence interne et des lourdeurs procédurales ».

Malgré ce constat, les rapprochements limités entre les rédactions nationales ont été essentiellement cantonnés au volet technique, le rapprochement effectif des rédactions dans le cadre d'Info 2015 peinant à se mettre en place.

A - Des avancées essentiellement réalisées sur le plan technique

Depuis la mise en place de l'entreprise unique, les rapprochements entre les rédactions nationales ont essentiellement concerné le processus technique de fabrication de l'information à travers le projet « i.nat. » conduit entre 2010 et 2014 : mise à niveau technique de la rédaction de France 3 national ; installation du processus de fabrication de l'information i.fab, commun avec France 2 ; création du PC Info, en charge de l'acquisition, de la mise à disposition et de la diffusion des images des différentes éditions.

Au-delà du projet « i.nat », la mutualisation des moyens entre France 2 et France 3 a également consisté à rapprocher physiquement le matériel de reportage à travers un magasin commun dans lequel les équipes s'approvisionnent avant de partir en reportage. Après une lente phase de préparation, France Télévisions a également procédé, en janvier 2016, à l'achat de 147 caméras communes pour France 2 et France 3 national.

Malgré ces avancées, la coordination technique des reportages demeure encore très limitée. S'il a progressé entre 2012 et 2015, le nombre de reportages réalisés en commun pour le compte des rédactions de France 2 et de France 3 national – c'est-à-dire avec les mêmes équipes techniques – atteint seulement 10 % en 2015.

Tableau n° 21 : part des reportages réalisés en commun par France 2 et France 3 national entre 2012 et 2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Tournages communs	<i>nd</i>	1270	1618	1786	1952
Total tournages France 2 et France 3	18 832	20 579	19 428	19 100	19 266
Part des tournages communs	-	6,17 %	8,33 %	9,35 %	10,13 %

Source : France Télévisions, retraitement Cour des comptes

La logique de concurrence entre les deux chaînes demeure donc très prégnante, France Télévisions n'étant pas encore parvenue à faire en sorte que soient surmontées les réticences d'une partie des équipes des ex-sociétés fusionnées à travailler ensemble.

Ainsi, alors que le réseau régional de France 3 compte 1 420 journalistes dont 1 300 permanents, France 2 conserve dix bureaux en région qui emploient 39 ETP pour un coût total de fonctionnement de 7,38 M€ par an en 2015. En outre, bien que les bureaux de France 2 soient installés, sauf à Lyon, dans les locaux de France 3, ils ne recourent pas ou très exceptionnellement aux ressources techniques de cette chaîne, la quasi-totalité d'entre eux faisant appel à un prestataire de post-production privé⁶⁴. Il s'agit là d'une illustration symptomatique de l'incapacité de France Télévisions à agir en entreprise unique. En conséquence, la Cour recommande de supprimer les bureaux régionaux de France 2 en tirant pleinement parti du vaste réseau régional dont dispose la société à travers France 3.

Au niveau national, l'organisation largement cloisonnée des rédactions de France 2 et France 3 a été particulièrement visible lors des attentats survenus à Paris le 13 novembre 2015. Si l'absence de techniciens du côté de France 2⁶⁵ explique la prise d'antenne tardive pour

⁶⁴ À l'exception du bureau de Marseille qui dispose de ses propres monteurs.

⁶⁵ En raison de l'absence, sur cette chaîne, de journal télévisé la nuit et de l'insuffisance du dispositif d'astreinte.

couvrir l'événement, la présence du PC info aurait pu permettre de basculer le programme d'information en cours sur France 3 (Le Soir 3) sur France 2. Cependant, cette décision éditoriale impliquant les deux chaînes n'ayant jamais dû être envisagée jusqu'alors, il n'a été personne pour prendre la responsabilité d'un tel basculement, France 2 continuant ainsi à diffuser son émission culturelle. Cet exemple témoigne du chemin à parcourir pour parvenir à un véritable fonctionnement intégré des rédactions nationales.

B - Le projet Info 2015 : une mise en œuvre laborieuse

Lancé en septembre 2012, « Info 2015 » désigne le projet qui a pour objectif de réunir les rédactions nationales de France 2, France 3 et la rédaction numérique. Il est présenté dans l'avenant au COM 2013-2015 comme visant à « rassembler les forces des rédactions actuelles autour d'une nouvelle rédaction au service des différentes éditions et des nouveaux supports. L'offre nationale et numérique s'articulera autour d'une rédaction unique, cohérente avec les nouveaux modes de fabrication de l'information du projet « i.nat » (...). »

Le projet Info 2015 a été découpé en trois phases, dont seule la première a été formalisée et rendue publique en septembre 2012. Loin de faciliter les négociations, ce phasage – qui visait à permettre une mise en œuvre progressive et itérative du projet – a été interprété par les instances représentatives du personnel comme un manque de transparence qui a incontestablement ralenti les discussions. Alors que la phase 1 initiée en décembre 2014 (organisée autour de huit réorganisations, présentées en annexe n° 7) devait se terminer en septembre 2015, elle n'était que partiellement mise en œuvre à l'été 2016.

L'objectif de clôturer les trois phases au troisième trimestre 2016 a finalement été reculé de deux ans jusqu'à la rentrée 2018, la présidente de France Télévisions mettant en avant, d'une part, « les échéances électorales qui nécessitent une concentration de chacun sur la réussite éditoriale » et, d'autre part, les mouvements immobiliers qui ne pourront être terminés avant cette date.

Au-delà de la question problématique du calendrier, France Télévisions a fait le choix de présenter le projet de fusion des rédactions comme purement éditorial et organisationnel, soutenant à de multiples reprises que l'entreprise ne pourrait en retirer aucune économie. Indépendamment de la question discutable de l'absence de gains pouvant être retirés des mutualisations, il apparaît peu compréhensible que

l'entreprise se soit engagée dans un projet d'une telle ampleur sans en évaluer l'impact financier (positif ou négatif) pour la direction de l'information.

Au-delà de l'absence de traduction budgétaire, ce projet pâtit :

- du caractère encore cloisonné de la rédaction numérique : à l'exception du domaine de la culture, avec l'intégration des journalistes antenne et numérique au sein de Culturebox, la séparation entre les antennes d'une part, la rédaction numérique d'autre part, reste très nette ;
- de son caractère très partiel dans la mesure où il passe totalement sous silence la question de l'articulation entre les rédactions nationales et les rédactions régionales et ultramarines, alors même que celles-ci représentent 64 % du coût de grille et 88 % du volume d'information diffusé par l'entreprise en 2015.

Six ans après la mise en place de la direction de l'information, il apparaît indispensable de mener à bien le projet Info 2015 qui doit conduire à une mutualisation des ressources et une organisation rationalisée des rédactions nationales, trop longtemps repoussée.

III - La chaîne d'information continue (franceinfo) : un projet ambitieux, non dépourvu de risques

Alors que France Télévisions avait envisagé dès le début des années 2000 la création d'une chaîne d'information, c'est avec un net retard tant sur ses concurrents privés⁶⁶ que sur les groupes audiovisuels publics européens⁶⁷ que l'entreprise a finalement lancé en 2016 une offre publique d'information en continu.

Dans la perspective du lancement de la TNT, un projet de bouquet numérique public gratuit avait en effet été conçu avec la création de plusieurs chaînes nouvelles, dont une chaîne d'information en continu. Figurant dans le COM 2001-2005, ce projet a finalement été abandonné en 2002.

⁶⁶ LCI (1994) ; i>Télé (1997) ; BFM (2005).

⁶⁷ BBC News (1997) ; Tagesschau24, ex-EinsExtra (1997) ; ZDFinfo, ex-ZDFinfokanal (1997) ; RAI News24 (1999).

Le 30 novembre 2005, c'est une chaîne d'information dont la ligne éditoriale était uniquement centrée sur l'international (France 24) qui a été conjointement créée par France Télévisions et TF1 avant que celles-ci ne vendent leur part à la holding Audiovisuel Extérieur de la France (aujourd'hui France Médias Monde) en 2009.

En 2012, l'idée d'une chaîne d'information centrée sur le numérique a été reprise par France Télévisions dans le cadre du projet Info 2015. En faisant le choix d'une diffusion hertzienne, c'est toutefois sur un projet d'une toute autre ampleur que la nouvelle présidente de France Télévisions s'est lancée en janvier 2016.

Cette chaîne qui n'a pas de personnalité juridique doit être intégralement portée par France Télévisions, son fonctionnement opérationnel donnant lieu à des conventions avec les autres sociétés de l'audiovisuel public (Radio France, l'INA et France Médias Monde). Bien qu'elle diffuse déjà en continu, la chaîne publique France 24 n'a pas été placée au cœur du dispositif, sa contribution principale consistant en une prise d'antenne de minuit à six heures du matin.

Tableau n° 22 : contributions prévisionnelles de France Télévisions et de ses partenaires

France TV	France Info
<i>Une antenne ouverte de 6 heures à 24 heures</i>	Le rappel des titres en vidéo plusieurs fois par heure
<i>Des journaux télévisés à l'heure et à la demi-heure</i>	La construction de rendez-vous en commun comme l'invité politique
Des modules de décryptages de l'actualité	Des duplex entre France Télévisions et France info
Une valorisation du travail de toutes les équipes rédactionnelles du groupe	La convergence en matière d'offres numériques
	Une capacité à prendre en charge le « breaking news »
France 24	Ina
Une prise d'antenne de minuit à 6 heures	Des modules vidéo
<i>Des modules produits spécifiquement pour la chaîne info</i>	L'archive du jour incarnée tout image (2 minutes 30, 7 jours sur 7)
Des journaux télévisés Monde de 6 minutes	L'archive du jour incarnée (3 minutes, 7 jours sur 7)
Des modules de 2 minutes Les Observateurs	La data du jour (2 minutes, 7 jours sur 7)
Des duplex entre France TV et France 24	L'archive du jour « best of » de la semaine
<i>Une capacité à prendre en charge les « breaking news »</i>	
Des passerelles en matière d'offres numériques à l'étude	

Source : France Télévisions, juin 2016

S'agissant de son positionnement éditorial, France Télévisions entend se démarquer de la proximité éditoriale qui existe entre LCI, BFM TV et i>Télé en proposant « moins d'immédiateté et de répétition, plus de décryptage et d'explications », notamment à travers des modules vidéos « à forte valeur ajoutée exportables sur tous les écrans ». Le modèle souvent mis en avant est celui de la chaîne Al Jazeera et des modules proposés par AJ+.

Dans un contexte de grande réticence au changement au sein du secteur de l'information, ce nouveau projet devrait être un facteur d'intégration en incitant les différentes rédactions de France Télévisions à travailler davantage ensemble et, au-delà, en permettant une mutualisation des moyens de l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public.

Toutefois, en l'état actuel des informations disponibles, le succès de cette nouvelle offre dépendra de trois facteurs qui demeurent pour l'heure incertains : son coût pour l'entreprise en l'absence d'estimation financière exhaustive ; la levée d'obstacles organisationnels majeurs dans le fonctionnement actuel des rédactions de France Télévisions (polyvalence et mobilité des salariés au sein de l'entreprise, meilleures valorisation et exploitation de l'information produite en région) ; sa capacité à se distinguer et à s'affirmer sur un marché très concurrentiel alors qu'aucune étude d'impact n'a été réalisée préalablement à son lancement.

A - Un chiffrage flou

France Télévisions entend mettre en place une équipe affectée à la chaîne d'information en continu, équipe qu'elle qualifie de « limitée au strict minimum », à savoir 175 ETP répartis entre 73 journalistes et 102 PTA. Sur ces 175 ETP, 88 (soit 50 %) proviendraient de France Télévisions par redéploiements internes opérés au niveau national et sur les deux réseaux, régional et outre-mer. L'entreprise s'est donnée pour objectif de réaliser l'intégralité de ces redéploiements d'ici 2018, tandis qu'elle procèderait par ailleurs à 87 embauches.

En juillet 2016, les charges d'exploitation de la future chaîne (hors apports internes et externes par les partenaires) étaient évaluées par France Télévisions à 9,6 M€ en 2016 et à 19,3 M€ une fois la chaîne totalement mise en place. Le coût net d'exploitation (une fois pris en compte les contenus et moyens existants ainsi que les redéploiements d'effectifs) était évalué à 13,2 M€ par an par l'entreprise (8,2 M€ en 2016). France Télévisions n'avait pas encore chiffré le coût net de diffusion hertzienne car elle disait travailler sur une hypothèse de coût zéro par « optimisation de la ressource spectrale qui lui est actuellement allouée. »

Cette évaluation prévisionnelle du coût de la future chaîne peut être appréciée en référence à ce qu'affiche la chaîne d'information continue de la BBC, BBC News. Alors qu'elle appartient à un groupe multimédia beaucoup plus intégré que ne l'est France Télévisions (un réseau de 9 chaînes nationales et de 11 stations de radio) dont la chaîne généraliste principale (BBC One) propose déjà 3 256 heures d'information (soit plus que le total cumulé de France 2 et France 3 national), BBC News coûte 81 M€ par an au groupe britannique public, dont 59,6 M€ uniquement sur la production de contenu.

Tableau n° 23 : charges d'exploitation de BBC News en 2014 (en M€)

Contenu	Distribution	Fonctions support	Total
59,6	9,8	11,9	81,3

Source : BBC annual report and accounts (2014-2015)

De même, il convient de mentionner que les charges d'exploitation de BFM TV (première chaîne d'information continue française) s'élèvent à environ 60 M€ annuels.

Au regard des données communiquées, il a été difficile pour la Cour d'apprécier la validité de la prévision de coût d'exploitation qui, n'intégrant pas l'ensemble des apports en nature et en industrie fournis par l'entreprise et ses partenaires dans le projet, ne permet pas de disposer d'une évaluation du coût complet de la future chaîne.

En conséquence, il apparaît indispensable que soit menée une expertise sérieuse et approfondie permettant de déterminer ce coût complet et, partant, d'en apprécier la pertinence par référence à des comparaisons établies sur des chaînes similaires déjà existantes, afin de prévenir tout risque de dérapage financier.

B - Des questions centrales d'organisation en suspens

Concernant le redéploiement des 88 salariés vers la chaîne d'information continue, France Télévision n'a pas été en mesure de présenter les mesures de réorganisation sous-jacentes indispensables à ces transferts internes. En l'absence de plan clairement établi, la direction des ressources humaines devra également être vigilante afin que ces redéploiements ne se traduisent pas *in fine* par des embauches (notamment de salariés non permanents) dans les services d'origine des salariés redéployés. Il conviendra de vérifier si l'engagement de l'entreprise de recourir à des salariés déjà présents, à hauteur de 50 % des postes à pourvoir, a pu être tenu.

Le traitement du flux continu d'informations en direct nécessite la formation rapide des salariés ⁶⁸ ainsi qu'une plus grande polyvalence de ceux-ci (notamment entre monteurs et journalistes). Or, la négociation sur les compétences complémentaires n'est pas encore engagée à l'échelle de l'ensemble de l'entreprise (cf. chapitre II) et une mise en œuvre circonscrite aux salariés de la chaîne d'information par avenant à l'accord collectif du 28 mai 2013 se heurte à des réticences importantes.

France Télévisions entend également valoriser le travail des rédactions en région qui constitue, sans conteste, un atout par rapport aux autres chaînes d'information continue dépourvues, quant à elles, de ce maillage territorial. Le fait qu'il n'existe pas de dispositif d'astreinte dans le réseau régional de France 3 invite néanmoins à tempérer les résultats à attendre de cette perspective. De même qu'y invitent les réticences persistantes marquées par le réseau pour répondre aux demandes des rédactions nationales et qui continuent de justifier, encore aujourd'hui, le maintien des bureaux régionaux de France 2 (cf. *supra*).

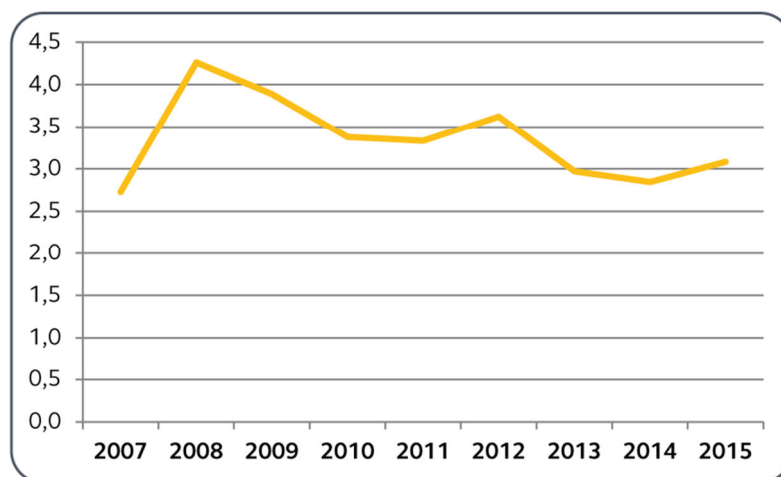
C - Une place à trouver dans un secteur très concurrentiel

Comme le soulignait le CSA dans sa décision n° 2014-357 du 29 juillet 2014 relative à la demande d'agrément de la modification des modalités de financement du service de télévision hertzienne terrestre LCI, si la part d'audience des chaînes gratuites d'information en continu a été marquée par une très forte croissance entre 2007 et 2013, passant de 0,5 % à 2,7 %, « il est peu probable qu'elles connaissent à l'avenir une hausse analogue de leur part d'audience cumulée. »

Le tarissement de l'audience des chaînes d'information continue est d'ailleurs un phénomène que l'on observe aux États-Unis, pays très en avance sur la France en matière d'offre d'information en continu et souvent précurseur des tendances à venir en matière audiovisuelle. Ainsi, malgré la remontée observée en 2015 en raison des premiers débats relatifs à l'élection présidentielle, l'audience moyenne en prime time des trois principales chaînes d'information en continu (CNN, Fox News et MSNBC) a baissé de 38 % entre 2008 (année ayant enregistré le plus grand nombre de téléspectateurs) et 2015.

⁶⁸ Lors de sa première réunion en juin 2016, la commission d'analyse, de suivi de la mise en œuvre et d'ajustement du projet de chaîne publique d'information a indiqué que « vu le calendrier resserré, le plan de formation s'écrivait au fil de l'eau, au moment du recrutement des candidats, en fonction de leur profil et de leur date de disponibilité ».

Graphique n° 8 : audience moyenne en prime-time des trois chaînes d'information en continu (CNN, Fox News et MSNBC) entre 2007 et 2015 (en millions de téléspectateurs)



Source : Pew research Center analysis of Nielsen Media Research data, *State of the News Media 2016*

Si la chaîne d'information en continu parvient à proposer une offre d'information réellement qualitative et réussit à trouver son public, sa bonne articulation avec le reste du secteur de l'information n'en demeure pas moins un enjeu capital. Il importe qu'elle puisse concourir aux changements que ce secteur doit opérer (polyvalence des salariés ; plus grande intégration entre les rédactions nationales, régionales et ultramarines ; coopération renforcée entre les entreprises de l'audiovisuel public), faute de quoi elle deviendra une rédaction nationale de plus.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Tout aussi stratégique que rétif au changement, le secteur de l'information est resté largement à l'écart des mutations provoquées par la constitution de l'entreprise unique. Évoqué dès 2010, puis présenté en septembre 2012, le projet de mise en place d'une rédaction unique est encore très loin d'être achevé. De même, le secteur de l'information a été largement préservé des efforts de productivité qui devraient incomber à l'entreprise.

Conduit à marche forcée, le projet de chaîne d'information constitue, pour France Télévisions, l'opportunité de créer une nouvelle dynamique dans ce domaine, même s'il lui reste des obstacles à lever en interne pour en garantir la performance économique et en maîtriser les coûts. À ce titre, les coûts réel et complet de la chaîne d'information doivent être estimés sans délai.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 19. conduire rapidement le projet de fusion des rédactions nationales en vue d'une rationalisation des coûts de l'information (France Télévisions) ;*
 - 20. fournir sans tarder à l'État le coût complet de la chaîne d'information en continu afin de prévenir tout dérapage financier (France Télévisions) ;*
 - 21. supprimer les bureaux régionaux de France 2 (France Télévisions).*
-

Chapitre V

Les réseaux régionaux : une rationalisation nécessaire, une intégration à renforcer

France Télévisions dispose de deux réseaux régionaux, le réseau régional de France 3 (I) et le réseau ultramarin des Outre-mer 1^{ère} (II), réseaux qui regroupent près de la moitié de ses effectifs. Aussi, leur intégration dans l'entreprise unique constitue-t-elle un enjeu crucial.

I - Le réseau régional de France 3, une stratégie à redéfinir

France 3 a la particularité d'être à la fois une antenne nationale et un réseau régional. La grille de la chaîne (840 M€ en 2015, soit 42 % du coût de grille du groupe) comprend donc un programme national (349 M€) et deux à trois heures par jour de décrochages régionaux et locaux (367 M€). En 2015, 3 369 ETP (dont 1 420 journalistes), soit un tiers des effectifs de France Télévisions, produisaient une large part de ce programme régional. Le réseau régional de France 3 coûte cher et son audience baisse. Son organisation interne doit être réformée, en préalable à un réexamen probablement inévitable du modèle de la télévision régionale en France.

A - Des audiences en baisse, un coût substantiel

1 - Le décrochage des audiences

Après avoir baissé entre 2006 et 2011 de plus de 37 %, passant de 14,5 % de part d'audience à 9,3 %, l'audience de France 3 s'est ensuite stabilisée à un bas niveau (9,1 % pour la saison 2014-2015). Depuis 2011, elle est inférieure à celle de M6. L'âge moyen du téléspectateur de France 3 est le plus élevé de la TNT, autour de 60 ans. Hormis les journaux régionaux, les audiences régionales ne contribuent pas à améliorer l'audience de France 3 en général. La part d'audience moyenne de l'offre régionale depuis 2008 a baissé sensiblement de 17,3 % à 11,7 %, et reste tirée par l'audience des journaux régionaux (13,7 % pour le 12-13 et 17,3 % pour le 19-20), sensiblement supérieure, et ceci de façon constante, à celle des autres programmes diffusés sur le réseau (cf. annexe n° 8).

Au regard de la baisse continue des audiences, la question de la nature de l'offre régionale est posée. De fait, telle qu'elle est aujourd'hui conçue, la télévision régionale ne rencontre pas véritablement la demande des téléspectateurs. Les audiences en baisse accentuent par ailleurs le coût du réseau régional ramené au nombre de téléspectateurs.

Outre la disproportion marquée entre les moyens investis et le public concerné, il convient de souligner que les 40 % de téléspectateurs qui utilisent le satellite ou l'ADSL pour recevoir la télévision n'ont pas accès aux 42 éditions locales, celles-ci n'étant pas diffusées par ces canaux et n'ont accès qu'à l'édition locale de la ville où est située la station régionale. Ainsi, alors qu'un journal local est produit à Bourges, le téléspectateur de cette ville utilisant une « box » ne pourra voir que l'édition locale d'Orléans. Estimé entre 3,9 M€ et 19 M€ selon les modalités choisies pour la diffusion, le coût de diffusion de ces éditions est la cause invoquée pour justifier cette situation. Si ce coût s'avérait effectivement prohibitif, la question de l'existence de ces éditions devrait être posée ou, à tout le moins, leur remplacement par des développements numériques ou leur intégration dans les éditions régionales.

2 - Des dépenses structurellement importantes

Le budget du réseau est passé de 406 M€ en 2009 à près de 430 M€ en 2012. En 2015, il s'élève à 415 M€, soit une variation de + 2,2 % entre 2009 et 2015. Il représente 13 % des charges d'exploitation de France Télévisions.

Fluctuant autour de 3 530 ETP en moyenne sur la période 2009-2012, l'effectif global du réseau a commencé à décroître en 2013 (- 140 ETP) et à nouveau en 2015 pour atteindre 3 369 ETP. Au total, sur la période, les effectifs ont baissé de 5,6 %. Cette tendance n'a concerné que les PTA et davantage les effectifs non permanents (- 125 ETP) que les permanents (- 56 ETP), ce qui témoigne d'une amélioration de la planification. Malgré cette réduction des effectifs, les dépenses de personnel ont augmenté, sur la période, de près de 8 %, passant de 256 M€ en 2009 à 276 M€ en 2015. Le salaire moyen a connu une augmentation de 19 % sur sept ans, essentiellement concentrée sur les années 2009, 2010 et 2014.

L'importance des dépenses du réseau régional tient principalement à deux facteurs. D'une part, pour des raisons éditoriales, le réseau dispose de nombreuses implantations et de nombreux journalistes, et ce maillage a nécessairement un coût élevé. D'autre part, le choix a été fait de proposer vingt-quatre décrochages régionaux de deux à trois heures par jour, ce qui nécessite, pour un temps d'antenne limité, de disposer en permanence des moyens de production et de diffusion adéquats dans vingt-quatre antennes différentes. Certes en progression, la production de programmes ramenée au nombre d'ETP ne s'élève qu'à 2,9 heures, contre 5,8 heures dans le réseau ultramarin.

Pour diminuer les dépenses du réseau, France Télévisions dispose donc au moins de deux leviers : diminuer le maillage ou diminuer le nombre de décrochages.

Une troisième voie serait en outre possible, qui consisterait à augmenter la production du réseau pour gagner en productivité. Cela nécessiterait d'augmenter le temps d'antenne des décrochages pour y exposer davantage l'information régionale, dont les résultats d'audience sont au-dessus de la moyenne de la chaîne prise dans son ensemble, ou même d'aller vers un modèle de chaînes régionales de plein exercice, assurant un programme régional sur l'ensemble de la journée. Évoquées notamment dans un document du Syndicat National des Journalistes, publié en mars 2014 portant sur l'avenir du réseau régional de France 3, ces solutions théoriquement envisageables se heurtent cependant à une double difficulté de mise en œuvre. La première est financière, puisque France Télévisions ne dispose pas de marges de manœuvre pour tenter une telle expérimentation. La seconde tient à la faiblesse de la polyvalence, à la rigidité de la description des métiers, aux conditions de travail résultant de l'accord collectif de 2013 qui font légitimement craindre une augmentation des charges en cas d'augmentation de la production des antennes du réseau régional. Tous les projets de réforme du réseau régional de France 3 ont ainsi échoué devant la crainte partagée par la direction de l'entreprise et par l'État de voir le coût du réseau devenir insoutenable.

Par conséquent, seule une réforme structurelle préalable de ce réseau pourra autoriser France Télévisions à explorer de nouvelles pistes d'évolution.

B - Un réseau dont l'organisation doit être révisée

1 - Passer de vingt-quatre antennes à treize dans le cadre de la réforme territoriale

Le réseau de France 3 compte 116 implantations dont la densité constitue certes un atout en termes de maillage du territoire et de collecte de l'information, mais représente un coût de structure important. Outre les 24 antennes régionales qui produisent et diffusent les journaux régionaux, cet ensemble comprend aussi 20 « rédactions locales excentrées » (locales) et 68 « bureaux d'information de proximité (BIP) ».

Le besoin de conserver 24 antennes régionales comprenant l'ensemble des fonctions nécessaires à la production et à la diffusion des décrochages n'apparaît pas évident à l'heure où la réorganisation territoriale de la France s'est traduite par l'institution de 13 régions. Rassembler ces moyens dans les treize capitales régionales et passer de vingt-quatre à treize décrochages régionaux seraient de nature à occasionner des économies substantielles. Cette réforme pourrait s'accompagner d'un allongement des décrochages permettant de tirer le bénéfice, sur un plan éditorial, du maintien d'une présence de proximité des correspondants locaux. Les treize nouvelles antennes rassembleraient les moyens techniques les plus lourds, ainsi que l'ensemble des fonctions support, ce regroupement devant conduire à concentrer toutes les autres implantations du réseau sur leurs fonctions éditoriales.

