

**Les entreprises publiques de télévision
et les missions de service public**

Rapport de mission
au ministre de la culture et de la communication

Jean-Louis MISSIKA

décembre 1997

SOMMAIRE

introduction : sortir de la confusion

Première partie

un marché en mutation accélérée

chapitre 1 : concurrence d'aujourd'hui et de demain

chapitre 2 : la révolution de la télévision payante

chapitre 3 : les effets de la réglementation européenne

Deuxième partie

la nouvelle donne des télévisions publiques

chapitre 1 : les multiples représentations du service public

chapitre 2 : les missions réelles de service public

chapitre 3 : l'inadaptation des cahiers des missions et des charges

Troisième partie

des missions actualisées et renouvelées

chapitre 1 : l'objectif de qualité et son évaluation

chapitre 2 : l'objectif de diversité et son évaluation

chapitre 3 : l'objectif de pluralisme et son évaluation

chapitre 4 : l'objectif de transparence

chapitre 5 : l'objectif d'innovation

Quatrième partie

la cohérence du pôle public

chapitre 1 : France 2 : les deux scénarios

chapitre 2 : France 3 : du monopole à la concurrence

chapitre 3 : La Cinquième et La sept/Arte : l'offre complémentaire

chapitre 4 : la politique de développement

Cinquième partie

le rôle de l'Etat

chapitre 1 : séparer les fonctions d'actionnaire et de régulateur

chapitre 2 : clarifier les relations entre organismes publics

chapitre 3 : clarifier le financement des télévisions publiques

chapitre 4 : rédiger une charte du service public de télévision

chapitre 5 : définir des règles du jeu pour les nouveaux services

introduction générale : sortir de la confusion

En un peu plus d'une vingtaine d'années, la télévision a connu en France une véritable révolution. Avant 1974, un organisme public en situation de monopole gérait trois chaînes de télévision hertziennes. Aujourd'hui, des dizaines de chaînes payantes et de services nouveaux sont proposés sur les réseaux câblés et par satellite. Entre temps, des chaînes commerciales privées et une chaîne payante sont apparues sur le réseau hertzien, une chaîne publique a été privatisée et deux nouvelles télévisions publiques à vocation culturelle et éducative ont vu le jour.

Toutes ces mutations ont eu lieu dans le bruit et la fureur. Elles ont suscité des batailles politiques sévères et des débats publics passionnés. A chacune des étapes de ce processus, la télévision publique a vu ses missions, sa place et son rôle transformés en profondeur, souvent de manière implicite, sans qu'une réflexion d'ensemble accompagne ce mouvement. Par paresse d'esprit et par commodité, on a interprété ces diverses mutations en terme de crise du service public.

Crise lorsqu'on passe brutalement du monopole à la concurrence et que les télévisions publiques se trouvent confrontées aux stratégies commerciales des télévisions privées. Crise lorsque l'Etat semble confier à des chaînes spécialisées les missions culturelles et éducatives auparavant assumées par l'ensemble des télévisions publiques. Crise lorsque France 2, en concurrence avec TF1 privatisée est soupçonnée d'imiter les programmes et la programmation des chaînes commerciales. Crise lorsque France Télévision signe un accord d'exclusivité pour la diffusion de France 2 et France 3 sur le bouquet numérique TPS. Ainsi mise à toutes les sauces - crise de financement, crise d'identité, crise de légitimité - la notion de crise obscurcit le problème plutôt qu'elle ne l'éclaire, dramatise la situation sans permettre l'identification des enjeux ni favoriser la formulation de solutions.

Ce qui, dès l'abord, frappe l'observateur dans la situation actuelle, c'est le sentiment général de confusion plutôt que de crise : confusion des esprits et des textes, confusion des rôles et des responsabilités. Cette confusion est sans doute le produit mécanique de la rapidité des changements et de la difficulté politique à les gérer. Mais il est également vrai que la gestion du changement dans l'ambiguïté et dans le clair obscur est une grande spécialité française à laquelle le secteur audiovisuel n'a bien sûr pas échappé. C'est pourquoi il est d'autant plus urgent, avant toute nouvelle réforme de sortir de la confusion. Et cela ne sera pas facile.