Corollaire du regroupement en treize antennes principales, les pôles géographiques deviendront superflus et ont donc vocation à disparaître. Ces quatre entités, créées en 2010, avaient pour objet de mutualiser les fonctions support des vingt-quatre antennes et ainsi de procéder à des économies. Bien que le bilan de cette organisation en pôles n'ait jamais été fait, l'accroissement des effectifs et des charges laisse penser que son efficacité est discutable. De fait, à l'encontre de l'objectif de mutualisation des fonctions support, les effectifs dévolus à ces dernières ont augmenté de 11 % entre 2008 et 2015, passant de 153 ETP à 170 ETP.

Passer de 24 antennes principales à 13 dans le cadre de la réforme territoriale constitue donc une priorité pour rationaliser le réseau et le mettre en cohérence avec la réalité des territoires qu'il a pour mission de transcrire. Le plan stratégique de Mme Delphine Ernotte, présenté devant le CSA en mai 2016, va d'ailleurs dans ce sens. Cela permettra en outre de renforcer la capacité de pilotage de la direction du réseau, sur laquelle la succession de quatre réformes d'organisation en six ans justifie de s'interroger.

2 - Un rapprochement souhaitable avec le réseau régional de Radio France

Le réseau régional de France 3 n'est pas le seul réseau régional de l'audiovisuel public. Si le réseau de France 3 compte 116 implantations, celui de France Bleu, réseau régional de Radio France, compte 44 antennes, qui couvrent l'essentiel du territoire métropolitain⁶⁹. L'effectif total des deux réseaux s'élève à 5 000 ETP - 3 400 pour France 3 et 1 600 ETP pour France Bleu -, dont près de 2 000 ETP journalistes. Dans le contexte de la convergence des médias, la complémentarité entre les deux réseaux régionaux semble évidente et pourrait se manifester par la mise en place d'une filiale commune entre France Télévisions et Radio France. Ce rapprochement porte en germe de nombreuses mutualisations : numérique, fonctions support, immobilier, fonctions techniques. L'exemple en est d'ailleurs déjà donné, au sein de France Télévisions, par le réseau ultramarin qui associe radio, télévision et internet.

À la BBC comme à Radio-Canada, le choix a été fait d'antennes locales « trimédia », dont les médias de proximité sont la radio et le numérique, la télévision se limitant à des décrochages locaux d'information et à la fourniture de sujets pour la rédaction nationale. Outre qu'elle aurait l'avantage de garantir la fluidité entre les rédactions nationales et locales, cette option permettrait de diminuer les effectifs, les journalistes produisant pour les trois médias des sujets qui ne nécessitent pas la présence de nombreux techniciens.

⁶⁹ 29 de ces antennes relevaient d'ailleurs de FR3 avant 1982.

3 - Des liens à construire avec les collectivités territoriales

Si le modèle français de télévision publique a été jusqu'à présent centralisateur, la création des treize nouvelles grandes régions territoriales amène à envisager que celles-ci puissent ne pas rester inactives dans le domaine des médias. Cette circonstance invite donc à réfléchir au modèle de télévision régionale que souhaitent porter l'État et France Télévisions. S'inscrivant dans la perspective d'une réflexion générale sur le modèle éditorial de France 3, deux rapports récents⁷⁰ abordent cette question, même si persiste une réticence, pour des raisons de coût et d'indépendance, à ce que se créent des chaînes régionales soutenues par les collectivités, exception faite de la Corse⁷¹.

Confrontées à cette difficulté de contracter avec France 3, certaines régions, désireuses d'investir dans une télévision régionale, se sont tournées vers les chaînes privées⁷². Cette situation paradoxale semble en voie d'évoluer, comme en témoigne la convention de 2015 liant la région Bretagne à France 3 Bretagne.

La nouvelle organisation territoriale pourrait amplifier cette évolution, voire provoquer une redéfinition du modèle de la télévision régionale, débouchant sur la constitution de chaînes régionales dans les régions où une telle perspective paraîtrait adaptée, soit du fait d'une identité locale forte, soit du fait d'attente forte des collectivités et des usagers. La réflexion sur ce point mériterait d'être engagée en cherchant à évaluer le coût de ce type de modèle, sans récuser *a priori* le fait que ce coût puisse être porté en partie par les collectivités territoriales concernées, voire par des investisseurs privés.

⁷⁰ Avis de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2014, M. Stéphane Travert, député, étant rapporteur pour avis ; « France 3, un avenir régional », rapport de Mme Anne Brucy au ministre de la culture et de la communication, remis le 1^{er} juillet 2014.

⁷¹ « Via Stella » reçoit en effet une subvention de la collectivité territoriale de Corse d'environ 700 000 € sur un budget total d'environ 30 M€.

⁷² En juin 2014, la région Aquitaine a ainsi approuvé un contrat d'objectifs et de moyens 2014-2017 entre la région et TV7 Bordeaux, aux termes duquel elle s'engage à verser chaque année 1,025 M€.

II - Le réseau outre-mer de France Télévisions : une dynamique à conforter

Le réseau outre-mer de France Télévisions comprend neuf stations dont chacune réunit une télévision, une radio et une offre numérique et qui diffusent des programmes qui leur sont propres, même si d'importantes mutualisations existent entre elles. Une rédaction parisienne et la direction du réseau, situées à Malakoff, complètent cet ensemble, qui compte 1 580 ETP (1 340 dans les stations et 240 à Malakoff).

Depuis 2010, le réseau ultramarin a dû s'adapter à l'arrivée de la TNT et à la diffusion directe outre-mer des chaînes nationales. Auparavant, les chaînes d'outre-mer étaient en effet chargées de la diffusion des programmes nationaux qui occupaient une large partie de leur grille. France Télévisions dispose par ailleurs d'une chaîne nationale, France Ô, dont la vocation originelle est liée à l'outre-mer (cf. annexe n° 11). L'accroissement de la production locale du réseau des Outre-Mer 1^{ère} est aujourd'hui freiné par une masse salariale croissante (A). Ce réseau s'est intégré au sein de l'entreprise unique, avec des résultats contrastés (B), cette dynamique n'en devant pas moins être confortée par des évolutions appropriées (C).

A - Un développement freiné par la masse salariale

Si on les rapporte au périmètre de 2008, les effectifs du réseau ultramarin sont en légère baisse de 3,6 % : 1 876 ETP en 2015 contre 1 947 ETP en 2008. Les effectifs des stations ont baissé de 5,6 % depuis 2008, cette baisse provenant pour une large part d'une diminution des postes non permanents, traduisant une meilleure planification des activités et des équipes.

Tableau n° 24 : effectifs des stations d'outre-mer (ETP)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Guadeloupe	206	204	204	207	207	209	204	197
Guyane	190	194	194	188	187	173	171	171
Martinique	210	212	212	209	212	202	203	198
Réunion	225	227	226	232	232	224	218	210
Polynésie	169	167	168	171	171	167	167	161
Nouvelle Calédonie	172	172	175	174	175	162	167	163
Saint Pierre et Miquelon	89	89	90	88	89	89	93	89
Mayotte	91	88	88	89	93	88	88	88
Wallis et Futuna	71	63	63	64	65	67	63	65
TOTAL	1423	1416	1420	1422	1431	1381	1373	1341

Source : France Télévisions

Regroupant 15 % du personnel de France Télévisions pour 3 % de la population française, les effectifs du réseau des Outre-Mer 1^{ère} sont proportionnellement encore plus nombreux que ceux du réseau régional de France 3⁷³. Cette situation est pour une large part imputable au fait que les stations déploient radio et télévision, ce qui nécessite un effectif minimal pour tenir l'antenne. En outre, l'insularité et l'éloignement ne favorisent pas les mutualisations⁷⁴.

L'engagement d'une réflexion sur le niveau des effectifs apparaît nécessaire. Le fait que les effectifs de France Télévisions soient, par exemple, identiques à Saint-Pierre (6 500 hab.) et à Mayotte (210 000 hab.) et deux fois plus importants en Polynésie qu'à Mayotte (pour un nombre d'habitants à peine supérieur : 270 000 hab.) justifie une telle démarche. Au regard de ces différences de situation, il paraît en effet indispensable de déterminer le niveau minimum des effectifs nécessaires au maintien de l'offre de chaque station et d'établir un modèle économe qui puisse servir de référence, en tenant compte du moindre besoin de techniciens que permet la facilité d'emploi des matériels numériques.

⁷³ Pour le réseau régional de France 3, le ratio nombre d'habitants/ETP donne des résultats compris, dans la plupart des régions, entre 15 000 et 20 000 habitants pour un ETP. Dans les neuf stations ultramarines, ce ratio se situe entre un ETP pour 70 habitants (Saint-Pierre et Miquelon) et un ETP pour 3 700 habitants (La Réunion).

⁷⁴ Sur le plan des mutualisations, il est nécessaire de mettre fin au maintien d'une diffusion propre dans les Antilles et en Guyane. Compte tenu du régime de travail 24h/24h requis par une régie de diffusion et des coûts qui lui sont attachés (récupérations), l'ensemble de la diffusion devrait être centralisé à Paris, comme c'est le cas pour les six autres stations. Dans les trois stations concernées, cette activité représente en 2015 18 ETP, soit 1,75 M€ de masse salariale par an.

En 2015, les charges de personnel représentaient 70,8 % des charges d'exploitation de l'ensemble du réseau, soit 171 M€ sur un total de 242 M€. Entre 2008 et 2014, l'ensemble constitué par les neuf stations a connu une augmentation continue de ses charges (de 133 M€ à 184 M€, soit + 38 %), marquée par un ressaut en 2011 (+ 22 % par rapport à 2010), au moment de la création des neuf chaînes de plein exercice des Outre-mer 1^{ère}, ces charges ayant encore crû de 7,6 % entre 2011 et 2014. Une fois ôtées les charges du fonctionnement courant, les moyens disponibles pour la production de programmes locaux ne représentent plus que 3 à 4 % des charges de fonctionnement, ce qui réduit les possibilités d'activité engageant des frais, telles que l'envoi de journalistes sur le terrain.

Le choix d'une stabilité prolongée des effectifs, ajouté à la hausse des salaires engendrée par l'accord collectif de 2013, réduit donc les marges de manœuvre des stations⁷⁵. L'importance de la masse salariale tient également au mécanisme d'indexation qui prévaut pour les agents publics dans les collectivités d'outre-mer, taux d'indexation qui diffère à France Télévisions (en plus ou en moins selon les endroits) de celui qui s'applique aux agents de l'État. Si le taux d'indexation de France Télévisions était rendu équivalent à celui de l'État, l'entreprise estime qu'elle réaliserait une économie de 3,3 M€ par an, différence entre l'effet de la sur-indexation (5,9 M€) et celui de la sous-indexation (2,6 M€). Une révision en ce sens devrait donc être engagée, dont l'effet ne saurait être appliqué qu'aux seuls nouveaux contrats⁷⁶.

B - Une intégration dans l'entreprise unique aux résultats inégaux

Depuis 2009, le réseau outre-mer a évolué en vue de s'adapter au contexte de l'entreprise unique. Si ces évolutions ont été dans bien des cas positives (améliorations des fonctions techniques, mutualisations pour le numérique, baisse des coûts de diffusion), elles ont eu aussi des effets moins bénéfiques, notamment dans le domaine des ressources humaines⁷⁷.

⁷⁵ À cela s'ajoute un glissement vieillesse-technicité évalué à 1,5 M€ par an.

⁷⁶ Voir : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I, volume 2. Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif. La Documentation française, janvier 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷⁷ Il faut noter la faiblesse du nombre des audits internes du réseau. Depuis 2009, seuls trois audits l'ont concerné. Plusieurs audits sont néanmoins annoncés en 2016.

1 - Les conséquences de l'accord collectif de 2013

L'accord de 2013 semble avoir rigidifié les modes de travail et les conditions de production outre-mer. La classification des métiers instituée par l'accord ne correspondait pas à la pratique des stations, notamment en matière de polyvalence, plus développée outre-mer qu'en métropole. La modulation du temps de travail sur huit semaines, qui assouplissait la gestion des emplois du temps, a dû être abandonnée du fait de cet accord. Par ailleurs, le temps de présence minimum a, pour la même raison, été porté à 5 heures, contre 4 heures auparavant, ce qui a eu des incidences fortes sur la planification des collaborateurs. En outre, l'accord collectif prévoit un maximum de 17 dimanches travaillés par an qui ouvrent droit à une récupération d'une demi-journée, tout comme les samedis travaillés. Il en résulte que les plus grosses stations n'ont plus le potentiel suffisant de techniciens pour fonctionner sept jours sur sept. Ces nouvelles conditions ont, de fait, ravivé la tentation de recourir aux non-permanents pour maintenir le niveau d'activités.

Le coût total annuel des conséquences de l'accord collectif pour le réseau s'élève à 14,2 M€, en particulier du fait de l'augmentation des rémunérations annuelles moyennes qu'il a entraînée. À titre d'exemple, en Martinique, la rémunération annuelle moyenne brute est passée de 59 600 € en 2012 à 72 100 € en 2014, soit une augmentation de près de 21 % ; en Guadeloupe, on observe la même tendance (de 59 200 € en 2012 à 71 200 € en 2014). Conjugée à l'indexation, cette croissance des rémunérations explique le poids croissant de la masse salariale dans les charges du réseau.

Enfin, en matière de dialogue social, le fait que chaque station ait été érigée en établissement les conduit, désormais, à être toutes présentes au sein des instances représentatives centrales de l'entreprise, ce qui s'est traduit par des coûts additionnels non négligeables (648 000 € en 2015). (cf. annexe n° 13)

2 - L'intégration éditoriale de l'outre-mer : France Ô et l'intégration sur les antennes nationales

Le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions a prévu que l'intégration éditoriale du réseau des Outre-Mer 1^{ère} au sein du groupe s'effectuerait à travers les liens développés avec France Ô⁷⁸ et par l'exposition de l'outre-mer sur les autres antennes nationales.

⁷⁸ France Ô comprend 49 ETP et dispose d'un budget de 30 M€.

Pour ce qui est de France Ô, cette intégration bute sur les difficultés de positionnement de cette chaîne dont l'identité est double (d'outre-mer et ouverte aux « cultures du monde ») et dont les audiences sont stagnantes depuis qu'elles ont commencé à être mesurées en 2014 (autour de 0,6 %). Certes, des mutualisations existent entre France Ô et le réseau des Outre-Mer 1^{ère}, qui partagent le même siège. Pour autant, le rôle réel de France Ô dans la visibilité de l'outre-mer n'est pas clairement déterminé. À titre d'exemple, alors que la rédaction de France Ô est censée valoriser l'information produite dans les neufs chaînes d'outre-mer en faisant l'interface entre le réseau et les rédactions nationales, la diffusion de sujets auprès des autres chaînes nationales (France 2, France 3 et France 4) est très insuffisante, voire insignifiante (sept minutes en 2015 sur France 2 ; 11 minutes sur France 3) et ne connaît aucune amélioration depuis 2012.

En outre, le numérique a bouleversé une grande partie de la donne qui a justifié l'existence de France Ô en sus des Outre-Mer 1^{ère}. Ainsi, pour une partie du public d'outre-mer présent en métropole, l'accès à l'information relative aux outre-mer peut se faire par l'offre numérique des Outre-Mer 1^{ère} : pour ne prendre qu'un exemple, 32 % de l'audience numérique de Martinique 1^{ère} se fait en Île-de-France. Si l'on y ajoute la faible audience des autres programmes d'outre-mer de France Ô, ces circonstances amènent à s'interroger sur l'apport réel de cette chaîne à la présence des outre-mer sur les écrans de France Télévisions au regard de la contribution majeure qu'y fournit le réseau des Outre-mer 1^{ère}.

Indépendamment des liens, de fait modestes, développés avec France Ô, l'intégration du réseau outre-mer au sein de l'entreprise unique devrait en principe donner lieu à une meilleure exploitation de ses productions par l'ensemble des chaînes, numériques et hertziennes, du service public. Or, les différences de culture d'entreprise et l'absence d'outils communs ne facilitent pas la reprise par les chaînes nationales des programmes d'outre-mer. En particulier, les rédactions de France 2 et France 3 persistent à ne pas suffisamment s'appuyer sur les stations ultramarines. Ainsi, pour le virus Zika, France 2 a envoyé trois salariés en Martinique occasionnant un coût de plus de 16 000 €, alors que la rédaction locale aurait pu fournir les sujets demandés. *A contrario*, il convient d'observer que les journalistes de TF1 se déplacent rarement et font appel aux chaînes locales, comme ATV en Martinique. Autre exemple, alors que, conformément au COM, les stations ultramarines pourraient contribuer à l'information internationale relative à leurs bassins géographiques respectifs, leur activité sur ce plan demeure marginale (cf. annexe n° 12 sur la rédaction Caraïbes).

C - Des charges de personnel à maîtriser

1 - Une dynamique positive à préserver

S'agissant des objectifs assignés au réseau ultramarin, le COM 2011-2015 insiste sur le développement de programmes spécifiques, sur l'information et sur la convergence entre les médias et, à cet effet, définit deux indicateurs pour en rendre compte⁷⁹. En outre, en juin 2013, le réseau des Outre-mer 1ère s'est doté d'un document stratégique, Horizon 2015, qui s'inscrit dans les objectifs du COM et a été décliné dans chaque station. Ce document a donné lieu à un suivi en avril 2015 et à la rédaction d'un nouveau document stratégique appelé « Horizon 2016 ».

Cette stratégie claire a permis de réorganiser l'offre pour l'adapter au bouleversement induit par l'arrivée de la TNT outre-mer. Après une période de flottement, les audiences sont redevenues satisfaisantes (cf. annexe n° 13), l'information demeurant le programme structurant des grilles télévisuelles du réseau⁸⁰. Pour autant, les situations locales sont diverses, dans un contexte de plus en plus concurrentiel⁸¹. En outre, la consommation numérique croît fortement dans les territoires ultramarins, plus qu'en métropole. En novembre 2015, les sites des Outre-Mer 1ère ont reçu 3,3 millions de visites, autant que les sites de France 3. Autre particularité, 40 % des visites sont effectuées à partir d'appareils mobiles. La population ultramarine se montre en outre très présente sur les réseaux sociaux et le réseau des Outre-Mer 1ère n'est pas absent de cet engouement⁸². Toutefois, il n'en demeure pas moins que l'absence de marges de manœuvre pour développer la production locale constitue un frein à une hausse de l'audience, alors que la corrélation entre programmes locaux et bonnes audiences est réelle.

⁷⁹ L'indicateur 1.2.1 suit le volume de programmes spécifiques dans la grille des stations et les cibles ont été atteintes. L'indicateur 1.2.2 suit, quant à lui, le volume de programmes locaux. Malgré une réduction de la cible, la réalisation de cet objectif reste en deçà de ce qui était attendu.

⁸⁰ Les audiences des journaux du soir sont très hautes : 68 % à Mayotte en français et 58 % en mahorais, 71 % en Guadeloupe, 66 % en Nouvelle Calédonie, 60 % en Guyane, 63 % en Polynésie en français et 62 % en polynésien. En Martinique, le journal télévisé devance son concurrent. Seule la Réunion ne se redresse pas.

⁸¹ À la Réunion, Antenne Réunion réalise le double d'audience de Réunion 1ère. À la Martinique, à certaines heures, ATV fait jeu égal avec la chaîne publique. ATV diffuse maintenant aussi des chaînes en Guadeloupe et à la Guyane.

⁸² 750 000 personnes suivent les comptes Facebook des stations et de Malakoff pour une population de 2,1 millions de personnes.

2 - Le développement du réseau doit être conforté par une meilleure maîtrise de la masse salariale

Le renforcement du numérique comme le développement de la production locale nécessite de trouver de nouvelles marges financières qui doivent passer par des économies sur la masse salariale. S'agissant de la régulation de l'activité, la rédaction de Malakoff a établi en 2015 un plan de charge annuel qui permet d'optimiser le travail des présents et de moins recourir aux non-permanents. Cette démarche est en cours d'adoption par l'ensemble des stations. Une meilleure gestion des tableaux de service ouvre également la possibilité de dégager des marges budgétaires. Il apparaît par ailleurs essentiel de réduire les provisions pour récupération, qui s'élèvent à 3 M€ en 2015, et ont augmenté d'un tiers en trois ans. Le temps de travail effectif des personnels, comme partout à France Télévisions, n'est suivi que sous forme déclarative. Au regard des montants en jeu, le paiement d'heures supplémentaires devrait être subordonné à l'existence d'un contrôle automatisé du temps de travail⁸³.

La question de la polyvalence est posée depuis longtemps dans le réseau outre-mer. Le rapport de la Cour de 2004 signalait sa précoce prise en compte par RFO. Cette polyvalence peut s'exercer entre les métiers et entre les médias : télévision, radio et numérique. Rien n'empêche un journaliste reporter d'images, lors d'un reportage, de prendre du son pour la radio et une photographie pour le site internet. La Polynésie montre la voie en organisant une rédaction commune avec un seul rédacteur en chef. La Nouvelle-Calédonie est en train de mettre en place le même dispositif. Sans attendre la négociation générale de l'entreprise sur les compétences complémentaires, un accord intérimaire a été signé sur ce sujet le 12 janvier 2016⁸⁴. Ce texte paraît néanmoins trop marqué par une définition générale des emplois qui mériterait d'être assouplie. Et le principe de volontariat sur lequel il repose ne semble guère satisfaisant, tant l'évolution vers la polyvalence d'un certain nombre de métiers paraît être leur voie naturelle de transformation.

⁸³ Pour ne prendre que l'exemple de la Guadeloupe, les heures supplémentaires représentent 267 000 € en 2013, 313 000 € en 2014 et 295 000 € en 2015, soit 1 500 € par personne.

⁸⁴ Parmi les organisations syndicales, seule la CGT a signé cet accord.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Très dense, le réseau régional de France 3 apparaît comme dispendieux, d'autant plus que l'audience de France 3 se dégrade et que son vieillissement s'accélère. Une nouvelle stratégie doit être élaborée pour définir l'avenir de ce réseau. Son objectif sera de résoudre le paradoxe qui veut qu'un réseau aussi riche ne serve qu'à alimenter deux ou trois heures de décrochages régionaux par jour. La réflexion doit s'engager sur la carte des implantations de France 3. À l'heure où les régions ne seront plus que treize, où l'ensemble des services de l'État se réorganisent en fonction de cette nouvelle carte régionale, il serait anachronique que la carte du réseau de France 3 demeure inchangée. Le rapprochement entre le réseau France Bleu de Radio France et le réseau régional de France 3, sur le modèle du réseau des Outre-Mer 1^{ère} qui associe radio, télévision et numérique, constitue également une piste prometteuse. Une fois ces réformes abouties, la question de la pertinence de chaînes régionales de plein exercice, en partenariat avec les régions, pourra se poser.

À bien des égards, le réseau des Outre-Mer 1^{ère} constitue une expérience sur laquelle le réseau régional de France 3 pourrait s'appuyer pour sa propre réforme dans le cadre de la réorganisation territoriale en cours. Leur organisation sous l'égide d'une stratégie claire et partagée, la convergence des médias qui s'y opère, des modes de fonctionnement originaux, et un développement rapide du numérique entretiennent une dynamique globalement positive qui se manifeste dans les audiences. Pour autant, de nombreux efforts restent à mener pour, d'une part contenir les charges croissantes qui risquent d'étouffer cette dynamique, d'autre part mieux intégrer les stations d'outre-mer dans l'entreprise unique.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

22. réduire le nombre des antennes de France 3 de vingt-quatre à treize (France Télévisions) ;
 23. étudier l'option d'un rapprochement entre le réseau régional de France 3 et le réseau France Bleu (ministère de la culture et de la communication, Radio France, France Télévisions).
-

Conclusion générale

Les sujets déterminants pour l'avenir de la télévision publique sont bien identifiés et ont finalement peu varié depuis 2010 : le chantier de l'entreprise unique, encore inabouti ; le contexte général de la révolution numérique qui remet en cause à un rythme rapide de nombreux aspects du fonctionnement de l'entreprise ; un modèle économique dont la configuration actuelle n'est pas soutenable dans la durée ; et enfin, une définition hésitante des missions de service public de l'entreprise. À ces défis stratégiques, l'entreprise et son actionnaire n'ont apporté au mieux que des réponses partielles, au risque à terme de compromettre la pérennité du service public de l'audiovisuel. La Cour ne peut que déplorer cette situation qui aboutit à retarder l'adaptation nécessaire de l'entreprise à ces enjeux.

1 - Acheter la réorganisation de France Télévisions et les chantiers d'amélioration de la gestion

Sept ans après sa création, la mise en place de l'entreprise unique n'est pas achevée. De fait, alors que l'organisation transversale mise en place en 2010 avait supprimé les directions de chaînes, la reconstitution d'une organisation par antenne, puis la mise en place, en plusieurs étapes peu lisibles, d'une organisation intermédiaire, ont eu pour effet de retarder voire d'annuler une partie des mutualisations envisageables. À quoi s'est ajouté le retard pris par le déploiement des systèmes d'information, encore partiellement inabouti six ans après leur lancement. Il en résulte que France Télévisions ne s'est pas mise en situation d'optimiser l'emploi de ses moyens, lesquels lui sont pour l'essentiel alloués par l'État.

En conséquence, les logiques de chaînes demeurent prépondérantes, les mutualisations n'ont eu lieu que partiellement, les achats de programmes restent peu coordonnés et la stratégie sous-jacente au bouquet d'antennes reste peu lisible, y compris à l'intérieur de l'entreprise. En corollaire, la marque « France Télévisions » manque encore de visibilité et de notoriété. Dans le domaine de la gestion, les effectifs n'ont pas baissé significativement. Les charges salariales, augmentées par les effets du nouvel accord collectif, ont continué de croître, absorbant les quelques marges de manœuvre dégagées sur les autres coûts de fonctionnement, ce qui limite fortement la capacité de l'entreprise à investir dans les programmes et dans le numérique.

Dans ces conditions, les objectifs de productivité qui devaient découler de la création de l'entreprise unique ne se sont pas concrétisés. La responsabilité de cette situation est collective : aux prises avec une réforme de grande ampleur dont la conduite se heurtait à de nombreuses résistances, les dirigeants de l'entreprise n'ont pas été pressés d'intensifier leurs efforts par l'État actionnaire, sans doute pour éviter des tensions sociales trop importantes, mais au détriment de l'avenir. La faible contrainte qui a pesé jusqu'en 2013 sur le financement de l'entreprise et le caractère optimiste des perspectives à moyen terme ont conduit à négliger une trajectoire de dépenses dont le pilotage n'était à l'évidence pas suffisamment cadré.

Cette situation ne peut plus perdurer, et il n'est pas concevable qu'elle se résolve, une fois encore, par une allocation de ressources publiques supplémentaires. Pour se dégager de l'impasse financière à laquelle elle est confrontée, investir dans les domaines essentiels pour son avenir comme financer sa nouvelle chaîne d'information, France Télévisions ne pourra plus s'exonérer de dégager les gains de productivité attendus de l'entreprise unique et favorisés par des modes de gestion dont la performance et la rigueur doivent être ceux que l'on peut légitimement escompter d'une entreprise de cette taille.

2 - Accélérer les transformations dans le domaine du numérique

France Télévisions n'a franchi qu'une première étape de son développement numérique et doit désormais accélérer sa transformation en levant les obstacles sur lesquels elle bute encore. Il convient dorénavant de réaliser ce virage numérique et d'affronter les questions pendantes : l'intégration du numérique dans l'ensemble de l'entreprise, la constitution d'un catalogue de droits et établir de nouveaux modes de coopération avec les autres entreprises de l'audiovisuel public.

Si les différentes entités de France Télévisions ont intégré, à des degrés divers, la problématique numérique, le processus n'a pas été mené à son terme. Les fonctions techniques du numérique restent dans une large mesure séparées de la fonction technique traditionnelle de l'entreprise. Dans le domaine de l'information, le plan Info 2015, prévoit une convergence des équipes numériques et des équipes de la télévision, mais les retards de ce plan font craindre une intégration incertaine du numérique dans la production éditoriale.

L'intégration du numérique passe également par une redéfinition des métiers. Or, tel qu'il a été redéfini par l'accord collectif de 2013, le découpage des métiers de l'entreprise reste marqué par un cloisonnement qui ne rend pas compte des évolutions technologiques et constitue un frein au « virage numérique » de France Télévisions.

Dans le domaine des programmes, la culture interne demeure tournée vers la télévision classique et les créations nativement numériques, qui sont pour l'essentiel exclues des quotas de production, demeurent marginales. De surcroît, la prise en compte des audiences numériques dans le calcul des audiences reste balbutiante.

La constitution d'un catalogue de droits constitue un avantage décisif pour constituer une offre délinéarisée permettant de rivaliser avec les plateformes privées qui captent des audiences croissantes en proposant, moyennant un abonnement, des contenus attractifs. De fait, les limitations en termes de droits pèsent sur les contenus offerts par la plateforme de rattrapage Pluzz et en freinent la fréquentation. Par ailleurs, même si les détails de la future plateforme par abonnements (SVOD), annoncée pour le printemps 2017, ne sont pas connus pour le moment, la réalisation d'un tel projet sera inévitablement subordonnée à une négociation avec les producteurs privés sur le sujet des droits. Dans le même ordre d'idées, la question de l'exploitation par l'INA des archives de France Télévisions, un an après leur diffusion, mériterait également d'être posée. À ce stade, il convient de rappeler que cette question capitale de la maîtrise des droits des programmes qu'elle finance nécessite une modification de l'environnement réglementaire dans lequel France Télévisions évolue.

Enfin, pour développer la coopération entre entreprises de l'audiovisuel public en matière de numérique, est parfois évoqué le projet de créer un groupement d'intérêt économique. Reposant sur une conception du numérique vu comme une activité émergente, une telle démarche rappelle celle qui avait présidé à la constitution du GIE FTVI, dont l'expérience a été non seulement décevante en termes de résultats, mais a eu pour effet de ralentir les mutations internes aux entreprises qui y participaient.

En revanche, le développement de coopérations entre entreprises, dès lors qu'elles sont articulées à des projets précis, pourrait constituer une voie plus prometteuse. À cet égard, la chaîne d'information en continu qui devrait réunir les sites de France Info et de Francetvinfo constitue un premier exemple de concrétisation de ce type de démarche. De même, le site Geopolis consacré aux questions internationales, gagnerait à s'enrichir, s'il pouvait bénéficier des apports de Radio France,

de France Médias Monde, d'Arte et de l'INA. Des rapprochements paraissent enfin pouvoir être opportunément opérés entre Arte, Culturebox et les unités de programmes chargées des documentaires. *A contrario*, dans le domaine éducatif, le développement par Arte d'une plateforme propre, hors de toute perspective de coopération avec France Télévisions, paraît pour le moins surprenant.

De même, le service public audiovisuel gagnerait à avoir un site d'information unique par région, au lieu des deux offres numériques d'information régionale concurrentes, l'une sur le réseau France Bleu (qui relève de Radio France) et l'autre sur celui de France 3. La mise en commun de ces sites Internet, de fait souvent très ressemblants quant à leurs contenus, serait en outre une occasion opportune de développer les coopérations entre les deux réseaux.

Pour répondre à ces enjeux, et malgré les difficultés qu'elle traverse, France Télévisions devra accroître son effort humain et financier en faveur du numérique.

3 - Définir un modèle économique robuste

Le modèle économique sur lequel a été fondé le lancement de l'entreprise unique reposait sur la perspective d'un arrêt total de la publicité (qui représentait 823 M€ en 2007 sur un chiffre d'affaires de 3 Md€), la perte de recettes en résultant devant être compensée par une dotation complémentaire de ressources publiques financée sur le budget de l'État (450 M€) et par les économies que devaient progressivement permettre de dégager les synergies et les mutualisations découlant de la nouvelle configuration du fonctionnement de l'entreprise.

Ce changement de modèle n'a été que partiellement mis en œuvre. D'une part, l'État a pratiqué, à plusieurs reprises, une régulation des crédits versés au titre de la compensation budgétaire, le cumul de ces régulations entre 2009 et 2014 ayant représenté un montant total de 120 M€ par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. D'autre part, contrairement à ce qui était prévu pour la fin de l'année 2011, l'arrêt complet de la publicité n'a finalement pas eu lieu, la publicité continuant de représenter une source de recettes significative (320 M€ en 2015). Enfin, les économies sur le fonctionnement de France Télévisions n'ont pas été à la hauteur des perspectives escomptées lors la création de l'entreprise unique.

Les déséquilibres financiers qui en ont résulté et que traduit la diminution continue et désormais inquiétante de sa trésorerie témoignent d'un pilotage économique de l'entreprise circonscrit, pour l'essentiel, à la perspective de l'exercice en cours – les termes de bouclage de son équation financière se trouvant davantage dans le montant de ressources publiques obtenu lors de la discussion budgétaire que dans le produit des réformes engagées à l'intérieur de l'entreprise.

Si l'on s'en tient aux tendances que dessine l'évolution mécanique de ses grands agrégats, le modèle économique de France Télévisions ne permet pas aujourd'hui d'envisager le développement d'une stratégie de moyen terme.

Certes, il est toujours possible de recourir à la facilité consistant à augmenter, à concurrence des besoins qui se font jour année après année, les ressources publiques allouées au groupe (contribution à l'audiovisuel public, taxe sur les opérateurs de télécommunications) – perspective sur laquelle les conclusions du présent rapport ne peuvent qu'amener la Cour à se montrer des plus réservée. En outre, compte tenu du contexte général des finances publiques, les facteurs d'incertitudes dont serait affectée une telle démarche sont incompatibles avec la nécessité d'adosser l'évolution de l'entreprise sur une trajectoire financière robuste à moyen terme. Dès lors, pour satisfaire à cet impératif, plusieurs leviers sont susceptibles d'être actionnés, dont les effets potentiels sont plus ou moins prometteurs selon les cas.

Au-delà de la nécessité pour France Télévisions de développer un catalogue d'œuvres qui lui permettra de garantir son exposition sur les nouveaux canaux de diffusion et, partant, d'y asseoir la présence du service public de l'audiovisuel, la détention de droits sur les productions qu'elle finance aura pour conséquence le développement des recettes tirées de leur exploitation postérieure à leur passage sur les antennes. Toutefois, il est probable que cette source de recettes ne constituera dans les dix prochaines années qu'une part encore marginale des ressources de l'entreprise.

L'assouplissement du régime de la publicité constitue une autre voie, qui peut revêtir deux modalités de mise en œuvre : soit le retour pur et simple au régime antérieur à 2008, soit une extension de la fenêtre horaire sur laquelle les antennes de France Télévisions sont autorisées à passer des annonces publicitaires.

Outre qu'il ne faut sans doute pas escompter, du fait du contexte économique et de la contraction du marché publicitaire, des recettes équivalentes à celles de 2007 (823 M€), la première option ne manquerait pas d'ouvrir à nouveau le débat sur la « différenciation » de la télévision publique par rapport aux chaînes privées.

Moins tranchée, la seconde permet assurément de soulager les contraintes financières de l'entreprise mais, ce faisant, fait planer le risque de voir les recettes additionnelles absorbées par les charges de fonctionnement plutôt que de servir à des investissements dans les chantiers qui sont prioritaires pour France Télévisions, tel que le numérique. Le fait que la seule économie substantielle réalisée par l'entreprise depuis 2009 grâce au progrès technologique (à savoir la réduction des coûts de diffusion grâce à la TNT pour plus de 100 M€) ait été compensée par une hausse de la masse salariale d'un montant équivalent (+ 107 M€) oblige à considérer que cette seconde solution n'aurait de sens que si elle est assortie d'objectifs clairs et rigoureux en matière de gains de productivité – ce que l'État n'a pas été capable de faire jusqu'à présent. En outre, la captation par le service public de recettes publicitaires additionnelles sur un marché déjà très tendu devra être puissamment motivée pour en justifier l'ouverture.

À l'inverse, la modestie des gains de productivité réalisés au terme de six années d'entreprise unique peut conduire à concevoir qu'il est nécessaire d'engager une réforme radicale du modèle économique de France Télévisions, qui consisterait à sortir de la situation intermédiaire actuelle en mettant fin à la diffusion de toute publicité sur les écrans du service public, comme cela avait été initialement prévu en 2009. Compte tenu du fait qu'il ne serait pas concevable, sauf à la marge, de compenser le manque à gagner (environ 400 M€ par an) par des ressources publiques, une telle mesure conduirait l'entreprise à redéfinir ses priorités et à repenser son modèle global d'activités. Là encore, le risque est que les efforts d'économies ne soient pas réalisés par l'entreprise et que l'État assume au final la compensation financière d'une telle réforme.

Telles semblent donc être les options dont dispose aujourd'hui l'État pour faire évoluer le modèle économique de France Télévisions, modèle qui ne permet pas, dans son état actuel, de dessiner un horizon stratégique clair pour l'entreprise, et soutenable sur le plan financier. S'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur les voies qu'il convient de privilégier, il est de son devoir d'insister sur l'urgence et la nécessité de procéder à des choix effectifs, garantissant à l'entreprise de pouvoir inscrire son devenir dans une perspective de long terme.

En tout état de cause, quels que soient les aménagements qui peuvent y être apportés au niveau des recettes, la consolidation durable du modèle économique de France Télévisions restera largement subordonnée à la capacité de l'entreprise à opérer des réformes structurelles pouvant aller jusqu'à un réagencement substantiel de son modèle d'activité, en fonction du niveau de financement public que la collectivité nationale est disposée à lui consentir.

4 - Assurer l'avenir du service public audiovisuel

Le renouvellement de l'identité du service public constituait le centre de la réforme de l'audiovisuel public de 2009. En particulier, parce qu'il était censé libérer France Télévisions de la pression de l'audience, l'arrêt de la publicité était conçu comme un moyen, pour France Télévisions, de mieux se différencier des autres chaînes du paysage audiovisuel français. Cette nouvelle donne devait en principe conduire la principale entreprise du service public de l'audiovisuel à faire preuve de plus de créativité et d'innovation, donc d'audace dans les programmes, et à renforcer la place sur ses antennes de la culture et des émissions à portée éducative.

Cette ambition a été en partie mise en œuvre à travers l'augmentation du montant des obligations de financement d'œuvres (de 320 M€ en 2005, il a été porté à 420 M€ en 2012, pour être ramené ensuite à 400 M€ par l'avenant au COM de 2013). France Télévisions a ainsi commandé plus d'œuvres audiovisuelles sans pour autant qu'il soit possible de considérer que cette augmentation s'est traduite par une exposition sensiblement renforcée des œuvres patrimoniales sur les écrans – comme en témoignent le niveau important des programmes de stock non diffusés, la mauvaise exposition ou la diffusion en fin de soirée des films dont le financement reste peu motivé par le besoin des grilles, ou encore la programmation tardive du spectacle vivant⁸⁵. Au surplus, on signalera que dans son bilan quadriennal sur les résultats de la société France Télévisions, paru en décembre 2014, le CSA, s'il ne nie pas les efforts réalisés, estime que « [...] la proposition du service public, libérée de la pression publicitaire, aurait pu conduire davantage à la promotion de programmations exigeantes, véritables marqueurs des missions de service public confiées à France Télévisions [...] ».

⁸⁵ Même si l'exposition sur la plateforme *Culturebox* permet, sans conteste, d'améliorer l'exposition de ce genre de spectacles.

Entre une conception généraliste ou « grand public » de sa programmation et l'affirmation d'une mission culturelle et éducative forte, l'ambiguïté des ambitions de la télévision publique est une question récurrente. Elle a d'ailleurs été un sujet central des débats dont a fait l'objet, au Royaume-Uni, le renouvellement de la charte de la BBC en 2015-2016. Il n'en demeure pas moins que les termes de ce débat ont beaucoup évolué sous l'effet de la révolution numérique.

Ainsi, dans le contexte d'« hyper-offre » qu'elle a amené à développer, les consommateurs tendent à privilégier les diffuseurs disposant d'une identité forte, ou qui proposent des offres de niche. À cet égard, la relative faiblesse de la marque France Télévisions et l'identité aux contours flous des chaînes généralistes que sont France 2 et France 3 sont autant de handicaps que l'entreprise se doit de combler dans la perspective de capter des audiences croissantes sur les canaux numériques. Par ailleurs, le contenu, c'est-à-dire le catalogue des programmes détenus, représente désormais un atout essentiel au regard des nouvelles pratiques de consommation délinéarisées. Outre la question des droits maintes fois évoquées, la constitution d'un catalogue adapté à ces nouvelles pratiques impose de privilégier les programmes de stock sur les programmes de flux, lesquels, du fait de leur durée de vie limitée, ne sont susceptibles d'être regardés que sur les plateformes de rattrapage. Or, en consacrant 400 M€ à l'acquisition de programmes de flux (divertissements, jeux, magazines) en 2015, soit 38 % du coût d'approvisionnement du « programme national », France Télévisions n'investit sans doute pas suffisamment dans les programmes adaptés à ces nouveaux modes de consommation.

Enfin, la vocation du service public audiovisuel à s'adresser au plus grand nombre doit conduire France Télévisions à s'atteler au rajeunissement de ses audiences. Or, comme le soulignait le rapport « France Télévisions 2020 : une nouvelle ambition », la reconquête du public jeune passera notamment par les supports numériques, ce qui suppose de considérer les plateformes numériques comme des chaînes à part entière et non comme des canaux de second ordre par rapport à la diffusion hertzienne. À cet égard, les enjeux sont aussi importants en matière de programmes que pour l'information où les journaux télévisés apparaissent comme des formats en perte de vitesse, par rapport à l'information consultée sur téléphone mobile.

En définitive, la capacité à anticiper les évolutions à venir et à s'y préparer restent pour France Télévisions un défi qu'elle doit relever avec plus d'audace et de détermination qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent. Il y va de la place qu'elle pourra continuer d'occuper au sein d'un paysage médiatique marqué par le très fort dynamisme concurrentiel des acteurs privés, la rapidité des évolutions technologiques et l'intensité des recompositions à l'œuvre. Car c'est en apportant la preuve de son sens de l'innovation, de sa créativité et de son attractivité que le service public de l'audiovisuel conservera la légitimité qui justifie le consentement de nos concitoyens au paiement de la contribution d'où provient l'essentiel de ses ressources.

5 - Anticiper le rapprochement des entreprises de l'audiovisuel public

En comparaison avec l'étranger, la singularité de l'organisation de l'audiovisuel public en France apparaît d'autant plus clairement que des pays qui, comme l'Espagne et la Suisse, avaient également des entreprises indépendantes pour la radio et la télévision ont eu tendance à les regrouper. L'État ne peut plus ignorer cette tendance de fond et doit se forger une vision d'ensemble sur l'avenir du service public de l'audiovisuel, à moyen et long terme.

Au regard des enseignements qu'il convient de tirer du processus d'intégration de l'entreprise unique à France Télévisions, l'idée de procéder à des fusions imposées par le haut ne paraît pas aujourd'hui la méthode la plus efficace. En effet, le risque de coûts additionnels (notamment pour faire droit à des demandes d'alignement en matière salariale) paraît aujourd'hui devoir l'emporter sur les économies d'échelle liées à des réorganisations. En revanche, une démarche progressive fondée sur des coopérations entre entreprises sur des projets concrets devrait être encouragée. Après l'information en continu, d'autres sujets de collaboration possibles ont déjà été maintes fois identifiés, tels que les réseaux régionaux, les réseaux à l'étranger et les choix en matière d'infrastructures techniques.

Il revient désormais à l'État d'élaborer les termes d'une démarche globale, d'en décliner les modalités d'application dans les instruments de pilotage que sont les cahiers des charges, les COM, et d'inscrire ce sujet dans les « feuilles de route » de tous les PDG de l'audiovisuel public. Cette perspective implique, tant de la part des entreprises concernées que de la puissance publique, une politique persévérante, conforme à la vocation de l'« État-stratège ».

Récapitulatif des recommandations

Renforcer la gouvernance et assurer l'équilibre financier

1. prendre les dispositions nécessaires au renforcement du rôle du conseil d'administration dans la gouvernance de France Télévisions et y nommer des personnalités indépendantes possédant une solide expérience de la gouvernance des grandes entreprises ou des sociétés audiovisuelles (ministère de la culture et de la communication, ministère de l'économie, CSA, France Télévisions) ;
2. inscrire l'équilibre durable du résultat d'exploitation comme objectif prioritaire et structurant du contrat d'objectifs et de moyens (France Télévisions, ministère de l'économie et des finances) ;
3. faire figurer dans le plan d'affaires du COM des objectifs précis en matière de trésorerie et organiser un suivi étroit de la trésorerie par le comité d'audit (France Télévisions, contrat d'objectifs et de moyens, ministère de l'économie et des finances).

Améliorer la gestion interne de l'entreprise

4. s'engager sur un objectif précis de non remplacement des départs à la retraite d'ici à 2020 (France Télévisions) ;
5. diminuer le recours aux contrats non permanents par une triple action : une meilleure planification des équipes permanentes, un contrôle effectif et automatisé du décompte horaire des salariés permanents et la suppression sans délai de tout cumul entre un contrat à durée indéterminée et des contrats à durée déterminée (France Télévisions) ;
6. passer en revue le contenu effectif des postes occupés par les salariés les mieux rémunérés de l'entreprise (France Télévisions) ;
7. revoir la classification des métiers pour y inscrire la polyvalence des emplois induite par le numérique (France Télévisions) ;
8. aligner le forfait-jour des journalistes (197 jours) sur celui des personnels techniques et administratifs (204) (France Télévisions) ;
9. en matière d'achats, systématiser la remise en concurrence des contrats existants (France Télévisions).

En matière de programmes, réformer l'encadrement réglementaire et rendre plus transparente les procédures d'achat

10. engager une réflexion sur le modèle de la production audiovisuelle et le type de relations contractuelles à établir entre diffuseur et producteur, tel qu'il ressort du régime issu des « décrets Tasca » (ministère de la culture et de la communication, France Télévisions) ;
11. rapprocher progressivement le régime de la part dépendante de France Télévisions de celui des diffuseurs privés (ministère de la culture et de la communication, France Télévisions) ;
12. baisser à 50 % le seuil de 70 % du total du financement d'une œuvre audiovisuelle ouvrant droit à l'obtention de parts de coproduction, prévu par le décret du 27 avril 2015 (ministère de la culture et de la communication, France Télévisions) ;
13. transmettre chaque année au conseil d'administration le volume horaire des œuvres financées par France Télévisions au titre du soutien à la création, et celui des œuvres diffusées sur les antennes (France Télévisions) ;
14. établir sans délai un code de déontologie pour les salariés concernés par les achats de programmes (France Télévisions) ;
15. mettre en place au sein de l'entreprise un « comité d'investissement » des programmes, permettant une traçabilité des décisions d'achat (France Télévisions) ;
16. redéfinir la stratégie en matière d'audits de production (France Télévisions) ;
17. réexaminer l'articulation entre la production de films et les besoins de l'antenne et étudier l'option d'une fusion des deux filiales (France Télévisions) ;
18. réduire significativement le nombre de sites d'implantation de la « filière de production » (France Télévisions).

Conduire les réformes longtemps repoussées de l'information

19. conduire rapidement le projet de fusion des rédactions nationales en vue d'une rationalisation des coûts de l'information (France Télévisions) ;
20. fournir sans tarder à l'État le coût complet de la chaîne d'information en continu afin de prévenir tout dérapage financier (France Télévisions) ;
21. supprimer les bureaux régionaux de France 2 (France Télévisions).

Rationaliser le périmètre des réseaux régionaux

22. réduire le nombre des antennes de France 3 de vingt-quatre à treize (France Télévisions) ;
23. étudier l'option d'un rapprochement entre le réseau régional de France 3 et le réseau France Bleu (ministère de la culture et de la communication, Radio France, France Télévisions).

Annexes

Annexe n° 1 : organigramme de France Télévisions au 30 juin 2016.....	151
Annexe n° 2 : les comptes de France Télévisions entre 2009 et 2015	152
Annexe n° 3 : la gestion des stocks de programmes, un point de vigilance	168
Annexe n° 4 : la fiction	170
Annexe n° 5 : typologie des films financés.....	176
Annexe n° 6 : les programmes produits en interne	176
Annexe n° 7 : le projet Info 2015, 1 ^{ère} phase.....	179
Annexe n° 8 : moyennes annuelles d'audience du programme régional et parts d'audience du programme régional	180
Annexe n° 9 : carte et organigramme du réseau régional de France 3	182
Annexe n° 10 : carte et organigramme du réseau des Outre-mer 1 ^{ère}	184
Annexe n° 11 : audiences du réseau outre-mer	186
Annexe n° 12 : une autre "vision du monde" : le cas de la rédaction Caraïbes	187
Annexe n° 13 : frais de mission occasionnés par le dialogue social outre-mer.....	188

Annexe n° 1 : organigramme de France Télévisions au 30 juin 2016



Source : Cour des comptes

Annexe n° 2 : les comptes de France Télévisions entre 2009 et 2015

Le développement ci-après vise à présenter les principaux agrégats des états financiers. La revue des comptes sur la période 2009-2015 est présentée dans les deux parties qui suivent. Ces derniers, individuels comme consolidés, ont fait l'objet d'une certification sans réserve par les commissaires aux comptes sur l'ensemble de la période. Sans remettre en cause leur opinion, ces derniers ont toutefois émis une observation dans leur rapport sur les comptes 2013 au titre des modalités d'estimation de la provision liée au plan de départs volontaires, observation levée au titre de l'exercice 2014.

Le bilan consolidé de la société présente un solde de 1,9 Md€ en léger retrait par rapport à 2009 (- 0,2 Md€) avec une prédominance, à l'actif, du coût des programmes immobilisés (0,8 Md€) et, au passif, des dettes d'exploitation (1 Md€).

Le résultat consolidé du groupe n'a cessé de se dégrader depuis 2009, même s'il demeure largement bénéficiaire sur les quatre premiers exercices (+ 19,7 M€ en 2009 contre + 2,2 M€ en 2012). En 2013 toutefois, les pertes comptables enregistrées sont très importantes (- 84,6 M€) et s'expliquent tant par l'impact de la mise en place du plan de départs volontaires que par la dégradation sensible des recettes nettes. Suite à une dégradation des ressources publiques et de la publicité, la perte constatée en 2014 est également significative (- 38 M€), en dépit de la cession par France Télévisions de sa participation dans la société Jeunesse Télé (Gulli) au groupe Lagardère. Les comptes consolidés 2015 affichent un résultat net à l'équilibre pour la première fois depuis 2012 : ce résultat masque toutefois une perte d'exploitation conséquente (- 3 M€), en sensible diminution toutefois par rapport à l'exercice précédent (- 51 M€ à fin 2014), principalement du fait d'une baisse du coût de grille des programmes nationaux et sportifs.

Le chiffre d'affaires est stable sur la période à 3 Md€, avec des ressources publiques qui représentent 82 % de ce chiffre d'affaires et 79 % des produits d'exploitation.

Les dépenses d'exploitation s'accroissent en revanche de + 4 % entre 2009 et 2015, avec une évolution dynamique du coût des programmes diffusés (+ 17 %) et des charges de personnel (+ 14 %) qui constituent les deux premiers postes de coûts (soit 68 % des dépenses).

Cette diminution des ressources, non compensée par des économies supplémentaires en exploitation, conduit à une dégradation continue et très rapide de la trésorerie du groupe, pourtant largement excédentaire en début de période, au point de créer à fin 2015 un besoin de liquidité de 19 M€. Le plan de financement prévisionnel de la société établi au titre de l'exercice 2016 confirme cette tendance avec une trésorerie déficitaire à hauteur - 34 M€, en dépit d'une augmentation des ressources publiques de 29 M€.

I - Le bilan

Le bilan consolidé du groupe présente une légère diminution de - 0,2 Md€ sur la période revue et un solde de 1,9 Md€ à fin 2015. Le coût des programmes en stock et les immobilisations corporelles représentent environ deux-tiers de l'actif tandis que les dettes d'exploitation (55 % du total) sont prépondérantes au passif. L'endettement externe lié à la contractualisation de contrats de crédits-baux sur les principaux immeubles du groupe s'élève à 119 M€ en fin de période tandis que les capitaux propres diminuent sensiblement (- 19 % à 433 M€) sous l'effet des pertes réalisées depuis 2012.

A -L'actif

Bilan - Actif

BILAN CONSOLIDE - ACTIF (en millions d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2009-2015 (%)
Immobilisations incorporelles - hors programmes	99,7	83,3	89,8	100,7	113,3	115,8	113,4	14%
Immobilisations corporelles	418,7	450,0	481,3	491,8	463,1	450,9	432,5	3%
Immobilisations financières	50,8	43,7	45,4	47,8	48,4	41,6	43,4	-15%
TOTAL ACTIF IMMOBILISE	569,2	577,0	616,5	640,3	624,8	608,3	589,3	4%
DROITS DE DIFFUSION ACQUIS	835,8	805,0	839,1	876,0	869,6	849,2	802,6	-4%
Stocks	2,2	2,0	15,6	11,7	9,4	12,3	12,4	464%
Clients	250,7	251,3	273,0	238,8	211,6	204,8	216,3	-14%
Autres débiteurs	180,6	167,5	205,4	175,9	170,3	204,7	185,2	3%
Trésorerie	185,9	212,9	85,7	104,5	87,3	36,4	8,9	-95%
ACTIF CIRCULANT	619,4	633,7	579,7	580,9	478,6	458,2	422,8	-32%
COMPTES DE REGULARISATION - ACTIF	52,0	50,9	56,4	70,6	74,7	79,6	72,8	40%
TOTAL GENERAL - ACTIF	2 076,4	2 066,6	2 091,7	2 117,8	2 047,7	1 995,3	1 887,5	-9%

Source : France Télévisions

Les immobilisations incorporelles incluent principalement des logiciels dont l'augmentation de la valeur s'explique par le lancement de projets de refonte informatique visant à préparer la mise en place de l'entreprise unique.

Les immobilisations corporelles se composent majoritairement de la valeur des immeubles occupés par le groupe et qui font pour l'essentiel l'objet d'un contrat de crédit-bail. Elles concernent également, dans une moindre mesure, les immobilisations en cours dont la plupart sont relatives à la mise en œuvre du projet CDE (Centre de Diffusion et d'Échange) qui vise à unifier et numériser toute la chaîne de traitement sur laquelle opère la régie finale.

Les immobilisations financières incluent la valeur des titres mis en équivalence dans le cadre des retraitements de consolidation.