Depuis la fin du monopole public, la télévision n'est plus le prolongement "naturel" du pouvoir régalién, prolongement en son temps justifié par l'égalité d'accès au réseau sur tout le territoire national. Mais les fonctions de l'Etat demeurent importantes. Elles se situent dans trois registres différents qu'il convient de distinguer :

- l'Etat défend et promeut l'intérêt général dans le secteur de la télévision. par la loi et le règlement, il définit les règles du jeu,

- l'Etat régule le marché de la télévision. Il a délégué une partie de ses pouvoirs de régulation à une autorité administrative indépendante, aujourd'hui le CSA, dont la tâche principale est de contrôler le respect des règles du jeu et de sanctionner

les manquements à ces règles,

- l'Etat est actionnaire unique des entreprises publiques de télévision. En tant que tel, il doit traduire les missions de service public en objectifs d'entreprise.

La différenciation de ces trois fonctions est loin d'être achevée et le mélange des genres prévaut encore. Pour des raisons politiques et historiques, l'Etat actionnaire a décidé d'affirmer dans la loi du 29 juillet 1982 l'indépendance de la télévision publique et la transparence de ses relations avec elle. Il a donc délégué son pouvoir de nomination des présidents des sociétés nationales de programme (à l'exception des deux dernières nées, La Sept/Arte et La Cinquième) à l'instance de régulation créée à cette occasion. Depuis 1994, cette instance dispose en outre de pouvoirs de contrôle et de sanction sur les sociétés nationales de programme. D'une part, le CSA se trouve donc dans la posture délicate d'être à la fois juge et partie. d'autre part, l'Etat actionnaire abandonne apparemment l'une de ses responsabilités essentielles mais, comme il n'est finalement pas cohérent qu'il y renonce, il intervient encore dans la nomination ou le départ des dirigeants, agissant de façon détournée comme on a pu le voir à l'occasion des démissions de Philippe Guillaume ou de Jean-Pierre Elkabbach. La volonté affichée de transparence débouche ainsi sur un surcroît d'opacité et sur la dilution des responsabilités. L'Etat actionnaire est impuissant, l'Etat régulateur est incertain et l'Etat défenseur de l'intérêt général est ambigu.

Un autre exemple de confusion est désormais bien connu. c'est le système d'injonction paradoxale dans lequel est placée France 2. Quand le Parlement vote le budget de la chaîne, il indique implicitement un objectif de part d'audience en prenant acte du niveau des ressources publicitaires prévisionnelles. Dans l'implicite le plus absolu, cet objectif contraint France 2 à une concurrence directe avec TF1. Mais parce que cela reste dans le non-dit, il sera toujours possible de reprocher à France 2 ses "dérives", d'être "à la remorque de TF1", d'être devenue une "télévision commerciale d'Etat" et de parler doctement de sa crise d'identité ou de sa schizophrénie. Il n'en reste pas moins que, budgétairement, la chaîne est sommée de concurrencer frontalement TF1 tandis que, idéologiquement, elle est sommée de marquer sa différence dans ses programmes comme dans sa programmation. Une télévision qui serait à la fois concurrentielle et complémentaire, c'est un couteau sans lame auquel il manque le manche.

la télévision publique est confrontée aujourd'hui aux effets des décisions chaotiques prises depuis quinze ans par les différents gouvernements. L'émergence des télévisions privées en 1985 puis la privatisation de TF1 en 1986 ont donné naissance à une conception d'un marché équilibré et concurrentiel de télévisions généralistes entre secteur privé et secteur public. A aucun moment la question d'un recentrage de France 2 ou de France 3 sur des missions culturelles ou éducatives ni, de manière plus générale, la redéfinition de leur positionnement n'ont été envisagés. Dans la même période, la préoccupation principale des pouvoirs publics s'est déplacée de la *culture pour tous* qui était celle de la télévision de monopole vers celle de l'exception culturelle en matière d'industrie de programmes et de cinéma. les différents quotas et les fonds de soutien illustrent cette priorité économique. Un tel déplacement de priorité du culturel vers l'économique a eu deux conséquences structurelles. D'une part, les règles d'intérêt général les plus contraignantes (production, diffusion, investissement) ont été appliquées à l'ensemble des télévisions hertziennes, qu'elles soient publiques ou privées, induisant ainsi une certaine homogénéité du marché et des similitudes entre les deux systèmes. D'autre part, les missions culturelles et éducatives

sont restées en déshérence quelques années, créant un appel d'air pour une offre alternative assumée par une chaîne culturelle et une chaîne éducative. L'installation d'Arte puis de La Cinquième dans l'offre hertzienne ont mécaniquement modifié l'équilibre au sein de l'offre globale de programmes du secteur public, accentuant sans qu'il soit cependant pleinement choisi et assumé un positionnement toujours plus concurrentiel et commercial de France 2 et, dans une moindre mesure, de France 3.