Liste des sociétés mises en équivalence

	% de contrôle	Méthode de consolidation retenue
Euronews SA	10,73%	Mise en équivalence
TV5 Monde	49,00%	Mise en équivalence
Médiamétrie	22,89%	Mise en équivalence
Arte France	45,00%	Mise en équivalence
Planète Thalassa	34,00%	Mise en équivalence
Canal France International	74,95%	Mise en équivalence
Mezzo	40,00%	Mise en équivalence

Source : France Télévisions

Les droits de diffusion acquis sont en diminution sensible sur le seul exercice 2015 suite aux opérations de déstockage engagées par la nouvelle présidence sur le dernier trimestre. Les droits audiovisuels continuent de représenter une part prépondérante de l'actif de France Télévisions SA (+ 40 %). Ces droits sont essentiellement portés par les antennes France 2 et France 3, comme le montre le tableau ci-après pour les comptes individuels en valeur brute :

Détail des droits de diffusion acquis par chaîne

	Net 2012	Net 2013	Net 2014	Net 2015	poids des chaînes
Programmes stockés	790	784	763	773	90%
France 2	406	397	384	378	44%
France 3	303	299	289	298	35%
France 4	15	17	22	24	3%
France 5	57	58	58	62	7%
France O	9	13	10	11	1%
Droits sportifs	86	86	86	86	10%
Droits audiovisuels	876	870	849	859	100%

Source : France Télévisions

Les éventuelles provisions pour dépréciations constatées semestriellement suite aux indications des différentes directions des programmes reflètent souvent des incapacités de diffusion faute d'audience et/ou suite à des changements de lignes éditoriales. Les programmes peuvent enfin être dépréciés suite à leur changement de case de diffusion dans des tranches horaires à moindre valeur ajoutée ce qui diminue d'autant la valeur d'usage de ce droit de diffusion.

Les créances clients sont principalement portées par France Télévisions Publicité (créances envers les annonceurs) et par la maison mère, en lien avec les prestations techniques de production qu'elle réalise. La diminution de ces créances par rapport à 2011 est en phase avec l'amélioration sensible du délai de recouvrement constatée depuis l'exercice 2012.

Les autres débiteurs correspondent essentiellement à des créances sur l'État, notamment de TVA.

L'examen des disponibilités est effectué dans le cadre de l'analyse financière.

B - Le passif

Bilan -Passif

BILAN CONSOLIDE - PASSIF (en millions d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2009-2015 (%)
Capital social	347,5	347,5	347,5	347,5	347,5	347,5	347,5	0%
Réserves	167,9	187,6	200,4	206,3	208,4	123,8	85,3	-49%
Résultat de l'exercice - part du groupe	19,7	12,8	5,9	2,2	-84,6	-38,4	0,2	-99%
CAPITAUX PROPRES DU GROUPE	535,1	547,9	553,8	556,0	471,3	432,9	433,0	-19%
Intérêts minoritaires	0,2	-0,4	-0,4	0,0	-0,1	0,0	0,0	
FONDS PROPRES DE L'ENSEMBLE	535,3	547,5	553,4	556,0	471,2	432,9	433,0	-19%
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES	206,4	185,4	174,8	166,7	250,3	258,3	210,8	2%
Dettes financières	238,6	223,1	206,9	202,3	163,9	142,4	146,4	-39%
Concours bancaires courants	35,2	22,2	13,8	27,6	6,3	7,4	27,4	-22%
Dettes de crédit-bail	202,0	200,6	192,8	174,7	157,6	135,0	119,0	-41%
Autres dettes financières	1,4	0,3	0,3					-100%
Dettes d'exploitation	1 023,2	1 043,4	1 077,5	1 141,4	1 110,7	1 114,7	1 019,9	0%
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	598,4	628,6	676,3	720,0	648,4	668,6	593,0	-1%
Dettes fiscales et sociales	369,8	373,2	351,6	381,3	426,1	401,3	392,2	6%
Autres crédettes	55,0	41,6	49,6	40,1	36,2	44,8	34,7	-37%
DETTES	1 261,8	1 266,5	1 284,4	1 343,7	1 274,6	1 257,1	1 166,3	-8%
COMPTES DE REGULARISATION - PASSIF	72,9	67,2	79,1	51,4	51,6	47,0	77,4	6%
TOTAL GENERAL - PASSIF	2 076,4	2 066,6	2 091,7	2 117,8	2 047,7	1 995,3	1 887,5	-9%

Source : France Télévisions

1 - Les capitaux propres

La situation nette diminue sensiblement sur la période du fait de la réalisation de pertes très significatives sur les exercices 2013 (- 84,6 M€) et 2014 (- 38,4 M€).

2 - Les provisions pour risques et charges

Provisions pour risques et charges

Valeurs en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Provision pour indemnités de départ à la retraite	96,6	96,4	103,0	108,9	116,7	128,9	138,2
Provision pour médailles du travail	3,1	3,0	3,1	3,1	4,0	4,5	4,4
Provision pour le dispositif de départs volontaires à la retraite (DDVR)	37,5	22,0	11,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Provision pour le dispositif de départs volontaires (PDV)	0,0	0,0	0,0	0,0	43,0	38,8	0,0
Provision pour litiges prud'homaux	18,4	23,9	23,2	26,9	56,2	51,6	42,5
Provision pour contrôle fiscal	18,5	21,1	21,1	1,2	1,2	1,2	0,0
Provision pour risque de non recouvrement des créances de TVA anciennes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,0	0,0
Provision pour intégration fiscale	18,4	18,9	15,3	13,5	12,0	11,4	9,3
Provision pour litige Crémer	0,0	0,0	0,0	2,4	3,6	0,0	0,0
Provision pour litige avec l'Ircantec	0,0	0,0	0,0	4,1	4,1	4,1	4,1
Provision pour risques liés aux engagements sur programmes	0,0	1,9	0,8	5,7	3,6	2,0	4,6
Autres provisions pour risques et charges (dont contrôle Urssaf : 0,5 M€)	12,1	8,3	3,0	5,1	5,9	5,3	3,0
Total provisions pour risques et charges - comptes individuels	204,6	195,5	180,5	170,9	250,3	256,8	206,1
Total provisions pour risques et charges - comptes consolidés	206,4	185,4	174,8	166,7	250,3	258,3	210,8

Source : France Télévisions

Le dénouement du plan de départs volontaires sur 2015 a démontré que la provision PDV enregistrée initialement (soit 43 M€) apparaît sensiblement surévaluée au regard des coûts réellement supportés par le groupe (soit 28 M€). En effet, le plan qui prévoyait le départ de 340 personnes s'est dénoué de la façon suivante :

- parmi l'ensemble des candidatures retenues, seules 305 correspondaient aux profils de postes dont la suppression avait été homologuée par la DIRECCTE : l'objectif de 340 a donc été revu à la baisse à hauteur de 35 postes ;
- s'agissant des 305 candidatures, seuls 274 salariés ont perçu une indemnité de France Télévisions pour un coût de 28 M€, les 31 postes restants ayant été supprimés sans dépense pour la société en raison de départs naturels (démission, décès) ou de mobilité interne.

La provision pour litiges prud'homaux augmente de façon très significative sur le seul exercice 2013 (+ 109 % par rapport à 2012) avant de retrouver un niveau plus normal ensuite. Cette augmentation ponctuelle est la résultante :

- des effets de la loi de sécurisation de l'emploi qui limite la période de contestation par un salarié de ses conditions d'emploi : ainsi, un salarié qui souhaite contester un licenciement ne peut agir que dans un délai de deux ans à compter de sa notification, contre cinq ans auparavant ;
- de la réduction en cours de l'emploi non permanent.

Les litiges déclarés portent essentiellement sur la remise en cause du statut d'intermittent par des salariés souvent proches de l'âge de la retraite et la demande de requalification de leur CDD en CDI.

La provision pour risque liée au non-recouvrement de créances de TVA anciennes couvre la perte potentielle liée à l'erreur commise par le groupe de ne pas avoir demandé le remboursement de créances fiscales dans les délais légaux. Au regard des montants en jeu (18 M€ dont 15 M€ sont relatifs à des exercices prescrits), la direction financière du groupe a déposé une demande gracieuse auprès de l'administration fiscale en juin 2015, qui a été rejetée en avril 2016. Compte tenu du risque de non-recouvrement global pesant sur la créance, une provision évaluée forfaitairement à 9 M€ (soit 50 % du risque global) a été enregistrée dans les comptes au 31 décembre 2014 et a été portée à 18 M€ (soit 100 % du risque global) à fin 2015. Cette provision a été reclassée en dépréciation des autres créances, elle figure donc désormais en diminution de l'actif.

La provision pour risques liée aux engagements sur programmes vise à tenir compte des indices de perte de valeur sur des programmes que le groupe s'est engagé à acquérir auprès d'un tiers, liés soit à leur éventuelle non diffusabilité ou à des changements de case significatifs.

3 - Les dettes

a) Dettes financières

L'endettement externe du groupe est essentiellement lié à la contractualisation de contrats de crédits-baux sur les principaux immeubles occupés par l'ensemble des effectifs, soit une dette de 119 M€ au 31 décembre 2015 qui s'ajoute au besoin de liquidité court terme apparu en 2015 (19 M€ au 31 décembre).

b) Dettes fournisseurs

Après avoir sensiblement progressé jusqu'en 2014 (+ 11 %), les dettes fournisseurs retrouvent un niveau presque équivalent à celui affiché en 2009, en grande partie sous l'effet des opérations de déstockage de programmes réalisées en fin d'exercice 2015 qui ont permis de réduire la dette globale auprès des fournisseurs de programmes.

c) Les dettes sociales

La dette de congés payés, RTT et repos compensateurs est significative (139 M€, charges sociales comprises, au 31 décembre 2015) et représente 50 % des dettes de personnel.

d) Les dettes fiscales

Les dettes fiscales sont diverses et majoritairement associées à la TVA (27 M€), et aux taxes spécifiques au métier de l'entreprise (taxe CNC sur les services de télévision et taxe sur la publicité : 5 M€).

C - Analyse financière**Évolution de la trésorerie nette**

Valeurs en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capacité d'autofinancement	172	148	77	102	81	80	113
Variation du BFR hors stocks (dégradation "-" / amélioration)	51	33	-11	87	23	-34	-69
Variation des droits de diffusion acquis (stocks de programm	2	5	-20	-21	21	11	36
Flux de trésorerie liés à l'activité	225	186	47	168	125	57	80
Flux de trésorerie liés aux opérations d'investissement	-110	-145	-157	-145	-104	-86	-112
Flux de trésorerie liés aux opérations de financement	2	-1	-8	-18	-17	-23	-16
Variation globale de trésorerie nette	118	40	-119	5	4	-52	-48
Trésorerie nette à l'ouverture	33	151	191	72	77	81	29
Trésorerie consolidée nette à la clôture	151	191	72	77	81	29	-19

Source : France Télévisions

Si la trésorerie nette de l'ensemble des sociétés du groupe reste bénéficiaire de 2009 à 2014, elle diminue brutalement, d'abord en 2011 (baisse de 119 M€) puis en 2014 (- 52 M€ par rapport à l'exercice précédent) et en 2015 (- 48 M€).

La première détérioration résulte de la mise en œuvre, dès 2011, de la priorité stratégique sur les programmes (renforcement de l'offre éditoriale de France 4, développement de l'offre régionale en métropole, poursuite du déploiement des Outre-Mer 1^{ère}) qui obère la capacité d'autofinancement (CAF) de 59 M€ sur ce seul exercice. Le maintien de cette politique jusqu'en 2013, dans un contexte où les recettes nettes disponibles n'augmentent pas voire diminuent (comme en 2013), explique la stagnation de la CAF à des niveaux bien inférieurs à ceux de début de période.

L'évolution défavorable constatée sur l'exercice 2014 résulte pour grande partie des décaissements réalisés au titre des mesures de transposition et d'harmonisation salariale (soit 33 M€). Les gains associés à la cession des titres de la société Jeunesse Télé pour 15,4 M€ sont partiellement compensés par une augmentation sensible du coût de financement lié au versement d'une soulte pour lever l'option du contrat de crédit-bail sur l'immeuble de Boulogne Billancourt (locaux de la filiale FTP).

Bénéficiant des économies sensibles réalisées sur les programmes nationaux (- 37 M€ par rapport à 2014) et de produits non récurrents (remboursement d'impôt à hauteur de 12 M€), la capacité d'autofinancement (CAF) s'améliore sensiblement en 2015 (+ 33 M€). Ces flux de trésorerie sont toutefois amoindris par rapport à 2014 en raison du produit exceptionnel lié à la cession des titres « Gulli » cette année-là (+ 17 M€) et, dans une moindre mesure, par l'augmentation du BFR (- 10 M€), expliquant ainsi au final une dégradation d'ampleur similaire à celle constatée sur 2014 (- 48 M€ contre - 52 M€ l'exercice précédent).

III - Le compte de résultat

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2009-2015 (%)
COMPTE DE RESULTAT CONSOLIDE (en millions d'euros)								
Ressources publiques	2 412,4	2 472,7	2 464,5	2 527,8	2 502,1	2 485,9	2 481,4	3%
Publicité et parrainage	430,9	485,2	468,8	433,2	374,5	358,1	362,3	-16%
Chiffre d'affaires constaté d'avance	-18,1	3,2	-18,1	33,2	-21,5	-0,5	-14,5	-20%
Autres ventes et prestations de services	190,9	178,8	192,5	191,9	177,5	174,1	177,2	-7%
Chiffre d'affaires net	3 016,1	3 139,9	3 107,7	3 186,1	3 032,6	3 017,6	3 006,4	0%
Autres produits d'exploitation	102,0	116,5	143,4	127,8	127,2	139,7	132,9	30%
PRODUITS D'EXPLOITATION	3 118,1	3 256,4	3 251,1	3 313,9	3 159,8	3 157,3	3 139,3	1%
Coûts des programmes et productions achetés	867,2	887,6	933,8	972,9	961,4	1 133,4	1 087,9	25%
Autres achats et charges externes	794,0	846,5	846,1	811,1	707,3	544,3	528,1	-33%
Impôts et taxes	219,4	219,8	218,2	217,0	217,4	209,1	207,0	-6%
Charges de personnel	864,0	883,8	908,0	955,8	957,7	976,0	982,4	14%
Dotations aux amortissements	115,9	110,7	113,6	122,8	124,8	122,1	131,0	13%
Dotations aux provisions	42,3	118,5	68,3	80,1	94,9	73,2	74,0	75%
Autres charges d'exploitation	146,6	158,3	163,7	144,9	153,5	149,9	159,0	8%
CHARGES D'EXPLOITATION	3 049,4	3 225,2	3 251,7	3 304,6	3 217,0	3 208,0	3 169,4	4%
RESULTAT D'EXPLOITATION	68,7	31,2	-0,6	9,3	-57,2	-50,7	-30,1	-144%
RESULTAT FINANCIER	-9,6	-5,7	-2,2	-3,3	-3,3	-2,3	-2,2	-77%
RESULTAT COURANT	59,1	25,5	-2,8	6,0	-60,5	-53,0	-32,3	-155%
RESULTAT EXCEPTIONNEL	-37,4	-1,3	2,1	-0,6	-44,1	11,0	19,9	-153%
Part des sociétés mises en équivalence	1,8	1,9	1,4	3,2	1,7	1,7	-0,9	-150%
RESULTAT AVANT IMPOT	23,5	26,1	0,7	8,6	-102,9	-40,3	-13,3	-157%
Impôts exigibles sur les résultats	11,5	-11,8	-1,6	0,6	18,3	1,9	13,5	17%
Impôts différés	-15,5	-2,1	6,4	-7,2				-100%
RESULTAT NET AVANT MINORITAIRES	19,5	12,2	5,5	2,2	-84,6	-38,4	0,2	-99%
Part des minoritaires	-0,2	-0,6	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-100%
RESULTAT NET PART DU GROUPE	19,7	12,8	5,9	2,2	-84,6	-38,4	0,2	-99%

Source : France Télévisions

A - Le résultat d'exploitation

1 - Les produits d'exploitation

a) Les ressources publiques

Le chiffre d'affaires du groupe audiovisuel est composé à près de 82 % de ressources publiques via le reversement de la redevance audiovisuelle et, dans une moindre mesure, d'une ressource complémentaire prélevée sur le budget de l'État.

b) Les ressources propres

La diminution continue des **recettes publicitaires du groupe** (publicité + parrainage) sur la période (- 14 % depuis 2009, soit 286 M€ à fin 2015) résulte, d'une part de la situation économique générale et de l'accroissement de l'offre disponible qui intensifie la concurrence, d'autre part de sa situation particulière : en réduisant fortement l'exposition de son offre publicitaire, l'absence légale d'écrans publicitaires en soirée affaiblit sensiblement la position de France Télévisions par rapport à ses concurrents et la pénalise plus que proportionnellement à la baisse constatée de ce marché.

Les autres ventes et prestations de services se composent d'une part de ventes de prestations techniques. Il s'agit plus précisément pour l'essentiel des refacturations de frais engagés dans le cadre des tournages, de refacturations de matériel, de mise à disposition de locaux.

2 - Les charges d'exploitation

Elles progressent de 4 % au cours de la période, passant de 3 049 M€ en 2009 à 3 169 M€ en 2015.

a) Le coût des programmes

Principale dépense du groupe (34 % des charges d'exploitation), cette section se compose du coût de l'ensemble des programmes diffusés sur l'exercice. Il s'agit principalement de droits de diffusion achetés par la maison mère France Télévisions SA. Cette dépense augmente sensiblement en 2014 suite au reclassement des dépenses liées aux conventions de façonnage et de préparation dans le coût des programmes (voir ci-après).

b) Les autres achats et charges externes

Ce poste qui pèse pour 17 % des charges d'exploitation au 31 décembre 2015 contre 20 % en 2009 a fait l'objet d'un reclassement sur la période : si le coût des conventions de façonnage et de préparation était enregistré sur ce poste jusqu'au 31 décembre 2013, il a été reclassé dans le coût des programmes » à compter de 2014. C'est ce reclassement qui explique la diminution importante de ces achats sur le seul exercice 2014.

Autres achats et charges externes

Valeurs en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Achats non stockés	278,0	318,3	354,8	331,0	271,8	114,1	113,3
Sous-traitance	263,3	258,7	200,8	176,4	171,8	165,2	162,5
Locations et charges rattachées	59,5	64,9	75,9	82,0	75,7	75,0	76,0
Honoraires	96,6	105,2	83,6	76,8	69,1	70,1	67,9
Déplacements	44,4	49,4	53,3	52,4	44,1	44,6	42,5
Publicité	25,5	17,3	20,0	31,9	30,1	31,9	30,5
Entretien et réparations	22,9	26,1	28,7	25,6	24,2	24,7	25,3
Frais de téléphone	8,9	9,3	10,2	10,3	9,4	9,0	8,1
Etudes, enquêtes et sondages	9,4	7,5	8,5	8,4	7,7	8,3	7,9
Crédit-Bail	6,7	7,7	6,8	7,0	5,6	3,5	2,1
Transports	3,5	4,0	5,6	5,1	4,3	3,9	3,6
Personnel extérieur	4,0	4,5	6,8	4,7	3,7	4,5	3,1
Prime d'assurance	3,3	2,7	1,8	2,1	1,8	1,8	1,5
Services bancaires	0,5	0,6	0,4	0,5	0,5	0,3	0,2
Autres charges externes	25,3	22,5	19,2	18,1	16,0	14,9	14,9
Total autres achats et charges externes - comptes individuels	851,8	898,7	876,4	832,3	735,8	571,8	559,4
Total autres achats et charges externes - comptes consolidés	794,0	846,5	846,1	811,1	707,3	544,3	528,1

Source : France Télévisions

Les achats non stockés sont essentiellement composés des coûts de production non stockés ou immobilisés et de dépenses courantes, comme présenté ci-après :

Achats non stockés

Valeurs en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Convention de façonnage	158,2	196,9	219,5	178,4	133,3	0,0	0,0
Prestation technique de production	67,1	71,0	79,4	87,9	71,8	73,7	73,0
Convention de préparation	14,2	11,6	14,9	23,8	25,3	0,0	0,0
Agence de presse sur production	7,1	7,0	7,4	6,9	7,3	7,6	7,0
Aménagement sur lieux de tournage	4,7	4,5	5,9	5,9	5,4	4,6	4,5
Prestataires image et son	3,6	2,9	2,7	2,6	2,5	2,6	2,6
Achat de contenu non immobilisé	1,7	1,3	1,3	1,4	1,8	2,6	2,1
Rémunération des auteurs	0,8	0,8	1,0	0,8	0,6	0,9	0,8
Charges de co-édition	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,8
Régies	0,0	0,1	0,1	-0,2	0,2	0,0	0,3
Sous-total coûts de Production	258,1	296,1	332,2	307,5	248,2	92,1	91,1
Combustibles (eau, électricité, entretien...)	9,3	9,5	11,2	11,4	11,4	10,8	10,5
Fournitures et petits matériels	9,6	11,3	10,2	9,6	10,3	9,6	9,5
Hébergements & abonnements	1,0	1,4	1,2	2,5	1,9	1,7	2,2
Sous-total dépenses courantes	19,9	22,2	22,6	23,5	23,6	22,1	22,2
TOTAL	278,0	318,3	354,8	331,0	271,8	114,2	113,3

Source : France Télévisions

Les coûts de sous-traitance sont d'abord liés aux dépenses de diffusion, en forte diminution sur la période en raison du passage au numérique et à l'arrêt de la diffusion en analogique courant 2011. Ils se composent également de frais généraux, dans une moindre mesure :

Sous-traitance

Valeurs en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Diffusion	202,2	163,9	103,3	73,5	73,6	63,5	62,8
Transport		29,9	31,8	23,4	24,0	32,0	31,9
Transmission	15,7	16,4	17,5	19,9	18,7	15,9	14,9
Sous-total coûts de diffusion	217,9	210,2	152,6	116,8	116,3	111,4	109,6
Prestations techniques (hors production)	19,5	21,0	23,3	29,4	23,9	26,7	24,8
Informatique	19,0	20,3	15,3	21,0	22,3	18,0	19,0
Archives	6,1	6,0	7,3	7,5	7,7	7,8	8,0
Prestation Accueil site France Télévisions	0,8	1,2	2,3	1,7	1,6	1,3	1,1
Sous-total moyens généraux	45,4	48,5	48,2	59,6	55,5	53,8	52,9
TOTAL	263,3	258,7	200,8	176,4	171,8	165,2	162,5

Source : France Télévisions

Les coûts de location sont composés à 73 % de locations immobilières. Les deux principaux contributeurs de ce type de location sont la SCI France Télévisions et la SCI Valin, détentrices d'un contrat de crédit-bail respectivement sur l'immeuble de la Maison de France Télévisions et sur l'immeuble Valin.

Les honoraires se composent à hauteur des deux tiers de commissions régies dans le cadre de la commercialisation des espaces publicitaires. La baisse continue de ces commissions depuis 2010 (- 34 %) est en phase avec la diminution des recettes publicitaires (- 23 %).

Les voyages et déplacements représentent la majeure partie des frais de mission engagés (plus de 80 % du total) et correspondent à des frais de transport. La diminution de ces coûts dès 2011 faite suite à la revue de limitations tarifaires et barèmes mis en place pour les déplacements de collaborateurs de la société.

c) Les impôts et taxes

Ces charges se composent principalement de la taxe sur les services de télévision versée au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et due par les éditeurs et les distributeurs de services de télévision (soit 66 % du total des impôts et taxes) et, à un degré moindre, de taxes assises sur les salaires (transport, logement, formation, apprentissage...) ou purement fiscales (cotisation économique territoriale, taxe foncière, etc.).

d) Les charges de personnel

Les charges de personnel constituent la seconde charge d'exploitation de France Télévisions (31 % des dépenses opérationnelles à fin 2015) et leur évolution est détaillée ci-après par catégorie d'effectif.

Charges de personnel

Valeurs en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2009-2015 (%)
PTA permanents	436	453	450	468	486	488	498	14%
Rémunérations	314	332	325	334	345	348	357	14%
Charges	122	121	125	134	141	140	141	15%
Journalistes permanents	220	233	233	247	245	263	260	18%
Rémunérations	163	173	173	182	181	192	188	15%
Charges	57	60	60	65	64	71	72	26%
Non permanents	130	143	159	155	132	134	130	0%
Rémunérations	88	99	110	107	95	94	88	0%
Charges	42	44	49	48	37	40	42	0%
Dépenses sociales	21	20	21	26	31	24	26	24%
Total	807	849	863	896	894	909	914	13%
Total charges de personnel - comptes consolidés	864	884	908	956	958	976	982	14%

Source : France Télévisions

L'augmentation des charges de personnel sur la période de + 14 % se concentre principalement sur l'effectif des permanents (+ 62 M€ pour les PTA, + 39 M€ pour les journalistes), alors que le coût des non-permanents évolue peu sur la période, leur montant en 2015 étant approximativement celui de 2009.

L'analyse de l'effectif de la société démontre une stabilité globale jusqu'en 2013, en particulier des permanents, preuve que l'augmentation des coûts jusqu'à cette date est la résultante d'un accroissement des salaires sur la période. La progression des dépenses constatée en 2014 résulte en revanche directement d'une progression du nombre de permanents. Si les effectifs décroissent en 2015 suite à la mise en œuvre du plan de départs volontaires, la masse salariale continue d'augmenter mais dans une moindre mesure (+ 0,7 % entre 2014 et 2015, + 1,9 % entre 2013 et 2014).

e) Les dotations aux amortissements

Ces dotations concernent uniquement l'amortissement de l'ensemble des immobilisations incorporelles et corporelles du groupe France Télévisions.

f) Les dotations aux provisions

Les dotations aux provisions sont directement liées aux provisions pour risques et charges dont l'examen est présenté ci-dessus.

g) Les autres charges d'exploitation

Les autres charges d'exploitation se composent principalement des versements faits aux sociétés d'auteurs, via la SACEM, sur la base du chiffre d'affaire réalisé.

B - Les résultats financiers et exceptionnels

1 - Le résultat financier

Résultat financier

Valeurs en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dividendes	0,5	10,8	18,4	12,7	6,0	5,2	4,7
Impact de la fusion	99,0	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Produits nets de cession de la gestion de trésorerie	-0,1	1,3	2,5	2,0	1,1	1,3	0,4
Intérêts sur dettes financières, découvert bancaire et autres passifs	-1,6	-1,3	-1,5	-0,6	-0,5	-0,4	-0,6
Variation des provisions	1,1	-4,1	6,1	0,1	0,2	4,0	0,0
Résultat de change	0,6	0,5	0,7	0,1	0,3	0,3	0,0
Autres produits et charges financières	2,6	1,1	-4,0	0,6	0,0	0,0	0,0
Résultat financier - comptes individuels	102,1	11,2	22,2	14,9	7,1	10,4	4,5
Résultat financier - comptes consolidés	-9,6	-5,7	-2,2	-3,3	-3,3	-2,3	-2,2

Source : France Télévisions

Le résultat financier fluctue en fonction des dividendes reçus des filiales de France Télévisions SA, sa principale ressource sur la période. Ces dividendes sont toutefois éliminés dans le résultat consolidé car elles résultent d'opérations réalisées entre entités appartenant au même périmètre de consolidation.

2 - Le résultat exceptionnel

Résultat exceptionnel

Valeurs en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Plus et moins values de cession	1,9	0,4	-0,3	-0,9	0,1	3,0	2,9
Variation des amortissements dérogatoires	7,0	27,0	12,2	-1,1	2,1	-1,2	5,7
Variation des provisions et amortissements exceptionnels	-35,3	-3,3	3,8	32,8	-41,5	-2,0	37,2
Autres produits et charges exceptionnels	3,9	0,1	0,3	-30,9	1,0	-6,5	-20,8
Résultat exceptionnel - comptes individuels	-22,5	24,2	16,0	-0,1	-38,3	-6,7	25,0
Résultat exceptionnel - comptes consolidés	-37,4	-1,3	2,1	-0,6	-44,1	11,0	19,9

Source : France Télévisions

En 2009, la perte enregistrée en résultat exceptionnel s'explique par la comptabilisation de la provision pour charges au titre du dispositif de départ volontaire à la retraite (- 37,5 M€).

La perte réalisée en 2013 est principalement liée à la provision pour départ volontaire, basée sur la meilleure estimation à date par la direction du point de sortie des négociations en termes de coût pour France Télévisions, ainsi que sur l'ampleur et la nature des départs. Cette provision s'élève à 43 M€.

Le résultat exceptionnel de l'exercice 2014 intègre la conséquence de la cession par France Télévisions de sa participation minoritaire dans la société Jeunesse Télé, editrice de la chaîne jeunesse GULLI, à l'actionnaire majoritaire de cette société (le groupe Lagardère) pour une valeur de 17 Millions d'euros. La plus-value associée, soit 2,7 M€, est compensée par le montant de la provision enregistrée au titre du risque de non-recouvrement des créances de TVA anciennes et non réclamées auprès de l'administration fiscale (9 M€).

Le bénéfice exceptionnel réalisé en 2015 est la résultante de dénouements favorables sur deux provisions au regard des coûts réels qui génèrent un produit comptable de 23 M€ (dont + 15,2 M€ au titre du plan de départs volontaires). Ce produit est partiellement compensé par la dotation complémentaire de 9 M€ afférente aux créances de TVA non réclamées par la société.

Annexe n° 3 : la gestion des stocks de programmes, un point de vigilance

Les œuvres patrimoniales que finance France Télévisions sont, dans un premier temps, enregistrées en stock dans son bilan avant d'être amorties à mesure qu'elles sont diffusées. Quant aux programmes de flux, ils sont provisoirement stockés comme des en-cours de production tant qu'ils ne sont pas achevés, avant d'être repris en charges aussitôt après. La façon dont l'entreprise gère son stock de programmes revêt une importance non négligeable et ce, pour deux raisons : d'une part, l'impact financier de cette gestion sur le coût de grille, les résultats et la trésorerie ; et, d'autre part, la pertinence des choix éditoriaux qu'elle conduit à mettre en lumière.

Le stock de programmes du programme national s'élève à 764 M€ en 2015, en baisse continue depuis 2012. En 2014, ces stocks se décomposent en 52 % de stock « à venir » qui constitue en fait des programmes en cours de fabrication ou terminés mais non encore diffusables, 43 % de programmes « vivants », c'est-à-dire diffusables et 6 % de programmes ayant fait l'objet d'une dépréciation.

Stocks de programmes de 2010 à 2015 (en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Stock vivant</i>	415	400	398	369	400	401
Déprécié	111	82	58	64	52	43
Stock à venir	319	337	385	393	352	320
Total	845	818	841	826	804	764

Source : France Télévisions

La décomposition par genre est révélatrice des cycles de production : les programmes de flux ne représentent que 51 M€ ; la fiction représente 362 M€, dont 238 M€ de produits diffusables (à comparer aux 315 M€ de coût de grille des fictions) et 101 M€ de stock à venir. Ces chiffres illustrent la gestion très en anticipation des stocks de programme, puisque France Télévisions dispose d'un stock correspondant à environ 4,5 mois de grille ; le stock de fictions livrées depuis plus d'un an et non diffusés s'élève à 85 M€ ; les stocks de documentaires représentent 102 M€, donc 48 de programmes diffusables soit environ 6 mois de grille.

30 % des stocks de programmes vivants ont été livrés depuis plus d'un an. Compte tenu du niveau de trésorerie de l'entreprise, le niveau des stocks de programmes diffusables dépasse le niveau acceptable en termes de sécurité opérationnelle. Si, depuis 2011, les stocks, les programmes ont globalement baissé, le niveau des stocks prêts à diffuser reste stable. Au total, la situation qui se dégage est celle d'une commande de programmes excédant les capacités de la grille, les enjeux financiers en matière de fiction étant les plus significatifs.

Un autre point d'attention concerne les dépréciations de programmes qui constituent le seul élément subjectif entrant dans le coût de grille (le reste étant constitué de programmes diffusés ou des fins de droits qui sont constatés). D'où l'importance pour l'entreprise et ses instances de contrôle de suivre ce poste avec attention, compte tenu de son impact sur l'analyse du coût de grille et sur le résultat annuel.

Les programmes sont amortis lors de leur diffusion⁸⁶ et par ailleurs, chaque année, un certain nombre de programmes sont dépréciés pour constater une perte de valeur. Sur les 37 M€ de programmes dépréciés en 2015, 48 % l'ont été pour changement de case sur la même antenne, 15 % pour cause de changement d'antenne (« circulation ») et 36 % pour non-diffusion. La formalisation de la politique de dépréciation des stocks est en amélioration mais reste encore insuffisante. Elle laisse planer le risque que l'entreprise ne soit tentée de pratiquer une politique inappropriée de « pilotage du résultat ». Aucune procédure ne permet d'apprécier dans quelle mesure figurent encore dans les stocks des programmes qui ne sont pas diffusables. Pour les exercices 2009 à 2015, 400 programmes faisant partie du stock ont été dépréciés et jamais diffusés par France Télévisions représentant une valeur de 76 M€. Depuis 2009, cette catégorie a considérablement diminué⁸⁷, pour être nulle en 2015. Toutefois, en 2015, on note l'augmentation de programmes dépréciés et en attente (63 programmes pour 14 M€, au lieu d'un ou 2 millions chaque année), qui pourrait annoncer des dépréciations ultérieures.

La circulation des œuvres entre chaînes a concerné 144 programmes en 2015 pour 14 M€, un montant limité et en baisse par rapport à 2014 (200 programmes pour 20 M€). Il s'agissait pourtant de l'un des avantages attendus de l'entreprise unique. Sur 1 028 heures, 502 concernent la jeunesse et 458 des fictions. 38 % des programmes provenaient de France 2, 24 % de France. France 4 en a accueilli 31 %, les Outre-Mer 1^{ère}, 19 %, et France Ô, 8 %.

⁸⁶ Les programmes de flux sont amortis à 100 % à la 1^{ère} diffusion. En règle générale, les programmes de stock sont amortis à 80 % à la 1^{ère} diffusion et 20 % à la 2^{ème}.

⁸⁷ 2009 : 131 programmes pour 17 M€, 2010 : 98 pour 29 M€, 2011 : 68 pour 11 M€, 2012 : 46 pour 9 M€, 2013 : 24 pour 3 M€, 2014 : 25 pour 2 M€.

Annexe n° 4 : la fiction

France Télévisions joue un rôle central dans le secteur de la fiction. Exprimée en nombre d'heures de programmes, la part des commandes de France Télévisions s'élève à 52 % du total des fictions produites en France en 2015. France Télévisions représente 51 % du total de l'apport financier des diffuseurs et 37 % du total du financement de la fiction française. À l'exception de TF1 (dont le montant des commandes est comparable à celles de France 2 ou France 3), les autres acteurs de la télévision sont des financeurs de taille plus modeste que France Télévisions.

<i>Investissements en fiction</i>	Commandes 2015 en M€
France Télévisions	234,9
France 2	105,3
France 3	125,7
France 4	1,1
France Ô et 1 ^{ères}	2,5
TF1	100,6
Canal+	74,6
Arte	20,1
M6	16,6

Source : CNC

1 - Le coût des fictions et le cas des unitaires :

Comme le montre le tableau ci-dessous, le coût des fictions de France Télévisions se situe à un niveau intermédiaire. En revanche, le coût horaire relativement élevé des unitaires de 90 mn de France 2 (1 M€) et de France 3 (1,4 M€) mérite qu'on y prête attention, d'autant qu'en 2015, France Télévisions assure plus de 75 % de la production de programmes de ce format.

En effet, les fictions de France Télévisions sont pour 20 % composés d'unitaires de 90 mn, tandis qu'à TF1 et Canal+, cette part est seulement de 4 %. En outre, le nombre d'heures produites sous ce format a diminué en France de moitié depuis 2010 – les programmes de ce format étant considérés comme difficilement exportables à l'étranger.

Coût horaire des fictions en k€

	Coût horaire 2013 k€	Coût horaire 2014 k€	Coût horaire 2015 k€	Coût horaire des unitaires 90 mn 2015
<i>France 2</i>	1 223	1 209	998	1 457
<i>France 3</i>	793	838	786	1 360
<i>France 4</i>	593	342	575	
<i>TF1</i>	1 323	1 374	1262	1 761
<i>Canal+</i>	1 408	1 994	1917	1 483
<i>Arte</i>	959	1 071	1129	1 195
<i>M6</i>	442	889	541	

Source : CNC

C'est donc moins le niveau absolu de ces coûts de production qui pose question (les quelques unitaires de TF1 et de Canal+ sont plus onéreux) que la part de ce type de programmes dans le total des fictions produites à l'initiative de France Télévisions. En effet, ces programmes unitaires sont, par construction, des productions d'autant plus coûteuses au final qu'à la différence des séries, ils ne peuvent être amortis grâce à la multiplication des rediffusions ou à leur vente à d'autres diffuseurs, français ou étrangers.

Au moment où France Télévisions s'interroge sur son ambition de développer ses investissements dans la fiction, il semble donc que la place et le coût des unitaires de 90 mn pourraient être réexaminés.

2 - La part du diffuseur dans le plan de financement

Une autre caractéristique des fictions de France Télévisions est la part du diffuseur dans le financement du devis, plus importante dans le cas de l'entreprise publique que dans celui des autres diffuseurs nationaux (s'agissant de TF1, l'année 2015 est atypique, la valeur en 2014 était de 68 %).

Participation du diffuseur dans le financement des fictions en 2015

	% du devis
France 2	74%
France 3	80%
Total France Télévisions	76%
ARTE	58%
TF1	78%
Canal+	60%
M6	66%

Source : CNC

Il faut par ailleurs souligner que ce taux est fondé sur le devis mais qu'en réalité (cf. partie sur les audits de production), la part effective de France Télévisions dans le coût final résultant du compte qui est rendu par le producteur est généralement plus importante.

3 - Comparaison des stratégies en termes de fiction de TF1, France 2 et France 3

Sur la base des données publiées par le CNC, il est possible de comparer les différents indicateurs concernant le financement des fictions de France 2 et France 3 (qui représentent 95 % des fictions financées par France Télévisions) et ceux qui concernent les fictions de TF 1.

Le nombre d'heures financées par France 2 a diminué entre 2008 et 2015 de 43 %, TF1 de 45 %. En revanche, le nombre d'heures financées par France 3 a fortement augmenté jusqu'à 2012, pour baisser ensuite, mais il reste en 2015 au-dessus du niveau de 2008.

Nombre d'heures financées (en tant que 1^{er} diffuseur)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
France 2	252	215	181	166	137	141	136	144
France 3	193	184	207	204	232	207	200	200
TF1	187	148	118	118	139	146	127	102

Source : CNC

On constate une forte baisse du coût horaire dans les 3 chaînes, amorcée en 2011 à TF1, plus tardivement sur le service public. À France 2, le coût horaire augmente de 30 % de 2008 à 2014 à France 2 puis baisse de 18 % en un an de 2014 à 2015. La tendance à la baisse est moins nette à France 3.

Coût horaire (en k€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
France 2	928	1 043	1 169	1 214	1 105	1 223	1 209	993
France 3	658	652	729	821	784	804	840	786
TF1	1147	1 252	1 464	1 518	1506	1324	1 374	1263

Source : CNC

En termes d'apports financiers, ceux-ci diminuent entre 2008 et 2015 à France 2 et à TF1 dans des proportions comparables (respectivement, - 35 % et - 40 %). En revanche, à France 3, il progresse de + 29 %.

Apports du diffuseur (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
France 2	161	153	150	144	107	125	119	105
France 3	97	93	118	129	139	158,5	132	125
TF1	172	148	143,5	143	144	133	119	101

Source : CNC

Les évolutions en termes d'apport horaire sont contrastées entre le secteur public et TF1. L'apport horaire de France 2 a augmenté de 2008 à 2014 de + 38 %, puis baissé de 16 % de 2014 à 2015 ; celui de France 3 a augmenté de 26 %. À TF1, cet apport a d'abord évolué à la hausse pour revenir en fin de période à son niveau de 2009. Ainsi, si en 2008, l'apport horaire de TF1 était de 45 % plus élevé que celui de France 2, l'écart en 2014 n'est plus que de 8 %. Cependant, en 2015, l'écart est revenu à 35 %, compte tenu de la forte baisse constatée à France 2.

Apport par heure financée (en milliers d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
France 2	633	734	829	868	780	880	873	733
France 3	501	252	567	633	600	621	664	629
TF1	919	1003	1205	1208	1036	912	940	984

Source : CNC

En termes de taux de financement, TF1 a fortement réduit son taux de financement d'une œuvre, jusqu'en 2014. Ceux de France 2 et France 3 sont légèrement en hausse. Il faut rappeler que ces statistiques sont foncées sur des devis, les taux réels étant plus élevés comme le montrent les audits de programme (cf. *infra*).

Taux de financement du diffuseur (en % du devis)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
France 2	68,30%	70,40%	70,60%	71,50%	70,50%	72,00%	72,20%	73,80%
France 3	76,20%	80,50%	77,80%	77,30%	79,60%	78,30%	79,30%	80,20%
TF1	80,10%	79,80%	82,30%	79,50%	68,00%	68,90%	68,40%	77,90%

Source : CNC

De ces différentes données comparatives, ressortent plusieurs points :

- les évolutions observables pour France 2, du moins jusqu'en 2014 (baisse du soutien financier et du nombre d'heures financées, forte hausse du coût horaire) interrogent sur la stratégie suivie ; elles démontrent à cet égard l'intérêt de pouvoir disposer du volume d'heures financées dans l'évaluation du soutien qu'apporte l'entreprise à la production ;
- la réduction des coûts horaires des deux chaînes de service public est intervenue plus tardivement que celle constatée à TF1.

4 - Des relations plus formalisées avec les professionnels

Des « orientations stratégiques de France Télévisions en matière de fiction » ont été présentées aux professionnels fin 2013 / début 2014. De nouveaux modes de collaboration ont été mis en place. Trois périodes sont désormais fixées dans l'année pour l'accueil des projets. Les attentes des différentes chaînes du groupe, les projets en cours, la répartition entre unitaires, séries et mini-séries, et les niveaux d'apports moyens par projet sont exprimés à ces occasions. L'entreprise a précisé lors de l'instruction que chaque projet est étudié par au moins deux chargés de programmes et que les décisions de mise en développement sont prises de manière collégiale.

Le « guide de la création », plate-forme en ligne réservée aux producteurs, fournit un panorama des engagements de France Télévisions en fiction depuis 2010. Apparaît sur ce site la liste des productions en cours avec le nom de la série et de la société de production, de même qu'un « line-up fictions ». Ce document, qui est actualisé une fois par an, décrit les projets de développement envisagés par la chaîne sur un type de programmes.

En matière d'écriture, France Télévisions a signé en juillet 2011 avec les organisations professionnelles (SACD, SPI, USPA, Groupe 25 Images) une Charte relative au développement de la fiction qui fixe les modalités de collaborations entre l'entreprise et les professionnels (producteurs, scénaristes, réalisateurs). La charte est complétée par un avenant du 20 décembre 2012, qui précise que France Télévisions finance 50 % du dossier de développement. La charte et son avenant encadrent la démarche de développement et d'écriture pour les unitaires et les séries, à chacune de ses étapes : modalités de conclusion et de suivi des conventions de développement, conditions d'arrêt et d'indemnisation à chacune des étapes (écriture, pilote, etc.), indemnisation des auteurs et rémunération des producteurs.

5 - Des succès d'audience

En exposition, la fiction française représente 65 % de l'offre de fiction en 1^{ère} partie de soirée sur France 3, 63 % sur France 2, tandis que la fiction américaine représente 52 % sur Canal+, 56 % sur TF1 et 89 % sur M6. Ces chiffres contribuent à illustrer la différence d'offre éditoriale entre le service public et les télévisions privées.

Les audiences de la fiction française sont en hausse depuis 2011 sur toutes les chaînes, sans retrouver cependant leur niveau de 2008.

La part d'audience de la fiction française atteint ainsi son plus haut niveau depuis 2008 sur France 2 et France 3. La part d'audience de la fiction française sur les cinq chaînes historiques gratuites (TF1, France 2, France 3, M6 et Arte) est supérieure ou égale à leur part d'audience moyenne en première partie de soirée. 70 % des premières parties de soirées de fictions française ont une audience supérieure à la moyenne des premières parties de soirées de la chaîne (contre 48 % en 2011).

Audiences des fictions (en point d'audience)

	TF1		France 2		France 3	
	fiction française	fiction étrangère	fiction française	fiction étrangère	fiction française	fiction étrangère
2008	28	31,2	16,1	21,7	13,5	12,5
2011	23,8	29,3	12,7	16,6	11,6	10,2
2014	23,9	23,4	14,5	16,9	12,5	11,6
2015	24	21,7	16,6	15,3	12,5	11,6

,Source : CNC

Annexe n° 5 : typologie des films financés

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Nombre de films engagés :</i>					
<i>France 2 Cinéma</i>	34	33	34	35	37
<i>France 3 Cinéma</i>	27	29	29	28	26
<i>Nombre de 1^{er} ou 2^{ème} films :</i>					
<i>France 2 Cinéma</i>	10	7	12	13	10
<i>France 3 Cinéma</i>	8	11	11	13	9
<i>Apport par film supérieur ou égal à 1,5M€ : nb de films</i>					
<i>France 2 Cinéma</i>	5	7	5	5	3
<i>France 3 Cinéma</i>	2	0	2	0	1
<i>Devis moyen (M€)⁸⁸</i>					
<i>France 2 Cinéma</i>	9,9	10,0	7,6	6,5	6,7
<i>France 3 Cinéma</i>	7,95	6,7	5,8	4,2	5,6
<i>Nb de films au budget supérieur à 10M€</i>					
<i>France 2 Cinéma</i>	7	13	5	5	4
<i>France 3 Cinéma</i>	4	4	3	2	4 ⁸⁹
<i>Sorties en salle : nombre d'entrées</i>					
<i>France 2 Cinéma :</i>					
<i>Nb total de films sortis dans l'année</i>	35	32	39	26	33
<i>Nombre de films avec entrées supérieures à 1 million</i>	3	3	6	3	0
<i>Nombre de films à entrées inférieures à 100 000</i>	9	4	7	4	10
<i>France 3 Cinéma :</i>					
<i>Nb total de films sortis dans l'année</i>	21	39	25	17	35
<i>Nb de films à entrées supérieures à 1 million</i>	3	4	2	0	1
<i>Nb de films à entrées inférieures à 100 000</i>	3	14	7	10	18

Source : Cour des comptes d'après données France Télévisions

⁸⁸ Devis moyen : années 2011-2014 : source CNC ; année 2015 : source filiales

⁸⁹ Chiffres figurant dans les devis pour France 3 pour 2015 : 2 films ont un devis exactement égal à 10 M€ ; les devis étant généralement supérieurs aux estimations, seuls 2 films devraient finalement dépasser 10 M€.

Annexe n° 6 : les programmes produits en interne

Certains programmes sont réalisés par France Télévisions sans producteur délégué extérieur. Il s'agit pour une part de programmes anciens et connus. La particularité de ces programmes est de comporter des équipes importantes de personnels permanents (en CDI) ou en non-permanents. On peut ainsi noter la taille des équipes de *Télématin*, de *Thalassa* et de *C'est au programme*.

Coût et effectifs des émissions produites en interne

	Coût total (M€)					Effectifs 2015 (ETP)		
	2011	2012	2013	2014	2015	Cdd, cddu	Cdi	Total
<i>Téléthon *</i>	3,2	2,7	2,4	2,9	3,2	9,8	2	11,8
<i>Des racines et des ailes</i>	7,4	9,3	10,8	8,5	6,2	1,8	8,6	10,4
<i>Faut pas rêver</i>	4,5	4,7	4,6	3,9	4,5	2,9	10,7	13,6
<i>Thalassa</i>	14,8	16,1	12,7	13,2	10,1	3,7	24,4	33,4
<i>Dans quelle étagère</i>	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,4	2,8	3,2
<i>Motus</i>	3,5	4,1	3,6	4,3	3,6	1,7	5	6,7
<i>Télématin</i>	16,6	17,6	18,6	19,3	19,8	59,4	10,1	69,5
<i>C'est au programme</i>	6,8	7,3	7	7,4	6,8	19	9,3	28,3
<i>Thé ou Café</i>	3,7	4,1	4,1	4,2	4,6	5	7	12
<i>Émissions religieuses*</i>	10,8	10,2	9,8	10,9	10,9	20,4	2	22,4
<i>Des chiffres et des lettres</i>	3,4	3	2,8	3	3,1	2,4	1	3,4

Source : France Télévisions* Les CDD et CDDU sont employés par MFP.

Les émissions de plateaux sont généralement réalisées dans les studios de France Télévisions. Toutefois, si ces programmes sont produits en interne, leur fabrication peut inclure des prestations extérieures (prestations techniques, achats d'images, de documentaires, de magazines) : en 2014, les prestations externalisées représentaient 35 % du coût de *Thalassa*, 27 % du coût de *Télématin* et 80 % de *Des Racines et Des Ailes* (compte tenu de l'inclusion dans l'émission de documentaires et de magazines, produits avec des producteurs délégués). Par ailleurs, France Télévisions a transféré à sa filiale MFP les émissions religieuses en 2014 et le *Téléthon* en 2015.

Les audits de production n'ont jamais porté sur une émission produite en interne, puisque leur objectif était de détecter les éventuelles marges excessives des sociétés de production extérieures. Au moment où France Télévisions réfléchit à une ré-internalisation de certains de ses programmes, l'entreprise pourrait utilement analyser les plus importants de ceux qu'elle produit déjà.

À titre de comparaison, le coût complet de Télématin (19,8 M€) place ce programme au même rang que le 7^{ème} producteur, fournisseur extérieur de l'entreprise. Compte tenu du coût de ces émissions, il pourrait donc être utile de procéder à des audits internes sur Télématin et Thalassa. Un audit du Téléthon, qui porterait notamment sur les conditions du transfert à MFP, devrait également être envisagé. De tels audits devraient être menés par la direction de l'audit interne, pour avoir plein accès aux données de l'entreprise.

Annexe n° 7 : le projet Info 2015, 1^{ère} phase

La première phase du projet Info 2015, présentée en décembre 2014, est organisée autour de huit réorganisations principales qui doivent déboucher sur :

1/ la constitution d'une direction de la rédaction unique en lieu et place de la direction de la rédaction de France 2 et de celle de France 3 ;

2/ la constitution d'un secrétariat général commun à France 2 et France 3 ;

3/ l'institution de quatre directeurs éditoriaux opérationnels (DEO) dont le rôle consiste à coordonner les éditions des deux rédactions diffusées sur une même tranche horaire ou le week-end, l'objectif étant que l'ensemble des JT d'une même tranche soit arbitré d'un point de vue éditorial. Une première tranche correspond aux éditions du « Télématin » (France 2), du 12/13 (France 3) et du 13 heures (France 2) ; la seconde est constituée par le 19/20, (France 3), le 20 heures (France 2) et le Soir 3 (France 3) ; la troisième est constituée des éditions du week-end. La quatrième tranche se compose des éditions numériques qui restent donc isolées des éditions des antennes ;

4/ la mise en commun de la coordination des reportages de France 2 et de France 3 ;

5/ la constitution d'un service économie et social commun par regroupement des deux services de France 2 et France 3 ;

6/ le regroupement au sein de la plateforme numérique Culturebox des journalistes culture des rédactions de France 2 et France 3 ;

7/ la constitution d'une direction des magazines unique au lieu des deux qui existaient précédemment ;

8/et la création d'une direction de la stratégie, du développement et de la diversité.