Dernier motif, et non des moindres, à la confusion générale, l'émergence d'un marché concurrentiel n'a donné lieu ni dans les têtes ni dans les textes à une distinction claire entre deux notions pourtant différentes : les missions de services public et les entreprises publiques de télévision. L'identité entre la mission et l'organisme est une donnée de fait en situation de monopole. En revanche, dans un contexte concurrentiel, une entreprise publique peut intervenir sur le marché sans assumer ou en n'assumant que partiellement des missions de service public tandis que, inversement, de telles missions peuvent être réglementairement fixées à des entreprises privées - c'est le cas en France pour TF1, M6 et Canal+ -, voire librement assumées par elles. Il ne s'agit pas d'un simple problème sémantique mais d'une reconfiguration effective et décisive de l'offre hertzienne qui implique la redéfinition des spécificités du secteur public. La formulation de missions *spécifiques* de service public doit ainsi ressourcer l'identité des télévisions publiques.

La problématique de ce rapport est directement inspirée de toutes les questions qui viennent d'être évoquées et de la nécessité de clarifier les situations et les enjeux. C'est la raison pour laquelle il ne part pas des grands principes qui fondent, depuis leur naissance, la légitimité des télévisions publiques. Celles-ci, depuis 1985, interviennent dans un marché concurrentiel où la ressource publicitaire joue un rôle croissant. Les difficultés du service public, les problèmes de financement du secteur public sont récurrents. Notre parti pris a consisté à étudier le marché français de la télévision dans son ensemble et d'identifier la place qu'y occupent les différentes télévisions publiques de façon à établir un diagnostic sur les dysfonctionnements et les insatisfactions qui apparaissent. Dans un deuxième temps, nous avons cherché à cerner les tendances et les évolutions du système actuel pour déboucher sur des propositions permettant de corriger les dysfonctionnements majeurs et, idéalement, de ressourcer le service public de télévision. Mais l'idéal est bien sûr inaccessible.

La Première partie vise à comprendre le contexte dans lequel évoluent et évolueront les entreprises publiques de télévision.

La Deuxième partie cherche à comprendre la nouvelle donne des télévisions publiques et l'inadaptation de leurs obligations.

La Troisième partie s'efforce de cerner les principes qui pourraient guider une actualisation des missions spécifiques de service public.

La Quatrième partie s'intéresse à la cohérence du pôle public et au positionnement des différentes chaînes en son sein.

La Cinquième partie cherche à mieux définir le rôle des pouvoirs publics pour améliorer la relation entre l'Etat et les entreprises publiques de télévision.

Première partie

un marché en mutation accélérée

Alors que les modes de financement et d'organisation des télévisions publiques en Europe sont très différents, l'équilibre des parts d'audience entre secteur privé et secteur public est à peu près équivalent dans tous les grands pays. Les seules différences notables en ce qui concerne la France sont le poids de la chaîne leader, la présence d'une chaîne culturelle et d'une chaîne à péage sur le réseau hertzien et la stratégie de programmation de la deuxième chaîne privée généraliste, plus complémentaire qu'en concurrence frontale avec la première. Cette configuration assez originale de l'offre ne change pas fondamentalement le poids relatif des deux secteurs mais crée cependant une situation où le seul concurrent direct de la chaîne privée leader en termes de programmation est une chaîne publique.

Ce relatif équilibre bipolaire des marchés européens devrait être remis en cause par les mutations en cours. En France, les nouvelles tendances de la concurrence entre chaînes hertziennes, le développement de la télévision payante et l'évolution en cours de la réglementation européenne constituent trois facteurs de transformation radicale du secteur télévisuel.

1.1. Concurrence d'aujourd'hui et de demain

L'évolution croisée des audiences et des parts de marché publicitaire témoigne d'un mouvement de repositionnement général où les chaînes publiques généralistes trouvent leur place dans une logique de concurrence.