Annexe n° 8 : moyennes annuelles d'audience du programme régional et parts d'audience du programme régional

Moyennes annuelles d'audience du programme régional

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	moyenne
Ile-de-France	10,9	9,7	8,4	6,4	6,7	7,8	7,8	7,5	8,2
Alpes	10,8	11,8	11,3	9,8	8,8	9,2	7,5	8,2	9,5
Picardie	13,5	9,3	9,3	7,3	7,9	10,3	10,7	11	9,7
Nord-Pas-de-Calais	16,5	14,7	10,9	9,7	9,8	10,6	10,8	11,1	9,8
Centre	11,1	11,1	9,2	8,7	9,3	9,5	10	9,5	9,8
Champagne-Ardenne	21,4	14,3	10,6	9,8	8,3	11,7	13	9,9	10,3
Haute-Normandie	15,1	11,3	12,7	11,3	10,3	11,2	9,1	8,6	11,6
Pays-de-la-Loire	17,4	15,3	13,9	11,6	9,7	10	10,6	10,6	12,6
France entière	17,3	14,4	12,7	11,1	10,2	12,1	11,7	11,3	12,8
Bourgogne	16	11,4	10,1	11,5	10,8	15,7	15,6	13,8	13
Provence-Alpes	16,8	13,8	13,1	12,6	11,6	13,6	12,1	12,2	13,4
Lorraine	22,6	17,1	13	10,4	8,8	10,9	10,9	12,5	13,4
Midi-Pyrénées	19,3	14,8	12,9	13,1	11,2	12,4	11,4	13,9	13,6
Bretagne	19,8	15,4	13,9	10,6	10,2	12,8	14,1	12,8	13,8
Basse-Normandie	20,6	15,4	13,9	10,6	10,2	12,8	14,1	13	13,9
Rhône-Alpes	23,2	18,5	14,2	12,5	11,5	12,8	10,9	10,6	14,8
Languedoc-Roussillon	19,3	17,9	15	14,9	10,8	14	12,5	10,3	14,9
Côte d'Azur	n.s	n.s	n.s	n.s	12	16,1	17,2	15,1	15,1
Aquitaine	21,9	19,4	17	11,6	11,4	13,9	13,4	12,7	15,5
Auvergne	23,7	17,3	15	13,1	11,2	14,5	14,2	12,6	15,6
Alsace	21,4	18	13,1	14,8	12,7	15,8	16,3	18	16
Poitou-Charentes	22,4	16,8	14,7	13,9	13,5	19,8	19,1	13,9	17,2
Franche-Comté	n.s.	23,9	19,6	17,7	16,5	14,4	14,5	15	17,8
Limousin	n.s.	n.s	n.s	n.s	n.s	n.s	n.s	n.s	

Source : France Télévisions

parts d'audience de l'offre régionale

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
(lundi-dimanche)	13,3	11,8	10,7	9,7	9,7	9,5	9,4	9,2
12/13 régional (lundi-vendredi)	18	16,3	14,6	13,5	13,5	14,3	13,7	11,8
19/20 régional (lundi-vendredi)	23,2	21	19,5	18,7	17,9	18,5	17,5	17,5
Soir 3 régional (lundi-vendredi)		10,2	8,8	7,4	6,8	5,8	5,3	5,8
Offre régionale du matin (LMJV)		3,9	5	3,3	3,1	2,6	2,5	2,4
Offre régionale -samedi matin	9,6	8,7	7,3	5,3	5,4	6,1	5,4	4,5
Offre régionale - samedi après-midi	9,6	8,3	7	6	5	5,6	5,2	5
Offre régionale - dimanche matin	8,6	8,1	7,6	5,6	5,4	4,9	4,5	4,7

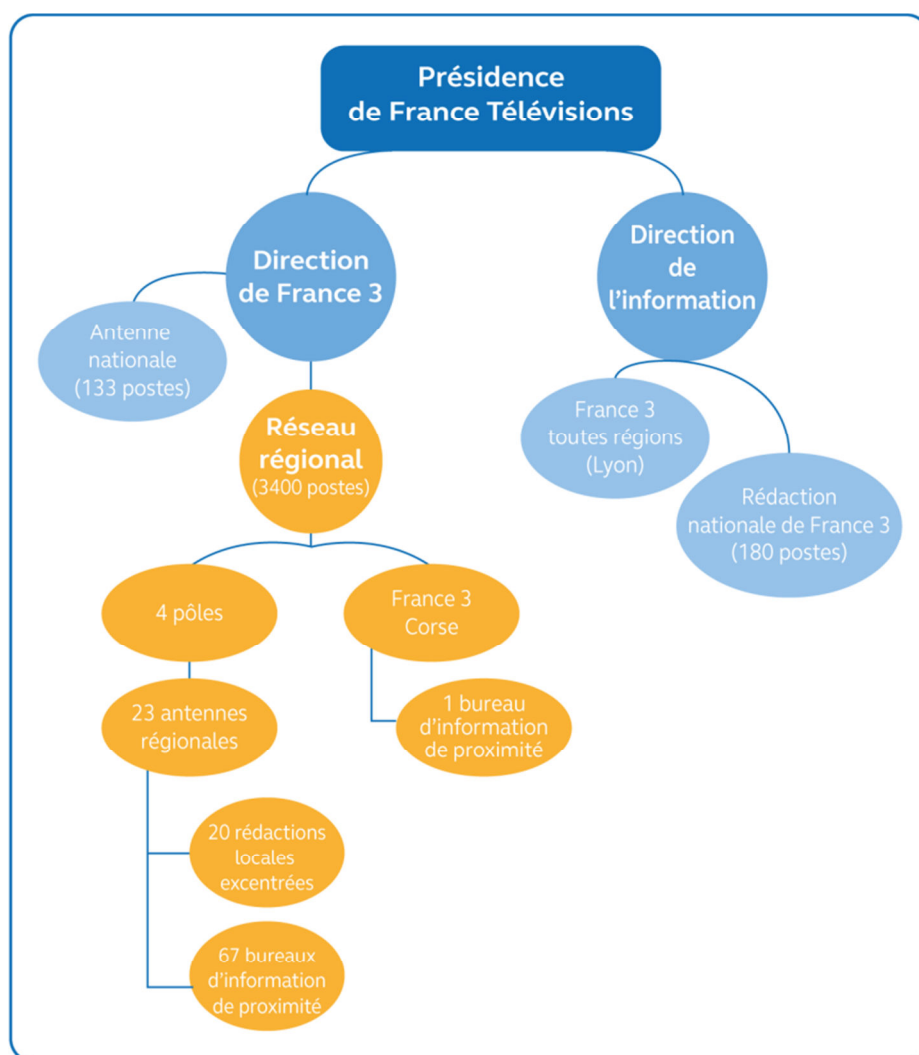
Source : France Télévisions

Annexe n° 9 : carte et organigramme du réseau régional de France 3

Le réseau régional de France 3



Source : France Télévisions

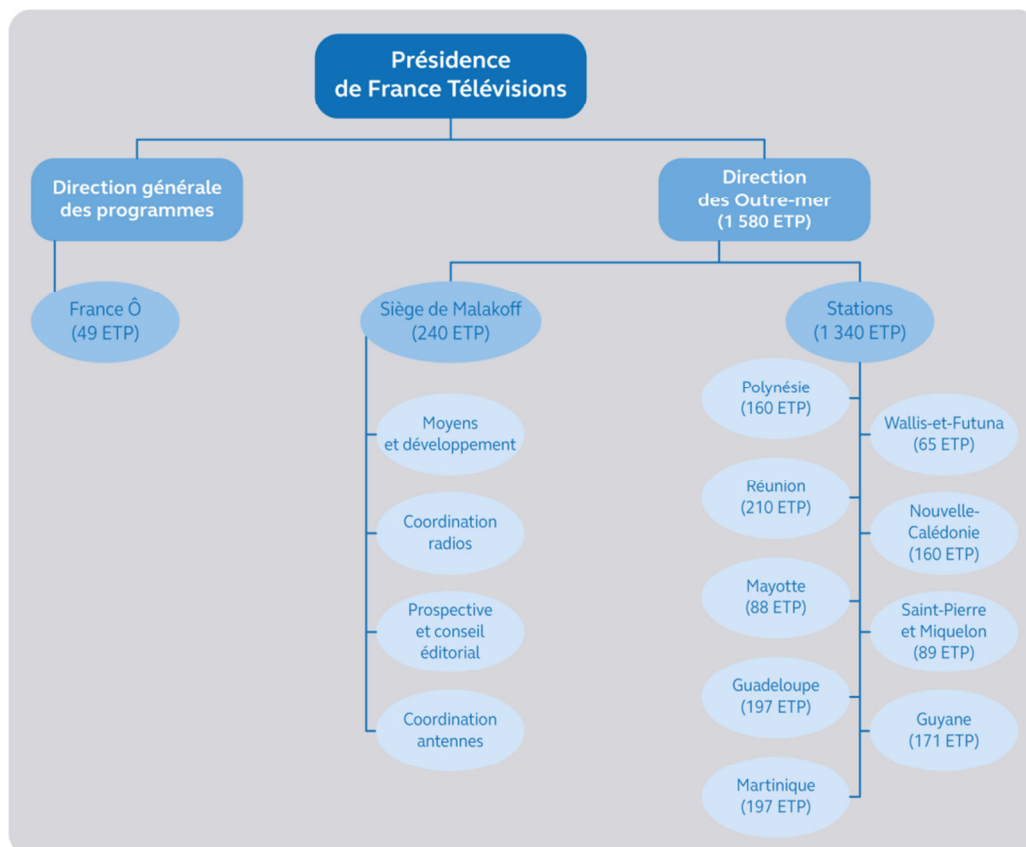


Source : Cour des comptes

Annexe n° 10 : carte et organigramme du réseau des Outre-mer 1^{ère}



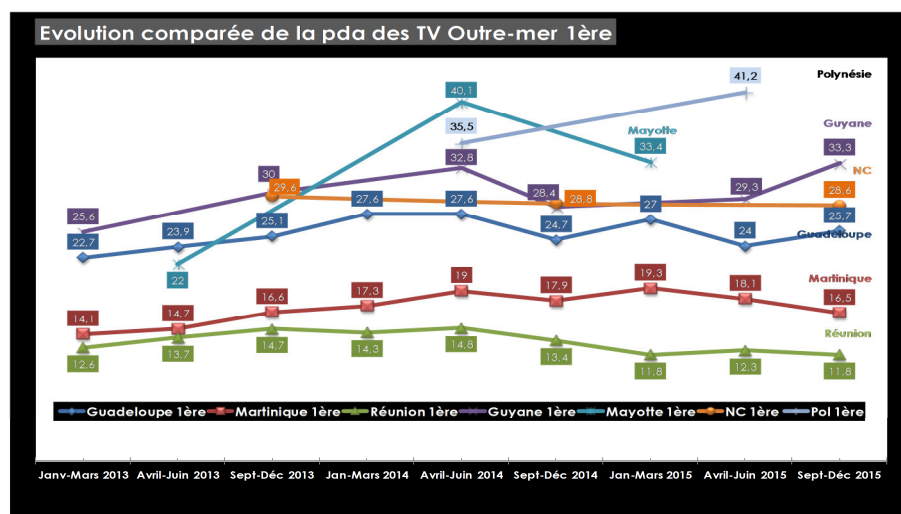
Source : France Télévisions



Source : Cour des comptes

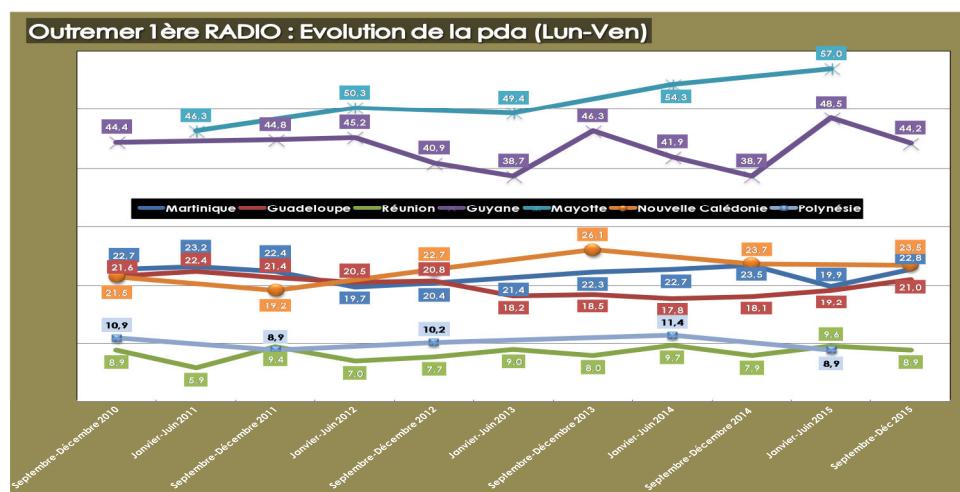
Annexe n° 11 : audiences du réseau outre-mer

Part d'audience des télévisions des Outre-Mer 1^{ère}



Source : France Télévisions

Part d'audience des radios des Outre-Mer 1^{ère}



Source : France Télévisions

Annexe n° 12 : une autre "vision du monde" : le cas de la rédaction Caraïbes

Sous le titre, « une autre vision du monde », l'avenant au contrat d'objectifs et de moyens précise que « les outre-mer sont des points d'observation du monde qui proposent une actualité internationale spécifique, complémentaire de celle que peuvent offrir les autres chaînes de France Télévisions. En fonction des moyens disponibles, la couverture de cette actualité est assurée, par les stations, mais aussi par les équipes en métropole, qui proposent des sujets nationaux et internationaux au réseau, dans des créneaux pertinents et adaptés aux décalages horaires ».

Sur ce principe, en 1995, en Martinique, a été créée une rédaction consacrée à l'information sur la région caribéenne. Cette rédaction compte aujourd'hui quatre journalistes appuyés par des JRI et des techniciens volontaires, en fonction des besoins. Au départ, la Guadeloupe et la Guyane contribuaient, mais ces deux stations ont arrêté leur soutien, même si elles reprennent les sujets produits. Il s'agit de la seule équipe qui se consacre pleinement, au sein du réseau outre-mer, à une « actualité internationale spécifique ». Le même dispositif n'a pas été repéré pour l'Océan Indien ou le Pacifique sud.

Pour entretenir cette rédaction et favoriser les échanges avec les autres télévisions de la région, France Télévisions doit adhérer aux organisations régionales en matière audiovisuelle. Or, France Télévisions, en 2012, a cessé ses contributions. Martinique 1^{ère} s'est finalement réaffiliée à deux de ces organisations comme membre associé (10 000 \$ par an), ce qui lui permet des échanges d'images. Autre question, le paiement de pigistes étrangers (haïtiens, cubains), qui pourraient contribuer à cette rédaction, ne semble pas possible ici alors que ce type de paiement sur factures est employé par certains bureaux à l'étranger de France Télévisions. Les quatre membres de la rédaction occasionnent, pour leur part, en 2014 et 2015, environ 30 000 € de frais de mission par an auxquels il faut ajouter les frais de mission des JRI.

La rédaction Caraïbes contribue fortement au web. Elle produit un magazine mensuel télé, un magazine radio hebdomadaire, des participations aux éditions radio, télé, numérique. Les informations produites ne se retrouvent pas sur la plateforme de France Télévisions Géopolis, consacrée aux questions internationales. La coordination avec Paris ne semble pas évidente. En 2010, au moment du tremblement de terre d'Haïti, les journalistes de la rédaction Caraïbes ont été les premiers sur place. Ceux de France 2 sont arrivés trois jours après, mais pour autant les images de la rédaction Caraïbes n'ont pas été reprises dans les éditions nationales.

Au-delà de la formulation du contrat d'objectifs et de moyens, l'exemple de la rédaction Caraïbes conduit à s'interroger sur la place réelle que souhaite donner France Télévisions aux stations ultramarines dans la production de l'actualité internationale.

Annexe n° 13 : frais de mission occasionnés par le dialogue social outre-mer

L'entreprise unique a des effets sur les conditions du dialogue social. Chaque station est devenue un établissement en tant que tel. L'outre-mer est ainsi surreprésenté dans les instances représentatives du personnel du groupe où neuf sièges lui sont dévolus –ce nombre de sièges n'étant évidemment pas en rapport avec la proportion des effectifs de l'outre-mer au sein du groupe (ainsi, France 3 n'a que cinq sièges et le siège un seul). Il en résulte par ailleurs que les frais de mission induits par la participation des représentants des stations aux réunions au niveau du groupe sont très importants (cf. tableau suivant, où seule l'année 2015 a pu être complétée et fait ressortir un montant total de frais dépassant largement le demi-million d'euros).

Frais de mission occasionnés par les instances représentatives du personnel (en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Guadeloupe</i>	53 927	84 042	68 026	40 627	63 355
<i>Guyane</i>	65 821	53 460	77 258	84 158	69 172
<i>Martinique</i>	78 736	122 226	61 789	32 396	63 277
<i>Mayotte</i>	51 510	107 029	102 779	69 750	41 631
<i>Réunion</i>	104 487	95 538	36 115	58 673	66 552
<i>St Pierre et Miquelon</i>	35 167	41 452	8 692	26 525	22 990
<i>Nouvelle Calédonie</i>	n.c.	n.c.	n.c.		105 030
<i>Polynésie</i>	n.c.	n.c.	n.c.		75 160
<i>Wallis et Futuna</i>	n.c.	n.c.	n.c.		141 031
<i>Non affecté*</i>	-	109	18 236	172 227	
<i>Total régions</i>	389 647	503 857	372 895	484 356	648 198

Source : France Télévisions

Réponses des administrations et des organismes concernés

Sommaire

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances	192
Réponse de la ministre de la culture et de la communication	199
Réponse de la présidente de France Télévisions	208
Réponse Monsieur Rémy Pflimlin ancien président-directeur général de France Télévisions (août 2010 à août 2015)	216
Réponse du président du Conseil supérieur de l'audiovisuel	222

Destinataires n'ayant pas répondu

Ancien président-directeur général de France Télévisions (juillet 2005 à août 2010)

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

À titre liminaire, nous souhaitons vous faire part de notre appréciation plus nuancée sur les résultats liés à la création de l'entreprise unique en 2009, dont vous considérez qu'elle n'a pas atteint ses objectifs. En effet, menée à bien, la création de l'entreprise unique a permis de constituer un groupe audiovisuel solide. Au surplus, la stratégie éditoriale retenue a permis de maintenir France Télévisions comme le premier groupe dans le paysage audiovisuel français en termes d'audience, avec une érosion de ses audiences limitée malgré la montée en puissance des chaînes de la TNT (29,2 % de part d'audience en 2015). France Télévisions s'est par ailleurs affirmée de manière croissante comme un acteur majeur en matière d'offre numérique. Aujourd'hui, France Télévisions continue d'être un acteur audiovisuel de référence pour les citoyens. Ce constat globalement positif n'exclut pas la nécessité de poursuivre plusieurs chantiers, comme la rénovation des systèmes d'information, l'amélioration de la qualité du reporting financier ou encore l'uniformisation des règles de gestion des ressources humaines.

Votre rapport met toutefois en lumière de nombreux constats que nous partageons sur des faiblesses de gestion de l'entreprise sur la période en revue. Ces constats appellent de notre part les observations suivantes.

1. La Cour des comptes souligne qu'il est nécessaire d'améliorer le fonctionnement de la gouvernance de l'entreprise, et notamment de renforcer le rôle de son conseil d'administration.

Nous partageons pleinement cet objectif, qui constitue un souci constant pour l'État. Pour y parvenir, nous sommes particulièrement attentif à ce que le conseil d'administration et les comités spécialisés jouent systématiquement tout leur rôle dans la prise de décision sur les grandes orientations stratégiques.

En outre, nous prenons note de vos recommandations quant à la représentation de l'État dans les instances de gouvernance de la société. Comme le sait la Cour, la gouvernance de France Télévisions est régie par les dispositions de la loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, nonobstant les dispositions de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique. La situation de France Télévisions est également singulière au sein du portefeuille de participations de l'État, dans la mesure où elle est détenue à 100 % par l'État et financée à hauteur de 90 % par de l'argent public. C'est dans ce cadre que nous veillerons à poursuivre l'amélioration du fonctionnement des instances de gouvernance de l'entreprise.

Enfin, la Cour fait état d'un pilotage stratégique insuffisant de l'entreprise et souligne la multiplication des objectifs qui lui sont assignés par le biais de divers vecteurs (la loi, le cahier des missions et des charges, les contrats d'objectifs et de moyens). Nous tenons à souligner que, dans le cadre des négociations du contrat d'objectif et de moyens portant sur la période 2016-2020, l'État s'est attaché à construire avec l'entreprise un document resserré autour d'un nombre limité d'objectifs stratégiques et d'indicateurs de performance, adossé à un plan d'affaires. Ainsi, à rebours des exercices précédents, qui retenaient environ 40 objectifs, le COM 2016-2020 approuvé par le conseil d'administration du 26 juillet 2016 constitue un document de synthèse articulé autour de 11 indicateurs seulement.

2. La Cour des comptes fait état de la nécessité d'assurer de manière durable la soutenabilité financière de l'entreprise.

À cet égard, la Cour préconise d'assurer un pilotage financier axé sur l'atteinte d'un résultat d'exploitation à l'équilibre. L'État partage pleinement ce point de vue, et a fait de cet objectif un critère clé dans l'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de la société pour la période 2016-2020. Dans ce contexte, le projet de COM approuvé par le conseil d'administration de la société du 26 juillet 2016 prévoit une trajectoire financière permettant l'atteinte d'un résultat d'exploitation positif pour chacun des exercices de ce COM.

Toutefois, l'appréciation de la Cour sur le cadrage financier de France Télévisions ces dernières années, qu'elle qualifie « d'erratique », nous paraît devoir être fortement nuancée. En effet, du fait de son financement reposant essentiellement sur les ressources publiques, France Télévisions bénéficie d'une prévisibilité de ses ressources bien plus importante que ses concurrents privés, financés essentiellement par la publicité. Comme le relève la Cour, entre 2009 et 2015, France Télévisions a ainsi bénéficié de ressources globalement conformes aux montants prévus (écart inférieur à 1 %) et même légèrement supérieures.

Afin d'accompagner France Télévisions dans les réformes nécessaires à la pérennité de son modèle, tout en finançant ses missions de service public, la trajectoire de ressources publiques pluriannuelles pour le COM 2016-2020 a été fixée avec une progression moyenne de 0,6 % par an.

La Cour recommande en outre que le plan d'affaires du COM comprenne des objectifs précis en matière de trésorerie, qui fassent l'objet d'un suivi par le comité d'audit. Si le projet de COM 2016-2020 ne comporte pas d'objectif en la matière, le conseil d'administration a pleinement examiné les hypothèses de trésorerie sous-jacentes au projet de COM qu'il a approuvé. Le conseil d'administration de France Télévisions a en outre convenu d'arrêter d'ici la fin de l'année la stratégie la plus adéquate afin de couvrir le besoin de financement sur la période, sur le fondement d'hypothèses détaillées par la société. Du fait de ses prérogatives, le comité d'audit sera chargé de préparer les discussions du conseil d'administration sur le sujet et d'en suivre la bonne exécution.

3. La Cour des comptes émet plusieurs recommandations visant à améliorer la gestion des ressources humaines.

De manière générale, l'État est particulièrement vigilant à une allocation efficiente des ressources humaines au sein de France Télévisions. Ceci explique que le projet de COM 2016-2020 comporte un volet lié aux ressources humaines, articulé autour de cibles bien définies, et dont le respect fera l'objet d'un suivi attentif et régulier.

D'abord, la Cour estime nécessaire, aux fins de rationaliser l'organisation de l'entreprise, que certains départs à la retraite d'ici 2020 ne soient pas remplacés. De fait, l'amélioration de l'organisation de la société, notamment permise par les progrès technologiques et les évolutions induites par le numérique, constitue un axe prioritaire du plan stratégique proposé à l'État par la Présidente-Directrice Générale, Mme Delphine Ernotte Cunci.

Ainsi, dans un souci d'amélioration de la qualité du service public rendu aux auditeurs de France Télévisions, et dans le cadre du COM 2016-2020, France Télévisions s'est engagée auprès de l'État à un pilotage rigoureux des remplacements des départs en retraite, le remplacement partiel de ces départs étant une condition de respect de la trajectoire de la masse salariale.

D'autre part, la Cour recommande de revoir la classification des métiers pour y inscrire la polyvalence des emplois induite par le numérique. L'État et l'entreprise partagent le constat selon lequel il est nécessaire que l'entreprise s'adapte à la transformation numérique en cours, qui affecte tant son mode d'organisation que ses métiers. À cette fin, le projet de COM 2016-2020 comporte un volet pour y répondre. Il est ainsi prévu de développer les compétences et l'employabilité des salariés, ce qui passera notamment par la mise en œuvre d'un plan de sensibilisation, de formation et d'adaptation au numérique de l'ensemble des effectifs et par la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) en 2017.

Par ailleurs, la Cour préconise de diminuer le recours aux contrats non permanents. L'État et l'entreprise partagent cet objectif, et c'est la raison pour laquelle le projet de COM 2016-2020 porte engagement de France Télévisions à renforcer ses efforts dans sa politique de recours à l'emploi non permanent. Les évolutions que la Cour suggère pour y parvenir constituent des pistes, parmi d'autres, que la société examinera dans les prochains mois.

Au total, nous tenons à souligner que l'ensemble des questions relatives à la gestion des ressources humaines font déjà l'objet d'un suivi approfondi de la part de l'État. Compte tenu du poids des charges liées à la masse salariale dans le compte d'exploitation de l'entreprise, il est essentiel que soient prévus des dispositifs de pilotage structurés, à même d'assurer un suivi exhaustif et approfondi de ces questions. À cet égard, et dans le contexte de la sortie des entreprises publiques de l'audiovisuel du champ de la Commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP) suite au décret n°2014-949 du 20 août 2014, nous estimons essentiel que les instances de gouvernance consacrent davantage de temps au pilotage de la politique salariale de l'entreprise. Dans ce cadre, l'État a proposé à France Télévisions ainsi qu'aux autres sociétés de l'audiovisuel public, de charger le comité d'audit ou le comité des nominations et des rémunérations du suivi de ces questions dès à présent, avec l'appui méthodologique de la CIASSP.

4. La Cour des comptes recommande de poursuivre, en matière d'achats hors programmes, la remise en concurrence des contrats existants. *Ainsi que le relève la Cour, France Télévisions est soumise aux règles de la commande publique et a dans ce cadre mis en place des procédures visant à assurer le respect du cadre juridique auquel elle est soumise. Ces procédures ont été renforcées lors des dix dernières années et ont notamment permis une rationalisation des achats de l'entreprise, puisque, à périmètre constant, et ainsi que le relève la Cour, les achats hors programmes ont baissé de 19 % depuis 2010. Néanmoins, les pratiques de l'entreprise peuvent encore être améliorées. Ainsi que cela est prévu dans le COM, la fonction « achat » doit être renforcée.*

5. La Cour des comptes se penche de manière circonstanciée sur les programmes diffusés par France Télévisions, traitant tant de leurs modalités d'acquisition que des contraintes réglementaires y afférentes et des moyens de production de l'entreprise.

Dans ce cadre, la Cour souligne d'abord la nécessité d'envisager, eu égard aux évolutions contemporaines, une réforme d'ensemble du modèle économique du secteur, de manière à davantage associer le diffuseur à la création de valeur liée à la production ou l'achat de programmes audiovisuels. En la matière, nous partageons la préoccupation de la Cour de permettre à France Télévisions de disposer de davantage de possibilités d'exploitation et de distribution des œuvres qu'elle finance, qui doit cependant être assurée de manière à préserver les équilibres financiers des autres acteurs du secteur. Une meilleure exploitation des droits des programmes acquis peut par ailleurs être permise par la production en interne de certains programmes. Or, en la matière, et ainsi que vous le relevez, les contraintes pesant sur France Télévisions ont été récemment assouplies, puisque le récent accord interprofessionnel du 10 décembre 2015 rend possible une augmentation de 5 % à 12,5 % de la part des œuvres que France Télévisions peut produire par sa propre filiale de production MFP (part dite « dépendante »). Dans ce cadre, le projet de COM 2016-2020 de France Télévisions prévoit un volet ambitieux d'augmentation du volume d'œuvres produites par MFP, à même de générer des ressources de diversification supplémentaires. Au-delà, il reviendra à l'État régulateur de se prononcer sur certaines des orientations que vous formulez pour desserrer encore davantage les contraintes réglementaires applicables à France Télévisions.

D'autre part, la Cour préconise de renforcer les procédures en matière d'achats de programme. Il convient à ce titre de rappeler que pour assister la direction dans les acquisitions les plus importantes et pour contrôler les choix opérés, il a été institué un comité spécialisé du conseil d'administration, dénommé le sous-comité des engagements, chargé de formuler un avis pour tout achat de programmes d'un montant supérieur à 10 millions d'euros. Vous proposez de renforcer ces dispositifs en prévoyant la mise en place en interne à l'entreprise d'un « comité d'investissement » des programmes, permettant une traçabilité des décisions d'achat. Un tel comité a été mis en place par l'entreprise en 2016, ainsi que cette dernière vous en a déjà fait part. Aux fins de prévenir toute dérive, vous préconisez en outre que l'entreprise se dote d'un code de déontologie en matière d'achat de programmes. À cet égard, les travaux menés récemment par le ministère de la Culture et de la communication sur les dispositifs de contrôle et de déontologie au sein des établissements publics culturels pourraient être utilement poursuivis

dans le champ audiovisuel. Enfin, vous recommandez d'approfondir les efforts engagés en matière d'audits des contrats de production. Ces audits, qui permettent de s'assurer d'un partage de la création de valeur équilibré entre l'acquéreur et le vendeur, sont à présent en voie de systématisation et permettent, en cas de renouvellement de contrat, d'offrir à France Télévisions des éléments objectifs à même d'asseoir ses demandes de renégociation commerciale. Dans ce cadre, le projet de COM 2016-2020, approuvé par le conseil d'administration du 26 juillet 2016, prévoit un renforcement des objectifs en matière d'audits de production.

Enfin, s'agissant des moyens de fabrication internes de France Télévisions, la Cour préconise de réduire significativement le nombre d'implantations de la « filière de production ». En la matière, l'État et l'entreprise partagent l'analyse selon laquelle il est nécessaire d'optimiser les moyens de fabrication interne. À cette fin, France Télévisions s'est engagée dans le cadre du projet de COM 2016-2020 à arrêter une stratégie industrielle afin de pleinement bénéficier du potentiel de sa filière de production. Ses modalités précises seront examinées dans les prochains mois par le conseil d'administration.

6. La Cour des comptes formule des recommandations afin d'améliorer l'offre d'information de France Télévisions.

D'une part, la Cour invite la société à conduire rapidement le projet de fusion des rédactions nationales en vue d'une rationalisation des coûts de l'information. De fait, l'offre de France Télévisions et l'organisation du groupe pour la produire sont en profonde mutation, avec le projet Info 2015, consistant notamment en la fusion des rédactions nationales. Ce projet, confirmé par le projet de COM 2016-2020 et qui sera achevé progressivement, permettra à l'entreprise de moderniser la manière dont elle traite l'information et d'enrichir l'offre du service public.

D'autre part, la Cour invite la société à fournir sans tarder à l'État le coût complet de la chaîne d'information en continu afin de prévenir tout dérapage financier. L'impact financier de ce projet a fait l'objet d'échanges approfondis entre les sociétés de l'audiovisuel public et l'État. Dans ce cadre, le surcoût net lié au projet est pleinement intégré dans le plan stratégique 2016-2020 approuvé par le conseil d'administration de France Télévisions du 26 juillet 2016. L'État a demandé un suivi régulier du coût de ce projet, un premier bilan devant être réalisé à l'automne 2016 et présenté au conseil d'administration.

7. La Cour des comptes formule certaines recommandations visant à améliorer l'efficacité des réseaux régionaux de France Télévisions. À cet égard, la Cour préconise notamment de supprimer les bureaux régionaux de France 2, de réduire le nombre des antennes de France 3 de vingt-quatre à treize, et d'étudier l'option d'un rapprochement entre le réseau régional de France 3 et le réseau France Bleu.

De fait, ainsi que le retient le projet de COM 2016-2020, l'État soutient l'établissement d'une nouvelle organisation du réseau régional de France 3, en cohérence avec la récente réforme de la carte des régions françaises. Dans le même temps, il apparaît nécessaire de maintenir la qualité de service et le choix stratégique d'une chaîne nationale à la présence locale forte, le projet de COM 2016-2020 prévoyant un renforcement de l'offre régionale de France 3. Dès lors, le projet de COM 2016-2020 prévoit de concilier ce double objectif en prévoyant la constitution d'un bouquet de 13 marques régionales plus fortes, tout en préservant l'information de proximité grâce aux rédactions locales, les mieux à même de relayer les spécificités de chaque territoire. Pour y parvenir, il est prévu d'engager une réorganisation du réseau, qui consistera en la création de 13 directions, disposant de l'autorité éditoriale et de pouvoirs de gestion. Les antennes actuelles seront pour leur part maintenues et continueront à produire des éditions d'information. L'État veillera à ce que les instances de gouvernance soient associées à cette réforme et régulièrement informées de sa mise en œuvre.

Enfin, l'État continue d'encourager France Télévisions à examiner les synergies envisageables avec les autres acteurs de l'audiovisuel public au plan local (notamment le réseau France Bleu de Radio France), et à mettre en œuvre des projets de mutualisation chaque fois que cela s'avère possible. Ainsi que cela est prévu dans le projet de COM 2016-2020, l'État compte sur France Télévisions, principal acteur du paysage audiovisuel public français, pour jouer un rôle moteur en la matière, et pour formuler régulièrement des propositions en ce sens, notamment via le comité stratégique de l'audiovisuel mis en place en 2016.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Le rapport public thématique de la Cour des comptes consacré à France Télévisions constitue une contribution précieuse au débat sur les missions de la télévision publique et l'efficacité de leur mise en œuvre, adossée à une analyse sur une longue période.

1. Le ministère de la Culture et de la Communication souhaite en préambule rappeler l'action résolue du Gouvernement depuis 2012 pour clarifier et stabiliser le cadre stratégique et financier de France Télévisions, tout en renforçant son indépendance

La priorité du Gouvernement a été de renforcer l'indépendance de l'audiovisuel public, d'une part en restituant en 2013 au Conseil supérieur de l'audiovisuel le pouvoir de nomination des présidents des sociétés nationales de programme, d'autre part en engageant en parallèle, dès le début de la mandature, une réforme du financement de l'audiovisuel public, avec comme objectif de le rendre totalement indépendant du budget général de l'État. La loi de finances pour 2016 a parachevé cette démarche en prévoyant l'extinction des crédits budgétaires dès 2016, en contrepartie de l'affectation à France Télévisions de 140,5 M€ du produit de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques. Depuis cette année, France Télévisions, ainsi que l'ensemble des autres organismes de l'audiovisuel public, bénéficient d'un financement totalement indépendant et d'une ressource stable, à l'écart des régulations budgétaires imposées aux administrations.

En outre, à la suite de la remise le 4 mars 2015 du rapport du groupe de travail interministériel sur l'avenir de France Télévisions, le Gouvernement a pris l'engagement de simplifier les relations entre l'État et l'entreprise et de clarifier les orientations stratégiques qu'il entend voir mises en œuvre. C'était le sens de la feuille de route élaborée en amont de la nomination du nouveau Président de France Télévisions, et dans laquelle l'État a défini ses attentes vis-à-vis de l'entreprise. Cet effort de simplification et de clarification se traduira dans le contrat d'objectif et de moyens (COM) pour la période 2016-2020, qui sera plus synthétique, centré sur les orientations stratégiques et assorti d'indicateurs en nombre plus limité, ciblés sur la mesure de la performance de l'entreprise.

Enfin, l'État a pleinement pris ses responsabilités au plan financier. Malgré un contexte budgétaire extrêmement contraint, les ressources publiques de France Télévisions ont augmenté de 28,8 M€ en 2016 par rapport à 2015, permettant ainsi à la société, conjointement aux efforts déployés en interne, de présenter un budget à l'équilibre. Dans le COM 2016-2020, l'État entend poursuivre son effort financier en faveur de France Télévisions en augmentant de 37,9 M€ la dotation en 2017 par rapport à celle de 2016. Le Gouvernement est ainsi déterminé à assurer un financement pérenne des missions de service public de l'audiovisuel, à maintenir un haut niveau d'investissement dans la création et à accompagner l'audiovisuel public sur le chemin de l'audace, de la créativité et de l'innovation, parallèlement à la nécessaire poursuite par France Télévisions de ses efforts pour rétablir durablement l'équilibre de ses comptes.

Au regard de ces orientations ambitieuses et résolues, le ministère de la Culture et de la Communication ne peut partager le constat d'un défaut de pilotage stratégique et financier.

2. La Cour porte un regard critique sur la gestion, la gouvernance et les achats de programmes et hors programmes de France Télévisions, qui appelle certaines nuances

2.1. *S'agissant de la gestion de l'entreprise, il convient d'abord de ne pas minimiser les bouleversements importants, intervenus dans des délais très brefs, qui expliquent en partie les dysfonctionnements relevés par la Cour. La création de l'entreprise commune, décidée début 2009 et engagée dans une relative impréparation, a profondément affecté l'organisation du groupe. La suppression concomitante de la publicité de 20 heures à 6 heures sur les antennes du groupe a, quant à elle, profondément modifié son modèle économique, qui a ensuite dès 2013 été doublement affecté par la nécessaire contribution de France Télévisions au redressement des finances publiques et par une chute très marquée de ses recettes publicitaires (-25 % entre 2010 et 2013), elle-même liée au repli général du marché et à la concentration accrue des investissements publicitaires sur la première partie de soirée.*

France Télévisions a ainsi dû affronter les bouleversements de son mode d'organisation et de son modèle économique tout en devant faire face à l'intensification de la concurrence sur la TNT et à la révolution numérique. Elle a néanmoins su en grande partie relever les défis qui étaient les siens depuis 2012.

Ainsi, la baisse de ses audiences, de l'ordre de 23 % entre 2006 et 2014, est comparable à celle qu'ont enregistrée les autres chaînes historiques. Le groupe public n'a par ailleurs pas renoncé à la singularité de son offre. France Télévisions est le média audiovisuel qui expose la plus grande diversité de genres, et les Français déclarent percevoir clairement l'originalité de sa proposition éditoriale. Durant cette période, le groupe a procédé à un repositionnement stratégique de France 4 sur la jeunesse qui porte aujourd'hui ses fruits. De ce fait, et contrairement au jugement émis par la Cour, la stratégie de bouquet de France Télévisions a été convaincante. France Ô y a toute sa place : en tant que lien essentiel entre la métropole et les territoires ultra-marins, elle participe à la continuité territoriale et à la cohésion sociale par-delà les mers et il n'est donc pas envisagé que cette chaîne ne soit plus diffusée sur la TNT, comme le propose la Cour (Recommandation n°24).

France Télévisions a également su prendre le virage du numérique, même si les efforts en ce sens doivent être poursuivis. La stratégie engagée par l'entreprise en 2010 lui permet d'être en 2014 le premier groupe média audiovisuel sur le numérique. France Télévisions propose une multiplicité d'offres éditoriales numériques linéaires ou délinéarisées, sur tous les supports, qui reposent sur des marques fortes, notamment dans le domaine de l'information.

Par ailleurs, même si les résultats peuvent être jugés en retrait des attentes initiales, la création de l'entreprise unique a permis des progrès, notamment grâce aux efforts réalisés par tous ses salariés. Elle a marqué le point de départ d'un long processus d'harmonisation des méthodes et des conditions de travail, à partir de la signature de l'accord collectif le 28 mai 2013. En affirmant le rôle de l'encadrement et en limitant très fortement les automatismes salariaux, cet accord permet d'offrir une plus grande agilité à l'entreprise pour adapter sa stratégie de ressources humaines à ses orientations stratégiques et aux moyens dont elle dispose pour les mettre en œuvre. Cette réforme organisationnelle a également permis d'enclencher une dynamique de réduction du volume d'emploi à partir de 2013. Ainsi, entre 2012 et 2015, les effectifs de France Télévisions ont été réduits de 559 ETP, soit 5,3 %. Ces efforts, conjugués au soutien financier de l'État et aux économies sur les programmes, ont permis d'engager France Télévisions sur la voie du redressement de ses comptes.

2.2. S'agissant de la gouvernance de l'entreprise, le constat de la Cour appelle certaines observations. En dix ans, le conseil d'administration a vu son rôle renforcé, devenant un véritable lieu de débats et d'échanges entre les administrateurs sur les décisions stratégiques et la gestion de l'entreprise. De même, les comités

spécialisés jouent un rôle d'appui de plus en plus important auprès du conseil d'administration. Pour autant, le ministère partage avec la Cour le constat selon lequel des progrès sont en encore possibles pour renforcer son rôle en matière de contrôle et de définition des orientations stratégiques.

En revanche, la recommandation de la Cour tendant à aligner la composition du conseil d'administration sur les dispositions de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique (Recommandation n°1) ne semble pas appropriée à deux titres.

En premier lieu, le ministère ne partage pas l'idée selon laquelle le représentant du Centre national du cinéma et de l'image animée, nommé au titre du ministère chargé de la Culture, serait en situation de conflit d'intérêt : la conclusion ou l'approbation des contrats de production au financement desquels l'établissement public a participé ne relève pas des prérogatives du conseil d'administration dans lequel siège le président de cet établissement. Plus généralement, le ministère conteste l'idée selon laquelle les administrateurs représentant l'État seraient confrontés à une contradiction entre l'intérêt social de l'entreprise d'une part, et la poursuite d'objectifs de politique publique d'autre part. Le législateur a en effet clairement posé la prééminence des objectifs de politique publique sur la poursuite d'un intérêt social ordinaire.

En second lieu et plus largement, l'idée selon laquelle la composition du conseil serait « inadaptée » peut paraître contestable. Les modalités spécifiques de gouvernance des sociétés nationales de programme s'inscrivent dans le cadre des garanties législatives qui permettent d'assurer le respect de leur indépendance, de la liberté de communication et du pluralisme des courants d'expression socioculturels. Elles résultent d'une volonté du législateur qui n'a pas varié au gré des réformes successivement apportées aux organismes du secteur public de l'audiovisuel : il a toujours choisi de ne pas organiser cette composition au regard du seul intérêt de l'État actionnaire, y compris lors de l'adoption de l'ordonnance du 20 août 2014 précitée.

2.3. La Cour formule ensuite plusieurs propositions relatives à la réforme de l'encadrement réglementaire des achats de programmes (Recommandations n°10 à 18).

2.3.1. Le ministère de la Culture et de la Communication souhaite rappeler que le régime de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles, auquel participe France Télévisions, présente deux caractéristiques particulières :

- *une exigence qualitative : cette exigence apparaît à plusieurs reprises, à l'article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986 ainsi que dans le préambule et de nombreux articles du cahier des charges. Il s'agit par exemple pour le groupe de présenter au public des programmes « de qualité », une « offre originale », de mettre en valeur les différents formats, genres et talents, etc. ;*
- *une exigence quantitative : « France Télévisions doit être l'un des premiers investisseurs dans la création audiovisuelle et cinématographique d'expression originale française » selon le premier alinéa du I de l'article 9 du cahier des charges de France Télévisions. Antérieurement à la réforme de 2008, le régime de contribution à la production de France 2 et France 3 était déjà supérieur à celui des chaînes privées (respectivement, 18,5 % et 19 % contre 16 % pour TF1 et M6).*

Mais, alors que cette réforme s'est traduite pour les chaînes privées par un assouplissement de leurs obligations, l'accord conclu dans le même temps par France Télévisions s'est inscrit dans une démarche inverse de renforcement de ses obligations, concomitante du renouveau éditorial alors souhaité par la direction de l'entreprise : contribution portée à 20 % du chiffre d'affaires du groupe, entièrement réalisée dans des œuvres patrimoniales et avec des producteurs indépendants, France Télévisions bénéficiant toutefois d'un « couloir » de production dépendante de 5 % de son obligation globale.

Le régime de contribution à la production de France Télévisions résulte ainsi à la fois de choix de politiques culturelles effectués par les pouvoirs publics (législateur et Gouvernement) et d'engagements volontaires pris par le groupe public.

Comme le souligne la Cour, le « couloir » de 5 % de production dépendante n'a pas été utilisé intégralement par France Télévisions. La société a toutefois souhaité plus récemment augmenter la capacité d'investissement de sa filiale de production MFP, et a conclu à cette fin un nouvel accord avec les organisations de producteurs le 15 décembre 2015 qui porte la part de production dite dépendante de 5 % à 25 % du total de la contribution.

Cet accord équilibré offre au groupe public un cadre de gestion plus souple de ses investissements, tout en préservant le recours très majoritaire à la production indépendante, maillon essentiel de la diversité de l'offre. Il permettra à la société d'obtenir la propriété ou la copropriété des œuvres qu'elle finance dans le cadre de ce couloir de production dépendante de 25 %, ainsi que des droits d'exploitation

étendus. France Télévisions sera ainsi mieux associée aux recettes induites par les œuvres qu'elle finance et ses investissements seront mieux protégés puisqu'elle pourra s'opposer plus facilement à la diffusion de ses programmes les plus emblématiques par des chaînes concurrentes. Les principales stipulations de cet accord ont été traduites dans le cahier des charges de France Télévisions par un décret du 6 juin 2016.

2.3.2. Compte tenu de l'absence d'utilisation complète par France Télévisions de son couloir de production dépendante de 5 % applicable entre 2009 et 2015, la Cour émet des doutes sur la capacité de sa filiale de production MFP à répondre à la demande de France Télévisions. Elle n'en suggère pas moins, dans une proposition plus large, de rapprocher le régime de part dépendante de France Télévisions de celui des diffuseurs privés (Recommandation n°11).

Mais ces diffuseurs privés ne réalisent pas eux-mêmes la totalité de leurs investissements dans la part dépendante avec leurs filiales. Ils utilisent également cette part – pour moitié selon une étude publiée en mars 2016 par le CSA – pour acquérir des parts de coproduction et des droits d'exploitation plus longs dérogeant aux règles fixées pour la partie indépendante de l'obligation. Telle est ainsi l'économie de l'accord conclu le 24 mai dernier entre TF1 et les organisations de producteurs et de distributeurs.

2.3.3. Comme le relève la Cour, la détention de parts de coproduction suppose que le diffuseur finance au moins 70 % du coût d'une œuvre, ce qui est essentiellement le cas de programmes de fiction, genre sur lequel portaient les attentes des diffuseurs, en raison du caractère identitaire et du potentiel de recettes de ces programmes.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les professionnels n'avaient, à de rares exceptions, pas contesté la fixation de ce taux lors de la consultation publique organisée sur le projet de décret à l'été 2014. Les accords les plus récents conclus par les professionnels conviennent cependant d'une diminution de ce seuil pour certains genres de programme et moyennant des contreparties, et la réglementation est aujourd'hui en cours de modification sur ce point.

2.3.4. La Cour réitère enfin la recommandation exprimée pour l'ensemble des chaînes publiques et privées dans son rapport de 2014, tendant à substituer une obligation d'investissement dans les œuvres audiovisuelles en volume horaire à l'obligation annuelle exprimée en pourcentage du chiffre d'affaires ou en valeur absolue (Recommandation n°13). Cette réforme présenterait toutefois le risque que les diffuseurs

remplissent leurs obligations de diffusion avec des programmes à bas coûts, en basculant ainsi une part substantielle de leur budget de programmation sur l'acquisition et l'adaptation de formats étrangers dont le succès auprès du public est déjà éprouvé sur les territoires nationaux. Il serait périlleux de s'engager dans une réforme susceptible de déstabiliser le secteur de la production et in fine la création audiovisuelle française.

Au demeurant, le législateur a souhaité que le contrat d'objectifs et de moyens conclu entre l'État et France Télévisions fixe les montants minimaux d'investissements de la société nationale de programme dans la production audiovisuelle en pourcentage de ces recettes, mais également en valeur absolue, afin d'éviter une baisse des dépenses dans l'hypothèse où les ressources du groupe public viendraient à diminuer.

Le ministère de la Culture et de la Communication souscrit en revanche à la recommandation émise par la Cour visant à ce que le conseil d'administration soit informé chaque année du volume et du niveau des engagements réalisés dans les différents genres de programmes.

2.4 *La Cour relève des dysfonctionnements en matière d'encadrement et de mise en œuvre des procédures d'achat hors programmes.*

2.4.1 *Afin d'améliorer le contrôle des achats hors programmes par les instances de gouvernance de l'entreprise, la Cour propose que les compétences du sous-comité des engagements soient élargies aux achats hors programmes, en raison du montant que ces dépenses représentent pour l'entreprise. Le ministère de la Culture et de la Communication souscrit à cette proposition.*

2.4.2 *Le ministère de la Culture et de la Communication considère également qu'une transmission des rapports d'audit interne dans leur intégralité aux membres du comité d'audit concourrait à renforcer l'information des instances de gouvernance de la société et faciliterait le suivi de la mise en œuvre des recommandations de ces audits.*

3. Au-delà de ces observations, le ministère de la Culture et de la Communication ne méconnaît ni la situation financière et économique ni les défis auxquels est confrontée France Télévisions

Le ministère de la Culture et de la Communication est pleinement conscient de « l'effet de ciseau » qui pèse sur l'exploitation de l'entreprise, et de la nécessité de restaurer au plus vite son équilibre afin de ne pas laisser se dégrader plus encore la situation de sa trésorerie. Il

mesure également l'ampleur des défis stratégiques qui restent à relever dans un environnement en perpétuelle évolution, marqué par les nouvelles formes d'accès aux contenus audiovisuels et par une intensification de la concurrence, en provenance notamment de grands acteurs internationaux.

Le COM 2016-2020 doit permettre à France Télévisions d'être à la hauteur de ces enjeux, tout en garantissant l'exercice des missions de service public et en s'inscrivant dans une trajectoire financière soutenable.

Dans un contexte d'hyper-offre mondialisée, la réussite du service public audiovisuel passera par l'investissement dans la création originale, afin de proposer des contenus innovants et exclusifs permettant d'affirmer l'identité éditoriale des services de France Télévisions. Le projet de COM de France Télévisions 2016-2020, adopté par son conseil d'administration le 26 juillet dernier et reposant sur un soutien important de la collectivité, retient à cette fin comme priorité un plan ambitieux d'investissement dans les programmes. Cette volonté de favoriser la création nécessite, en parallèle, le maintien et le développement d'une relation privilégiée avec les créateurs. La signature d'un nouvel accord avec les organisations de producteurs le 15 décembre 2015 constitue une première étape en ce sens. Ce choix stratégique s'inscrit par ailleurs dans le contexte d'un renforcement des politiques publiques en faveur de la création française sous l'impulsion du Gouvernement, s'agissant notamment des crédits d'impôt audiovisuel et cinéma.

Pour que cette offre alternative touche le public le plus large, elle doit s'appuyer sur un bouquet de chaînes toujours plus cohérent. À cette fin, le projet de COM 2016-2020 prévoit que France 3 accentue sa mission de proximité et de valorisation des territoires, en accroissant l'offre de programmes à caractère régional. De plus, son organisation sera adaptée à la nouvelle carte des régions. Surtout, France Ô sera désormais consacrée à l'Outre-mer et son articulation avec les chaînes Outre-mer Première sera améliorée. Après avoir recentré France 4 sur l'offre jeunesse, et avec le complément qu'apporte au bouquet la nouvelle chaîne d'information Franceinfo, le service public dispose désormais de chaînes dont l'identité est clarifiée, couvrant des thématiques qui sont généralement celles des grands services publics de l'audiovisuel européen.

Le deuxième enjeu stratégique majeur, à côté de la création, est d'investir pleinement l'univers numérique et de s'adapter en permanence aux évolutions qui le caractérisent. La rencontre entre les programmes de France Télévisions et les nouveaux publics doit pouvoir se faire sur tous les supports, à commencer par les plateformes numériques.

En particulier, France Télévisions doit repenser son offre d'information afin de s'adapter aux évolutions des pratiques des usagers, en capitalisant sur les valeurs de service public que sont la qualité de l'information et la place laissée à l'analyse et à la prise de recul. Le lancement de l'offre publique d'information en continu le 1er septembre 2016, en partenariat avec Radio France, France Médias Monde et l'Institut national de l'audiovisuel, répond à cette exigence. En réponse aux inquiétudes soulevées par la Cour quant au coût de cette nouvelle offre, le ministère tient à rappeler qu'elle repose très majoritairement sur des moyens déjà existants, et que son coût total a bien été pris en compte dans le plan d'affaires 2016-2020 adossé au COM.

Ces ambitions ne pourront être menées à bien que dans le cadre d'une trajectoire économique soutenable. L'État entend accompagner financièrement la société, mais la restauration de l'équilibre durable de ses comptes suppose la poursuite des réformes structurelles. C'est la condition du maintien des comptes à l'équilibre sur la durée du prochain COM 2016-2020.

France Télévisions ne pourra relever seule les défis du numérique et de l'hyper-offre. Elle devra unir ses forces, ses moyens et ses idées avec les autres organismes de l'audiovisuel public. La création de l'offre d'information publique en continu constitue une première étape des nouvelles formes de coopération renforcée entre les acteurs publics qui restent à construire. Le comité de pilotage stratégique de l'audiovisuel public, instance de réflexion collective et partagée regroupant l'ensemble des présidents du secteur, sera prochainement réuni pour identifier les nouvelles perspectives de coopération possible.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE FRANCE TÉLÉVISIONS

À titre liminaire, et sans préjudice des observations qu'appellent de ma part les différentes préconisations de la Cour, auxquelles je souscris largement, il m'apparaît utile de relever que la période considérée a été marquée, pour le groupe France Télévisions, par de très profonds bouleversements. L'entreprise a vécu une transformation de son modèle économique, avec la suppression de la publicité en soirée, la crise du marché publicitaire et celle des finances publiques. Elle fait face à une profonde rupture technologique, avec une offre audiovisuelle démultipliée, tant sur la TNT qu'à travers les nouveaux supports. Enfin, elle a engagé une mutation de son modèle d'organisation, avec les suites d'une fusion dont la complexité et l'ampleur des conséquences sociales, techniques et organisationnelles avaient vraisemblablement été lourdement sous-évaluées.

Ce contexte interne et externe instable n'a pour autant pas empêché l'entreprise de continuer à développer son offre et à convaincre le public. Sur ce seul chapitre de l'offre, nombre des défis majeurs identifiés par la Cour lors de ses précédents rapports de 2009 et 2012 ont été relevés et continuent de l'être, en dépit de ce contexte : ainsi, pour ne citer que ces exemples, du lancement de la TNT outre-mer, du développement de l'offre numérique, de la résistance des audiences du groupe ou encore de la restauration de la place donnée à l'information, alors qualifiée par la Cour de « forte mais déclinante ».

S'agissant des recommandations formulées par la Cour, je souhaite tout d'abord souligner que son audit étant intervenu concomitamment aux travaux d'élaboration du projet stratégique puis du projet de Contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2016-2020 de France Télévisions, l'entreprise a d'ores et déjà intégré une large part de ces préoccupations et préconisations dans les orientations de cette mandature. Sont en particulier engagés ou en voie d'engagement, dans le cadre du projet de COM :

- le retour à un équilibre financier pérenne ;*
- le non-remplacement de 50% des départs à la retraite sur les quatre prochaines années ;*
- le net renforcement des moyens alloués au contrôle en matière d'achats hors programmes ;*
- l'instauration, en matière d'achats de programmes, d'un code d'éthique et d'un dispositif de prévention des situations de conflits d'intérêts.*

I. Concernant la gestion de France Télévisions

A. Un objectif clair de retour à l'équilibre financier

J'adhère, sans réserve, à l'objectif central de retour à l'équilibre financier recommandé par la Cour des Comptes. Le plan d'affaires associé au COM prévoit expressément que chacun des exercices budgétaires de la période s'établira à l'équilibre, s'agissant tant du résultat net que du résultat d'exploitation. C'est le rôle, à mon sens, d'une entreprise publique indépendante et tournée vers l'avenir. Si le redressement de l'exploitation de l'entreprise repose sur l'hypothèse d'une trajectoire de ressources – publiques comme commerciales – plus favorable qu'au cours des dernières années, c'est également et à titre essentiel sur un effort de réduction structurelle des charges et de transformation de l'entreprise que cet objectif doit être atteint.

Le projet de plan d'affaires prévoit ainsi, parallèlement à un accroissement raisonné des moyens alloués aux programmes (+3,2% sur la période), indispensable au renforcement de l'attractivité de notre offre, une diminution des autres dépenses du diffuseur (-1,15%) reposant principalement sur une diminution des coûts de diffusion et des frais généraux. France Télévisions s'engage par ailleurs, et pour la première fois sous la forme d'un indicateur en valeur absolue, sur une évolution très maîtrisée de sa masse salariale (+1,5%, soit +15 M€, à rapporter à une trajectoire tendancielle de glissement naturel de +55 M€), gagée en large part par une perspective de non-remplacement d'un départ en retraite sur deux, ainsi que la Cour le préconise.

S'agissant de la trésorerie, elle fait l'objet d'un suivi régulier en comité d'audit et sa trajectoire prévisionnelle sur les prochains exercices a été présentée en conseil d'administration. Je suis pour ma part tout à fait favorable à l'annexion d'un tableau de financement et de trésorerie au contrat d'objectifs et de moyens.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, il est indéniable que les conditions d'impréparation dans lesquelles est intervenue, en 2009, la fusion des ex-chaînes et sociétés en une entité unique, ont emporté des conséquences majeures et prolongées sur le fonctionnement et la gestion de l'entreprise au cours des dernières années, retardant d'autant l'apparition des bénéfices attendus de l'entreprise unique.

Les chantiers déterminants d'homogénéisation des cadres sociaux conventionnels et de convergence des systèmes d'information sont désormais achevés ou en voie d'achèvement. J'entends donc capitaliser sur cet existant – ce qui exclut en particulier la renégociation de l'accord collectif, s'agissant notamment de la durée de travail des journalistes- en

apportant cependant la plus grande vigilance aux risques associés, notamment, au recours à l'emploi non permanent, comme à la nécessité de bâtir, sur le socle de l'accord collectif et dans le dialogue avec les partenaires sociaux, les évolutions de nos métiers et de nos organisations de travail qui sont désormais incontournables pour faire face, en particulier, à la révolution numérique.