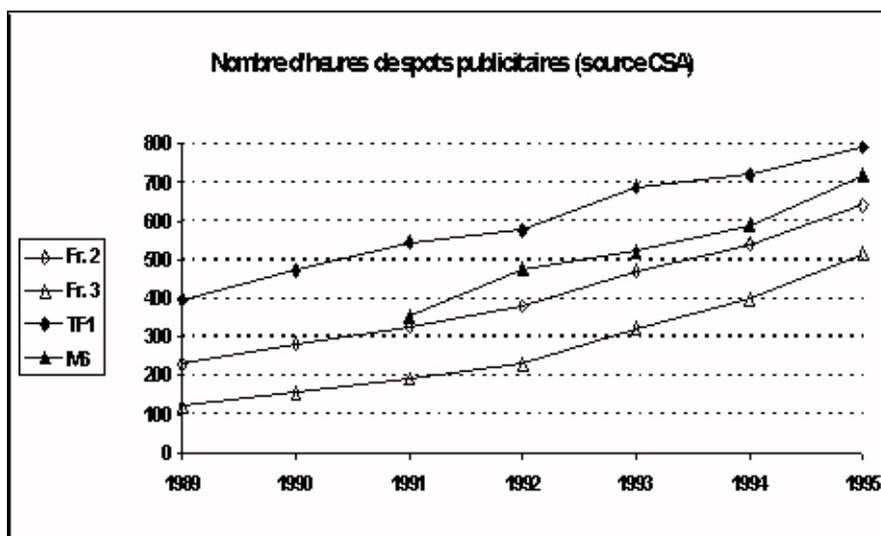
La stabilisation du système

La cessation d'émission de La 5 en avril 1992 est l'événement à partir duquel le marché télévisuel, alors en pleine mue concurrentielle, a commencé à se stabiliser.

Une première phase de stabilisation court jusqu'en 1994. C'est la redistribution de l'audience de La 5. Celle-ci n'a pas directement modifié la position de TF1 autour de 40%. En revanche, elle a réorienté une partie du public vers France 2 ainsi de nouveau placée au seuil des 25%. A ce niveau, la chaîne généraliste publique ne s'est plus trouvée à mi-chemin entre ses suivantes et TF1 mais avec un pied dans le wagon leader où elle ne pouvait se maintenir qu'en adoptant un comportement de concurrence frontale. M6 et France 3 ont également accru leur audience mais sans franchir de seuil comparable. Entre 13 et 18% d'audience, ces chaînes réunissent des publics relativement nombreux tout en adoptant des stratégies de programmation différentes de celles de TF1 et France 2.

Une seconde phase de stabilisation court de 1994 à aujourd'hui. C'est l'ajustement des parts de marché publicitaire, source vitale de financement tant pour les généralistes privées que publiques. A partir de 1994, l'audience de TF1 baisse sensiblement mais sans priver la chaîne de sa position dominante sur le marché publicitaire de la télévision dont elle détient toujours près de la moitié. Plusieurs éléments expliquent un tel maintien. D'une part, alignant en cela TF1 sur les autres chaînes lors de la renégociation de sa convention en 1996, le CSA a autorisé la chaîne à augmenter de 4 à 6 minutes par heure la durée de ses coupures publicitaires. D'autre part, TF1 a orienté ses programmes et sa programmation vers la cible privilégié des annonceurs : la ménagère de moins de 50 ans. Dans le même temps, France 2 n'a pas progressé depuis la redistribution de 1992. Son audience maintenue autour de 24% lui assure 17% du marché publicitaire, autant que M6 aux premiers mois de 1997 avec une audience deux fois inférieure. En revanche, le seuil franchi par France 3 en passant entre 1994 et 1995 de 15,6 à 17,6% d'audience, niveau auquel elle se maintient désormais, s'est accompagné d'un gain important en part de marché publicitaire : plus 3 points de 9 à 12%. Plusieurs facteurs expliquent ce saut. D'une part, la contrainte budgétaire a amené France 3 à prospecter plus systématiquement le marché publicitaire. Ainsi, de 1992 à 1996, la chaîne a plus que doublé le volume de ses écrans publicitaires (de 230 à 486 heures, avec un pic à 515 heures en 1995), la publicité comptant en 1996 pour 28% du chiffre d'affaires de la société. D'autre part, c'est en confirmant une grille de contre-programmation où s'affirme son identité que France 3 occupe désormais en leader d'audience le créneau très rémunérateur 18h30-20h. On constate également qu'en nombre d'heures de spots publicitaires, France 2 connaît une évolution similaire de 231 heures en 1989 à 659 heures en 1996.

Si on compare les chaînes publiques et privées sur une période de sept ans (1989-1995), on note que l'accroissement du temps d'antenne consacré à la publicité a été plus net sur les premières que sur les secondes, France 3 connaissant une hausse de 228% et France 2 de 178% contre 100% pour TF1.



nombre d'heures de spots publicitaires et leur évolution

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Fr. 2	231	282 +22%	326 +15,6%	381 +16,9%	470 +23,4%	540 +14,9%	642 +18,9%

Fr. 3	123	157 +27,6%	192 +22,3%	230 +19,8%	323 +40,4%	399 +23,5%	515 +29,1%
TF1	397	472 +18,9%	545 +15,5%	578 +6%	690 +19,4%	720 +4,3%	791 +9,9%
M6			353	475 +34,6%	522 +9,9%	589 +12,8%	719 +22,1%

Source : CSA

Malgré ces évolutions spectaculaires, l'écart en terme de rentabilité relative des écrans est resté le même sur une longue période. Mesuré à partir du ratio part de marché publicitaire sur part d'audience moyenne, on constate qu'il se maintient sur huit ans (1990-1997) dans une relation du simple au double entre chaînes publiques et chaînes privées.

évolution des ratios part de marché publicitaire / part d'audience

chaîne	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	01-06 1997
TF1	1,21	1,24	1,32	1,34	1,37	1,39	1,46	1,42
France 2	0,68	0,7	0,7	0,7	0,72	0,72	0,7	0,77
France 3	0,64	0,62	0,63	0,62	0,58	0,66	0,68	0,71
Canal+	0,47	0,65	0,64	0,59	0,65	0,7	0,54	0,54
M6	1,1	1,11	1,31	1,31	1,4	1,39	1,36	1,4
moyenne PUBLIC	0,66	0,66	0,65	0,66	0,65	0,69	0,69	0,74
moyenne privé en clair	1,16	1,18	1,32	1,33	1,39	1,39	1,41	1,41

Source : Sécodip Pige, Médiamat

Une compétition en trompe-l'oeil

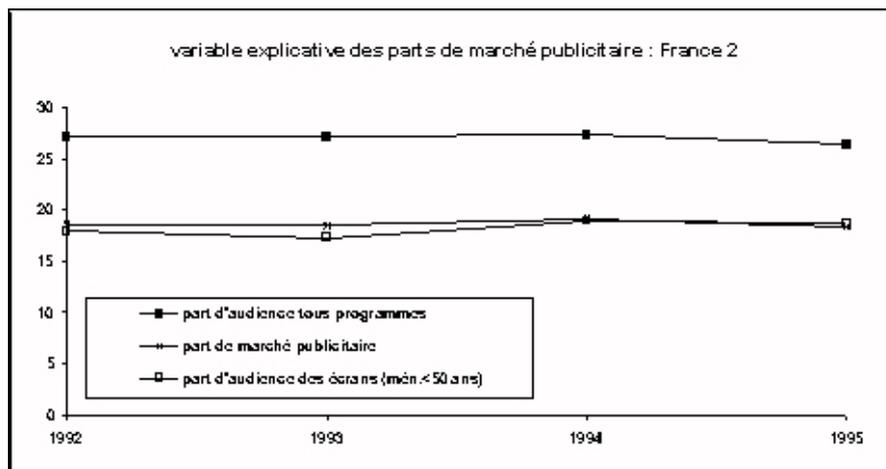
Dans la même compétition, astreintes à une même limite de durée de leurs écrans publicitaires et pratiquant également de forts taux de remise globale pour attirer les annonceurs, les chaînes publiques ne franchissent pas un certain seuil. Deux