Ainsi, la rationalisation du recours à l'emploi non permanent sera résolument poursuivie, notamment à travers une meilleure planification des personnels permanents. Concernant la pratique de cumul de contrats CDI et CDD au sein de l'entreprise (liée au cumul d'émissions distinctes par un même collaborateur), des opérations de réexamen des situations visées ont été entreprises dès 2013 et se poursuivront jusque fin 2016, date à laquelle l'ensemble des situations de cumul devrait avoir disparu. En ce qui concerne les emplois occupés par les salariés les mieux rémunérés, soulignons que la nouvelle classification issue de l'accord collectif de 2013 repose sur une logique de pesée de poste. L'entreprise s'attachera au respect de ces règles et veillera notamment à la maîtrise rigoureuse des évolutions salariales des collaborateurs disposant d'une rémunération les situant en haut des fourchettes de rémunération de référence. L'entreprise doit par ailleurs s'orienter vers une plus grande polyvalence des métiers, indispensable à une entreprise agile et adaptée au décloisonnement qui accompagne la révolution numérique. Elle engagera ainsi avant la fin de l'année 2016 la négociation de son dispositif de gestion de l'emploi, dont un chapitre traitera plus particulièrement de la Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) dans un objectif de mise en œuvre dès 2017.

B. Une gestion pleinement transparente

Par ailleurs, une exemplarité accrue dans la gestion des deniers publics doit être recherchée à travers le renforcement du contrôle de conformité réglementaire et de la transparence. Trois directions de l'entreprise ont vocation à y contribuer tout particulièrement :

- la direction du contrôle interne, créée en septembre 2016 ;*
- la direction de l'audit interne, dont l'effectif sera renforcé ;*
- la direction des achats hors programmes, au sous-dimensionnement de laquelle il a d'ores et déjà été remédié en partie, et qui sera dotée dès 2017 d'un système d'information dédié, dans le cadre du Plan commande publique. Ces dispositifs seront renforcés par la création d'un référentiel unique recensant les règles internes en vigueur et l'élargissement du champ d'intervention de la Commission d'Appels d'Offres (CAO).*

Les travaux de ces directions feront l'objet de restitutions plus régulières et formalisées auprès des comités spécialisés du conseil d'administration.

Concernant la transparence en matière d'achats de programmes, il a déjà été largement donné suite aux constats de la Cour, qu'il s'agisse de la prévention des conflits d'intérêt, des audits de production ou de la traçabilité des engagements de programmes.

Un code de déontologie sera ainsi présenté d'ici la fin 2016, sous l'impulsion de la directrice de l'éthique et de la déontologie nommée en juin dernier, en vue d'édicter un corpus de règles relatives, notamment, aux mobilités de collaborateurs vers et depuis des sociétés de production indépendantes. Un dispositif de prévention des situations de conflits d'intérêts sera mis en place et organisera en particulier la possibilité pour tout collaborateur d'alerter ou de trouver conseil auprès d'un référent en matière de déontologie. Un comité d'investissement programmes a en outre été créé en mars 2016 et placé sous l'autorité de la directrice générale déléguée à la stratégie et aux programmes. Il encadre et rationalise les procédures d'achats de programmes, pour plus de transparence et de traçabilité, en donnant mandat aux administrateurs de production pour négocier le cadre financier dans lequel prennent corps les projets de programmes, à la suite de la validation du cadre éditorial par la chaîne. Chaque décision d'investissement est ainsi prise collectivement, sur la base d'un dossier documenté, et donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal. Enfin, le volume des audits de production poursuivra sa croissance, conformément aux indicateurs renforcés du projet de COM 2016- 2020, prioritairement sur les programmes de flux et les collections ou séries (fiction ou documentaire), qui portent les enjeux économiques les plus significatifs, et s'ouvrira également aux émissions produites en interne, comme le propose la Cour.

C. Une gouvernance modernisée

S'agissant de la gouvernance et du pilotage stratégique de France Télévisions, je partage pleinement l'objectif de redonner au conseil d'administration les clefs de la gouvernance de l'entreprise. Depuis mon entrée en fonction, j'ai à cet effet étroitement associé le conseil d'administration à la définition des orientations stratégiques du mandat, qu'il s'agisse du projet de chaîne d'information ou du contrat d'objectifs et de moyens. J'entends poursuivre et renforcer cette orientation et améliorer la transparence et la qualité de l'information transmise aux instances de gouvernance ou de contrôle.

Suivant par ailleurs les propositions du rapport du groupe de travail interministériel sur l'avenir de France Télévisions, et toujours pour clarifier le cadre du pilotage stratégique de l'entreprise, le projet de COM en cours d'achèvement a été resserré autour d'un nombre drastiquement réduit d'objectifs et d'indicateurs (11 indicateurs dans ce projet contre plus de 70 dans le COM précédent), qui reflètent désormais véritablement les priorités stratégiques de l'entreprise et doivent permettre de les piloter et d'en mesurer les résultats.

II. Concernant l'offre de contenus de France Télévisions

A. La création

S'agissant des dépenses de programmes et en particulier du soutien à la création, la Cour relève les efforts de l'entreprise pour maîtriser son coût de grille tout en pointant, ainsi qu'elle l'avait déjà fait dans son rapport thématique de 2014, les limites et complexités inhérentes au cadre réglementaire (général et spécifique) dans lequel intervient le soutien de France Télévisions à la production audiovisuelle. Je souhaite ici tout particulièrement insister sur la nécessité stratégique, pour France Télévisions, de faire de l'investissement créatif une priorité budgétaire. À l'heure où l'industrie des contenus et les usages du public s'affranchissent des frontières et des contraintes de la linéarité, c'est un défi majeur pour préserver l'exception culturelle française et l'exposition des contenus français et européens.

S'agissant de l'engagement d'une réflexion sur le cadre issu des décrets Tasca, France Télévisions y participe d'ores et déjà activement, à travers ses contributions aux consultations publiques du ministère de la culture et aux débats publics sur cette question. L'entreprise a par ailleurs conclu en décembre 2015, avec les organisations professionnelles, un accord modifiant très sensiblement l'équilibre de ses relations avec le secteur de la production indépendante, en portant à 25% (contre 5% jusqu'alors) la part de ses investissements dans la création ne relevant pas de la production indépendante. Parallèlement, le COM prévoit le retour à un niveau plancher d'investissement dans la création audiovisuelle de 420 M€, qui matérialise la priorité éditoriale et stratégique accordée à la création, après plusieurs années de forte contrainte budgétaire sur le coût du programme national (-90 M€ en 5 ans).

Le nouvel équilibre issu de ces engagements trouvera d'autant plus à s'exprimer qu'il s'inscrira dans un cadre réglementaire globalement plus souple, plus évolutif et favorisant davantage la création de valeur éditoriale et économique au profit de l'ensemble des acteurs. Pour autant, je ne partage pas la préconisation, formulée par la Cour,

d'exprimer les obligations d'investissement de France Télévisions en volume horaire. Une telle évolution, qui favoriserait la seule logique de volume et de baisse des coûts de production, me semblerait en effet précisément aller à rebours de l'ambition de qualité et de diversité propre à l'offre du service public.

Enfin, s'agissant du financement du cinéma, l'entreprise tient à souligner que, dans un contexte de profusion inédite de l'offre de cinéma (sur les chaînes de la TNT et les plateformes), ses antennes s'attachent à éditorialiser leurs cases cinéma et à définir des espaces de diffusion les mieux à même de donner aux œuvres, notamment coproduites par ses filiales, la meilleure visibilité. Pour cette raison, France Télévisions est favorable à la proposition de la Cour d'assouplir de façon circonscrite la règle dite des « jours interdits », qui conduit aujourd'hui à une concentration de l'offre de cinéma dans les mêmes cases et donc à une cannibalisation de l'audience particulièrement défavorable à la création cinématographique. En revanche, la préconisation de fusion des deux filiales cinéma ne me semble pas pertinente, compte tenu de la déperdition de variété qui s'ensuivrait de l'instauration d'un guichet unique, la petite taille des structures considérées n'apparaissant en outre pas susceptible de permettre de dégager des économies d'échelle significatives.

B. L'information

Sur l'information, qui constitue, comme le relève la Cour, un secteur stratégique pour l'entreprise, le projet de fusion des rédactions nationales se poursuit et doit s'achever en septembre 2018. Sa mise en œuvre et l'évaluation de ses impacts, tant sur la qualité de l'offre d'information que sur la coopération entre les équipes au service des offres linéaires et non linéaires ou la production de nouveaux projets, feront l'objet d'un suivi sur la base d'indicateurs spécifiques. D'ores et déjà, ces conséquences se concrétisent à travers la capacité des rédactions nationales à apporter leur contribution à la nouvelle offre franceinfo.

La suppression, évoquée par la Cour, du réseau des correspondants de France 2 en région n'est pas, à ce jour, prévue. En revanche, une meilleure coordination ou mutualisation des activités de ces correspondants avec les structures décentralisées de France 3 sera en revanche recherchée.

France Télévisions a lancé le 1^{er} septembre dernier, en partenariat avec Radio France, France Médias Monde et l'INA, une nouvelle offre d'information en continu disponible en TNT et sur l'ensemble des écrans.

Il s'agit là d'un projet stratégique majeur reposant prioritairement sur les forces et moyens déjà existants au sein des entreprises partenaires (locaux, moyens techniques, fonctions support, encadrement, redéploiements de personnels...). S'agissant par conséquent du coût de ce projet, l'approche en coût complet préconisée par la Cour n'apparaît pas, à mon sens, pertinente. De façon générale, elle n'a qu'un sens limité dans une structure constituée en entreprise unique et n'a d'ailleurs cours pour aucune des autres chaînes du groupe. Mais, surtout, elle impliquerait, en méthode, un risque de surévaluation particulièrement élevé compte tenu du volume de synergies mis en place, sans comparaison possible avec les offres privées. Ainsi, si le surcoût induit par cette nouvelle offre doit être attentivement maîtrisé, c'est à l'échelle de l'entreprise que son impact économique net devra être appréhendé.

C. Les réseaux

L'offre de France Télévisions repose, en régions métropolitaines et outre-mer, sur la force et le maillage de réseaux qui fondent une part centrale de sa légitimité de service public. Cette mission de proximité a un coût important, justifié par le service rendu à la collectivité. Cela ne signifie nullement à mon sens que les réseaux devraient rester à l'écart des réformes et des efforts de gestion. Bien au contraire – ils l'ont d'ailleurs largement démontré, au cours des années passées et contrairement à des idées souvent reçues, en contribuant largement à l'effort de maîtrise des charges de l'entreprise et au développement des polycompétences. J'ai en revanche la conviction que les évolutions de l'organisation des réseaux doivent être avant tout motivées par un projet éditorial mobilisateur et une meilleure exploitation du potentiel de production des équipes.

S'agissant du réseau métropolitain de France 3, la réforme inscrite au projet de COM prévoit de réorganiser l'offre régionale, linéaire comme numérique, autour de 13 directions et marques régionales. Elle entraînera ainsi la suppression des quatre pôles de gouvernance. Néanmoins, cela se fera sans remettre en cause les 24 éditions régionales d'information, qui répondent pleinement à la mission de France 3 et rencontrent un succès important, parfois considérable, dans les territoires. Parallèlement, et comme le relève la Cour, le potentiel de valorisation du réseau régional profite encore trop peu aux téléspectateurs, le temps d'antenne occupé par les décrochages régionaux restant relativement faible au regard du niveau de production du réseau. C'est pourquoi le projet de COM 2016-2020 prévoit le développement de l'offre régionale de France 3, en renforçant progressivement sur quatre ans la part des programmes régionaux dans

la grille de la chaîne, qu'il s'agisse de programmes produits en régions, de programmes nationaux à fort ancrage régional ou de développement numérique. Enfin, des synergies avec le réseau France Bleu, en particulier en matière de développement numérique, seront étudiées.

Concernant le réseau ultramarin, la Cour relève les progrès réalisés sur la gestion et le succès de la transformation des ex-Télés Pays de RFO. L'entreprise s'engage désormais dans un rapprochement du réseau et de France Ô, de sorte à opérer une clarification de l'identité de cette chaîne et à accroître la visibilité des outre-mer pour le public hexagonal, en s'appuyant plus largement sur les contenus produits par le réseau ou outre-mer.

D. L'outil de fabrication

Les activités de fabrication, qu'elles s'exercent à travers la Filière production ou la Fabrication siège, constituent un atout pour l'entreprise en terme d'indépendance et d'expertise. Elles doivent à ces fins être mieux adaptées aux besoins éditoriaux des antennes et plus compétitives sur le plan économique. C'est pourquoi, au-delà d'une démarche indispensable de progrès continu de la qualité des prestations, du pilotage économique et des processus d'arbitrage s'agissant du choix de recourir à des moyens internes ou externes, une réflexion sur l'évolution des activités et de l'organisation de la fabrication au service de l'offre de France Télévisions sera lancée avant la fin 2016. Elle visera à définir un projet qui garantisse l'adéquation des moyens internes aux programmes des chaînes et des offres non linéaires, ainsi que l'efficacité économique des activités.

**RÉPONSE DE MONSIEUR RÉMY PFLIMLIN,
ANCIEN PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE FRANCE TÉLÉVISIONS
(AOÛT 2010 À AOÛT 2015)**

Je souhaite tout d'abord vous faire part de mon étonnement à la lecture du titre de ce rapport. La gestion de l'entreprise a en effet été conduite pendant toute la période de manière tout à fait rigoureuse et l'exécution des budgets votés en conseil d'administration a été systématiquement maîtrisée, chaque exercice de mon mandat donnant lieu à un atterrissage meilleur que prévu alors que, j'y reviendrai, l'environnement était particulièrement défavorable.

Par ailleurs, chacun peut évidemment souhaiter une accélération des réformes, mais sur la période concernée, compte tenu des contraintes sociales, légales, institutionnelles et économiques, des progrès considérables ont été réalisés en particulier si nous considérons les trois thèmes retenus dans le rapport annuel de la Cour des Comptes en 2012 : les avancées de l'entreprise unique avec la conclusion d'un accord d'entreprise, le secteur de l'information avec le projet Info 2015, les relations avec les sociétés de production avec la mise en place des audits et la préparation de l'évolution réglementaire.

Je souhaite tout d'abord rappeler l'environnement économique inédit dans lequel s'est trouvée l'entreprise dès la deuxième année de mon mandat. Ayant signé avec l'Etat en novembre 2011 un contrat d'objectifs et de moyens (COM) qui enrichissait largement ses missions (développement du réseau régional France 3, montée en charge des chaînes France 4 et France Ô, lancement de chaînes de plein exercice en outremer, hausse sans précédent des obligations annuelles de financement de la production indépendante - de 380 M€ avant mon arrivée à 420 M€ ensuite), France Télévisions devait parallèlement mettre en place une entreprise commune encore à l'état de projet et financer intégralement par redéploiement le développement numérique de l'entreprise.

Or à compter de 2012, le groupe a connu plusieurs chocs majeurs :

- *l'ensemble du marché publicitaire a traversé une crise profonde, passée sous silence par la Cour mais parfaitement connue de l'ensemble des acteurs du secteur, et qui a notamment donné lieu pendant près d'un an à une guerre des prix entre TF1 et M6 ;*

- *le CSA a décidé de lancer six nouvelles chaînes de la TNT, dont l'apport à la diversité et à la qualité du paysage audiovisuel reste encore à démontrer, mais qui ont toutes (sans même évoquer la relance de D8 et D17 par le groupe Canal plus ni le regain d'audience des autres chaînes de la TNT du fait de l'extinction de l'analogique en 2011) détourné des diffuseurs historiques des recettes publicitaires déjà en déclin ;*
- *l'Etat enfin a décidé à compter de l'été 2012 de diminuer sensiblement les concours publics alloués à France Télévisions, non seulement par rapport aux exercices précédents, mais également, de manière massive, par rapport à la trajectoire prévue pour couvrir les nouvelles missions qui lui avaient été confiées.*

En 2015, dernière année de mon mandat, les ressources de l'entreprise auront ainsi été inférieures de près de 350 M€ (soit plus de 10% des ressources totales) à celles qui étaient prévues dans le COM signé avec l'Etat en 2011.

Dans ces conditions, tout aurait plaidé pour que le périmètre des missions de l'entreprise soit significativement revu à la baisse, au risque d'affaiblir structurellement la position et la légitimité de la télévision publique au sein du paysage audiovisuel. Dans le cadre de la négociation avec l'Etat qui a abouti à la signature d'un avenant au COM pour la période 2013-2015, j'ai au contraire considéré de ma responsabilité de conforter globalement l'intégralité des missions confiées à l'entreprise en 2011 et de m'engager personnellement à ramener ses comptes à l'équilibre en 2015, après une période de déficit en toute hypothèse incontournable compte tenu de la brutalité du choc.

J'ai engagé à cet effet un plan d'économies d'une ampleur inédite à France Télévisions, dont la presse mais également les syndicats de producteurs et les organisations syndicales de l'entreprise se sont régulièrement fait l'écho entre 2012 et 2015, en règle générale pour s'en plaindre.

Ces mesures ont concerné tous les postes de dépenses de l'entreprise :

- *la masse salariale évidemment, qui au moyen d'une rigueur accrue dans la gestion des personnels non permanents, d'un plan de départs volontaires concernant les personnels permanents et d'une réorganisation profonde des services, a été allégée de près de 750 équivalents-temps plein (ETP) entre 2012 et 2015 (v. infra) ;*

- *l'ensemble des charges « hors programme », qu'il s'agisse des coûts immobiliers (par une réduction sur toute la période des surfaces occupées), des coûts de diffusion et de l'ensemble des prestations de services - téléphonie, gardiennage, sécurité, etc. (par la remise en concurrence systématique de l'ensemble des contrats), de la réduction du « train de vie » par l'encadrement strict des frais de représentations, de missions et déplacements (au moyen notamment d'un changement des classes de transport que France Télévisions a imposée avant même ses concurrents historiques) ou encore de la diminution drastique entre 2012 et 2015 du recours aux prestations de conseil ;*
- *mais également les dépenses de programmes, la renégociation des contrats de production ayant permis de diminuer sensiblement les coûts sans affecter la qualité des programmes, grâce à la systématisation des audits de production que j'ai mise en œuvre.*

L'ensemble de ces mesures, parfois durement ressenties par le corps social de l'entreprise comme par ses partenaires extérieurs, ont permis à France Télévisions de dégager à fin 2015 un résultat net à l'équilibre, en dépit de ressources sur cet exercice significativement moins élevées que prévu (- 40 M€) et alors que l'avenant au COM 2013-2015 envisageait encore une légère perte (- 4 M€). Sur les 3 exercices de cet avenant au COM, le déficit cumulé aura ainsi été inférieur de 50 M€ à ce que prévoyait la programmation convenue avec l'Etat, et ce en dépit de ressources inférieures de 86 M€ aux hypothèses de départ : France Télévisions aura donc amélioré de presque 140 M€ en trois ans le difficile équilibre résultant de la nouvelle donne économique de l'avenant au COM. Ces chiffres, parfaitement connus de l'Etat actionnaire et de l'ensemble des membres du conseil d'administration, qui ont souhaité souligner les efforts produits par l'entreprise, ont été mis à la disposition des auditeurs de la Cour.

En ce qui concerne la politique de ressources humaines, les critiques de la Cour semblent méconnaître la réalité en dépit des nombreuses explications et données qui lui ont été communiquées.

Ainsi, dénoncer le délai de négociation de l'accord collectif est plus que paradoxal alors que France Télévisions a été la première des entreprises de l'audiovisuel public à signer un tel accord postérieurement à la mise en cause de la convention collective de l'audiovisuel public, à l'exception sans doute de l'INA qui, elle, a accepté d'instaurer des augmentations générales automatiques. Faut-il rappeler que France Télévisions était de loin l'entreprise la plus complexe, en situation de profonde restructuration du fait de la fusion de sociétés aux cultures et

aux organisations du travail profondément différentes. Faut-il rappeler les contraintes légales encadrant le déroulement de négociations de ce type au terme de notre droit du travail, qu'il s'agisse d'ailleurs d'entreprises privées ou publiques, telles que, par exemple, la possibilité offerte aux instances représentatives du personnel de multiplier les demandes d'expertise qui conduisent mécaniquement à allonger de plusieurs mois les procédures de consultation.

Les observations relatives au caractère « coûteux » de cet accord mériteraient tout autant, et pour le moins, d'être tempérées au regard des contraintes légales incontournables relatives notamment au maintien du niveau des salaires des collaborateurs en place et à l'harmonisation des dispositions concernant les salariés d'une même entreprise. Plus largement, la Cour aurait pu relever que le coût de l'accord est resté inférieur au cadrage initialement fixé par l'actionnaire et très en deçà des estimations réalisées par des experts extérieurs antérieurement à mon arrivée dans l'entreprise.

Mais au-delà de la question des coûts immédiats, il importe de préciser que cet accord permet des avancées essentielles, étrangement minimisées par la Cour (suppression des augmentations automatiques, fin du paritarisme, mise en place du forfait jour, nouvelle grille des métiers) mais décisives pour rendre l'entreprise plus efficace au plan opérationnel et fonder des économies significatives et pérennes. Ces avancées constituaient les objectifs prioritaires proposés et validés par le conseil d'administration et l'actionnaire. J'ajoute qu'aucun expert ayant une expérience avérée du dialogue social ne saurait imaginer qu'un accord unique puisse régler toutes les problématiques de l'entreprise.

Enfin, affirmer que les plans de départs volontaires postérieurs à la fusion n'ont pas permis de baisser les effectifs est une contre-vérité : c'est vrai du premier, mis en place en 2009 et qui ne s'appuyait pas sur un plan de réorganisation précis garantissant le non-remplacement des départs aidés ; mais le second, engagé en 2013, qui définissait précisément les emplois concernés, a atteint ses objectifs avec au demeurant un coût inférieur aux estimations initiales. C'est ainsi que, tout en diminuant sensiblement l'emploi précaire (de 19,1% en 2011 à 14,6% en 2015 pour un objectif inscrit au COM de 15%), France Télévisions a pu réduire ses effectifs de près de 7% (9750 à l'issue de l'année 2015) tout en développant une offre numérique reconnue qui sert aujourd'hui de base au lancement de l'offre d'information, mais aussi en accroissant l'offre régionale et ultramarine (outremer 1ères devenues chaînes de plein exercice fin 2010).

Concernant la conflictualité, la Cour omet de mentionner que celle-ci a très sensiblement diminué à mon arrivée (nombre de jours de grève divisé par près de 10 par rapport aux années précédentes) et ne distingue pas les mouvements collectifs propres à l'entreprise de ceux liés à des mots d'ordre nationaux sans rapport avec le dialogue social au sein de France Télévisions. Il est d'ailleurs intéressant de comparer l'évolution de cette conflictualité, dans une entreprise réputée pour son dialogue social difficile, avec celle enregistrée dans les autres sociétés du secteur public de l'audiovisuel.

En ce qui concerne l'information, le projet Info 2015 de fusion des rédactions est en cours de réalisation, mais pour qu'il puisse aboutir, il faut bien entendu procéder méthodiquement. Le préalable était d'unifier le statut social des rédactions, ce que l'accord collectif a permis. Il a fallu ensuite mettre en commun les outils de captation de l'information puis créer une infrastructure technique commune permettant d'unifier les bases de données recueillant les différentes sources d'information et d'images puis de les traiter en vue de leur mise à l'antenne. Enfin, la réorganisation de l'encadrement des rédactions elles-mêmes et la fusion progressive des services s'est mise en place à partir de l'automne 2015.

Minimiser la réforme difficile ainsi engagée est peu compréhensible alors que la Cour l'appelait de ses vœux de longue date.

Je tiens à souligner avec force que ces réformes ont été conduites tout en veillant au renforcement de la qualité des programmes et de leur spécificité, s'agissant en particulier de la création.

L'offre ainsi proposée à nos concitoyens a permis au groupe d'enregistrer en 2015 une audience de 29%, équivalente à celle de 2011, alors que dans l'intervalle 6 chaînes gratuites de la TNT avaient été lancées. Ce succès global, qui fait de France Télévisions le premier groupe audiovisuel français en terme d'audience, se décline dans les principaux genres, qu'il s'agisse de l'information, de la fiction (avec le succès de séries telles que Témoins, Chefs, Disparue, qui ont renouvelé notre programme...) ou les programmes pour la jeunesse avec le repositionnement réussi de France 4, sans même parler du sport, où je m'enorgueillis d'être parvenu à sécuriser l'accès de France Télévisions, et ainsi du grand public, aux grandes compétitions populaires qui font aussi sa marque. Ce renforcement de l'offre des programmes a été réalisé tout en développant considérablement l'offre numérique. France Télévisions était à la traîne en 2010 ; elle est tout à fait compétitive en 2015, avec une hyper distribution de ses contenus sur tous les supports et les réseaux sociaux et avec une offre thématique riche sur des offres « verticales » consacrées à l'information, au sport, à la jeunesse, à la culture et à l'éducation. Cette offre a ainsi enregistré 200 millions de vidéos vues en juin 2015, soit +81 % par rapporté juin 2014. Le chiffre était de 7 millions à mon arrivée.

Ces quelques données montrent que l'argent public a été employé au service des missions de service public, en permettant aux programmes de rencontrer leurs publics, sur tous les supports, et en jouant ainsi le rôle de lien social qui lui est dévolu.

Ce succès est passé par l'établissement de relations plus équilibrées avec la production indépendante, avec une systématisation des audits pour diminuer les marges excessives, notamment dans le flux, et en menant des négociations qui en définitive ont permis aux diffuseurs d'obtenir plus de droits sur les œuvres qu'ils financent, et qui préfiguraient d'une certaine façon l'excellent accord conclu en décembre 2015 par la nouvelle équipe dirigeante.

En conclusion, il n'est pas question pour moi de contester que des progrès importants doivent encore être réalisés dans bien des domaines pour permettre à l'entreprise d'affronter les défis des toutes prochaines années ; la Cour a bien mis en évidence les secteurs concernés.

Mais l'évolution et la performance de l'entreprise ne peuvent être analysées en faisant abstraction tant des contraintes très fortes imposées par son environnement que des avancées réelles observées sur la période récente, sauf à donner une image faussée de sa situation et de ses perspectives.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL

Réuni le 5 octobre 2016, le Conseil a adopté les observations suivantes.

Le Conseil partage les ambitions affichées par la Cour pour France Télévisions, ainsi que pour l'ensemble de l'audiovisuel public. C'est cette ambition qui a conduit le Conseil à compléter le bilan quadriennal des résultats de la société France Télévisions, qu'il a réalisé en décembre 2014 préalablement au processus de nomination du futur président de France Télévisions, d'une série de préconisations qui, pour nombre d'entre elles, rejoignent les recommandations formulées par la Cour.

Le Conseil attire néanmoins l'attention de la Cour sur la proposition qui consiste à exprimer les obligations de France Télévisions relatives au soutien du secteur de la production d'œuvres audiovisuelles en volume horaire.

Si cette proposition n'est pas incompatible avec les exigences fixées par la directive « Services de médias audiovisuels » du 10 mars 2010, elle ne s'inscrit pas dans le choix fait depuis de nombreuses années par le législateur français d'exprimer les obligations en pourcentage du chiffre d'affaires ou des ressources des chaînes, afin de privilégier l'objectif d'une adéquation des obligations financières avec la santé économique de l'éditeur, tout en garantissant au secteur de la production un volant d'activité suffisant. La proposition de la Cour représente donc un changement radical de système auquel le Conseil ne souscrit pas.