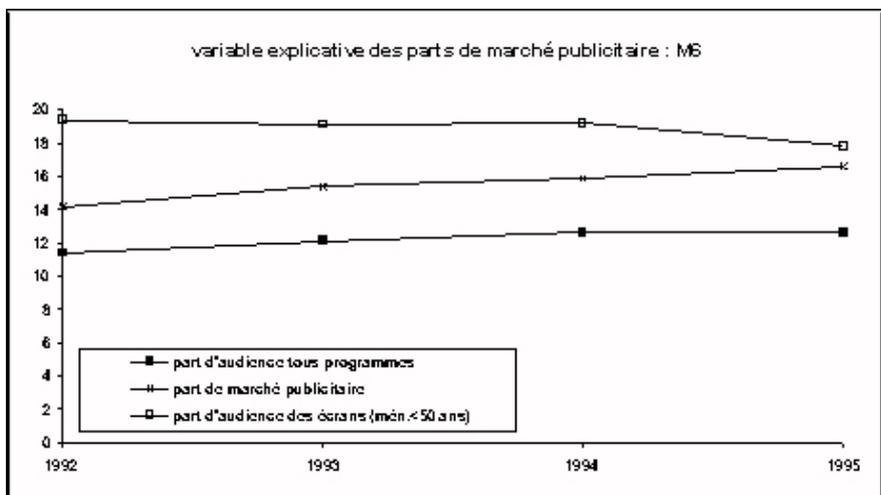
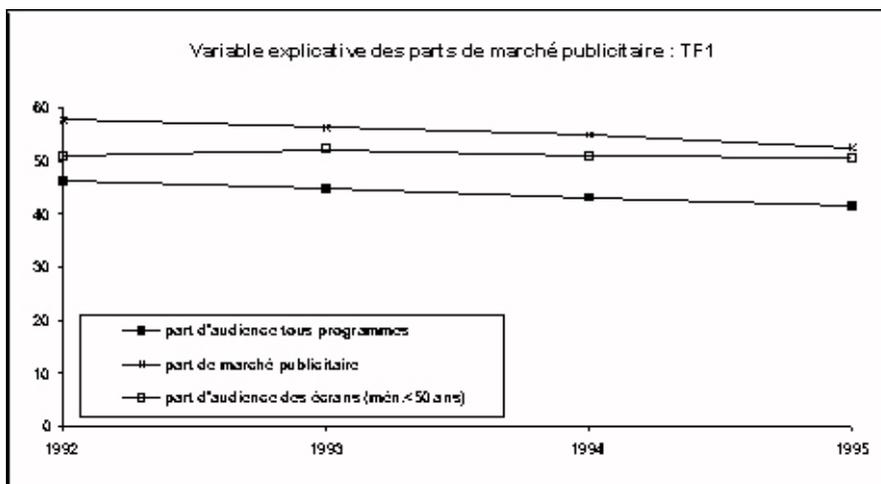
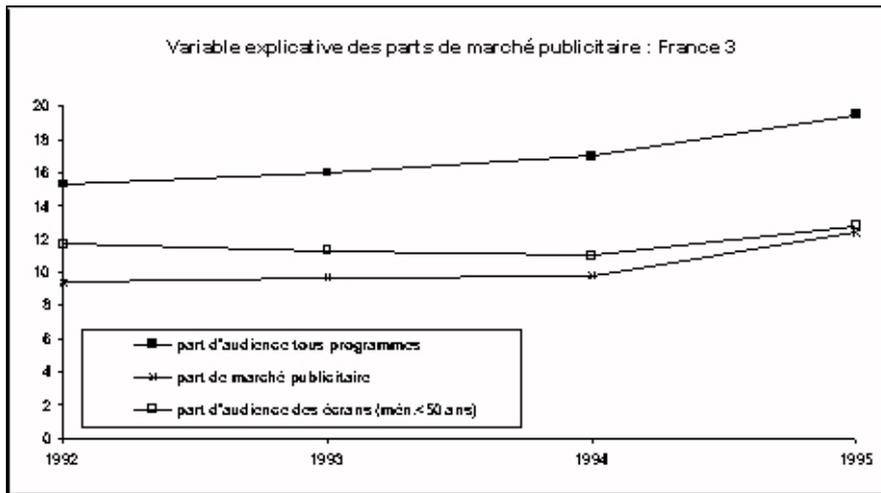
facteurs structurels expliquent cette situation.

Les obligations relatives à la publicité pour les chaînes publiques se distinguent de celles en vigueur pour les chaînes privées par la notion d'intégrité des oeuvres. Selon ce principe et hormis quelques cas dérogatoires autorisés par le CSA, les écrans publicitaires doivent être insérés exclusivement "entre les émissions". Les chaînes privées recourent au contraire de plus en plus systématiquement aux écrans publicitaires dits "écrans coupures" insérés dans les programmes. Ainsi, malgré le resserrement de l'écart entre nombres d'heures de spots publicitaires diffusés par TF1, France 2, France 3 et M6 depuis la stabilisation de ces chaînes dans le système hertzien, et une croissance des chaînes publiques proportionnellement supérieure en ce domaine à celle des chaînes privées, la rentabilité de la publicité sur les chaînes publiques est-elle structurellement moindre. Les annonceurs privilégient en effet les écrans-coupures pendant lesquels le public est plus captif qu'entre les émissions. Et la règle qui plafonne le temps d'antenne consacré à la publicité à 12 minutes par heure, combinée à l'absence de coupure, ne permet pas d'optimiser l'offre publicitaire des chaînes publiques. On peut estimer à 1,6 milliards de francs la perte de recettes brutes potentielles pour France Télévision, soit environ 800 millions de francs en net chaîne, compte tenu des remises et des frais de régie.

Le second facteur concerne la structure de l'audience. La part de marché publicitaire est moins fonction de l'audience globale que de la part d'audience des écrans publicitaires sur les cibles privilégiées des annonceurs et plus particulièrement sur la cible des ménagères de moins de 50 ans.

Les quatre graphiques suivants montrent aussi bien la forte corrélation entre part de marché publicitaire et part d'audience des ménagères de moins de 50 ans que la faible corrélation entre audience globale et part de marché publicitaire. Ainsi, en 1995, France 2 avait une part de marché publicitaire de 18,4% proche de sa part d'audience des écrans sur les ménagères de moins de 50 ans (18,7%), tout comme France 3 (12,4%-12,8%), TF1 (52,6%-50,6%) et M6 (16,6%-17,8%).





En structure d'audience, on remarque ainsi une différence notable entre chaînes publiques et chaînes privées. Ces dernières réalisent des performances supérieures auprès de l'audience utile du point de vue des annonceurs par rapport à leur audience globale. C'est l'inverse pour les chaînes publiques : France 2 et France 3 mobilisent un public sensiblement plus âgé que leurs concurrentes privées et connaissent donc un écart durable entre audience globale et audience "utile". L'analyse des parts d'audience des écrans sur les ménagères de moins de 50 ans permet aussi d'entrevoir un paysage

concurrentiel très différent de celui auquel on est habitué. Ici, M6 rivalise avec France 2 et la position dominante de TF1 est beaucoup moins entamée que ses scores d'audience globale pourraient le laisser penser.

Le système de concurrence actuel doit donc être analysé sur deux plans distincts. Au premier plan se trouvent la recherche de puissance (audience globale) et les stratégies de programmation. C'est là que France 2 concurrence frontalement la chaîne leader TF1 tandis que France 3 et M6 constituent des offres complémentaires (stratégie de contre programmation). Cependant, l'audience globale de France 3 la situe au seuil à partir duquel elle pourrait participer à une concurrence en termes de puissance. Le second plan est celui de la concurrence sur les cibles "utiles". En ce domaine, c'est plutôt M6 qui affronte TF1 sur les trois cibles privilégiées par les annonceurs : les ménagères de moins de 50 ans, les jeunes et les catégories socioprofessionnelles supérieures. D'ailleurs, on peut même considérer que, sur ce terrain, M6 a l'avantage de ne pas cumuler l'objectif de puissance que TF1, en tant que chaîne leader, mais aussi France 2 en raison de sa programmation, doivent parallèlement assumer.

L'interaction entre ces deux plans fragilise un système apparemment stable. Jusqu'à quel niveau d'audience globale TF1 peut-elle descendre sans entamer son leadership commercial? Jusqu'à quand France 2 pourra-t-elle concurrencer TF1 sans s'engager pleinement dans une stratégie de cibles en cherchant à rajeunir son audience? Jusqu'à quel niveau d'audience globale M6 peut-elle monter sans avoir à changer de stratégie de programmation? Du point de vue économique, l'interdiction des écrans publicitaires de coupure et l'absence de recherche systématique des cibles utiles constituent-elles, en tant qu'éléments distinctif du secteur public, une contribution à l'équilibre du marché? En tout état de cause, bien qu'instable, cet équilibre pourrait durer et ne se modifier que progressivement si ne se présentaient dans le même temps des facteurs de remise en cause externe du système liés au développement du marché de la télévision payante et à l'apparition d'une réglementation européenne plus contraignante à l'égard du financement public de la télévision.

1.2. La révolution de la télévision payante

Du point de vue économique, nous assistons à une évolution essentielle du secteur audiovisuel : la télévision payante vient relayer la ressource publicitaire comme moteur principal de la croissance du secteur.

La part de la télévision dans les recettes publicitaires des grands médias augmente régulièrement depuis dix ans.



Source : IREP

Mais dans le même temps, le taux de croissance de ces recettes a chuté. D'une croissance à deux chiffres à la fin des années 1980, la télévision est passée à une croissance à un chiffre. Quant à la rentabilité des écrans publicitaires, elle a également connu un déclin induit d'abord par le déséquilibre interne du marché puis, après la disparition de La Cinq, par le ralentissement économique global du pays. On peut considérer qu'à moins d'une déréglementation, le marché publicitaire des chaînes hertziennes en clair est entré dans une phase de maturité, sa croissance étant légèrement supérieure à celle de l'économie française.

Recettes publicitaires de la télévision (milliards de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
niveau	8	10,16	11,46	12,60	13,36	14,31	14,45	15,5	16,7	17,45
évolution	+36	+27	+13	+10	+6	+7	+1	+7,3	+7,7	+4,5

Source : IREP

Le fait que la croissance du marché soit assurée par le développement de la télévision payante et que sa logique commerciale soit différente de celle des télévisions financées par la publicité a de multiples conséquences. Les secondes vendent une audience à des annonceurs. La maximisation de l'audience et son adéquation aux cibles visées par l'annonceur est l'objectif à atteindre. Les premières vendent un service à des clients à travers une transaction commerciale. La maximisation de la satisfaction et le renouvellement de la transaction sont les objectifs à atteindre.

Le nombre d'abonnés à un service de télévision payante hors Canal+ connaît une croissance extrêmement rapide. Les projections concordent pour situer leur nombre entre 5,5 et 6 millions de foyers en l'an 2000, soit environ un quart du marché disponible. Dès la fin 1997, le bouquet Canalsatellite aura conquis plus de 700 000 abonnés depuis son lancement en avril 1996, le bouquet TPS plus de 300 000 en un an et le câble plus de 1,5 millions. Plus de 15% des foyers TV sont donc actuellement abonnés à un service de télévision payante (9,7% pour le câble et 5,1% pour le satellite au premier trimestre 1997). Et parmi les foyers abonnés au câble, l'audience globale de la reprise des chaînes hertziennes s'établit à 76% contre 24% aux thématiques. Aux Etats-Unis, ce rapport s'est stabilisé à 70 contre 30%.

En dépit du caractère encore limité de ce marché, les annonceurs l'investissent

de plus en plus. Quelques chaînes y sont devenues d'excellents vecteurs en fidélisant une clientèle homogène et régulière, par exemple les chaînes musicales pour les jeunes. Plus globalement, les chaînes thématiques disposent d'un fort potentiel de croissance publicitaire.

Par l'abaissement des coûts de diffusion et la sophistication de l'offre de services, la révolution numérique ne fait qu'accélérer un processus déjà largement engagé. Outre l'accroissement du nombre de chaînes sur un même canal et l'amélioration de leur qualité, le numérique permet leur gestion par le récepteur (interactivité), l'association de tous types de signaux, image, son, texte (multimédia) ouvrant sur l'intégration des différentes activités de communication (internet, commerce électronique, banques de données, visiophone). Ces innovations potentielles font perdre de sa spécificité à la télévision par rapport aux autres services d'information.

Du point de vue commercial, la télévision peut alors se décliner sous différents modes de paiement : offre de base forfaitaire, offre supplémentaire en option, paiement à la séance, à l'événement ou au téléchargement. Du point de vue pratique, le client (et non plus l'utilisateur) exprime à travers ses choix de consommation (non-reconduction d'abonnement, fréquentation des chaînes, paiement de séance) une sanction commerciale à tous les niveaux du marché. C'est pourquoi l'objectif des opérateurs et des éditeurs n'est pas d'abord d'offrir une cible aux annonceurs mais de maximiser la satisfaction des clients. Celle-ci est d'autant plus décisive que l'offre thématique est segmentée et concurrentielle. A la diversité verticale des grilles de programme généralistes, elle substitue la diversité horizontale des bouquets de programmes. Tandis qu'une chaîne généraliste peut adopter des stratégies alternatives et compenser certains créneaux par d'autres, une thématique qui ne rencontre pas son public spécifique est vouée à disparaître.

Bien que la création récente sur le réseau hertzien d'une chaîne culturelle à dimension européenne et d'une chaîne éducative rende compte d'un souci de spécialisation, le service public s'est historiquement défini par le caractère généraliste de sa programmation pour tous les publics. Facteur revendiqué d'unité nationale et de cohésion sociale, son mode de financement public suppose également qu'il s'adresse à tous. La segmentation thématique et la recherche de clientèles particulières constituent donc des innovations étrangères à sa culture. Les télévisions publiques sont donc ici confrontées au développement d'activités qu'elles n'ont pas initiées et où elles n'ont jamais constitué une référence. Organisé comme marché de services, l'offre thématique considérablement élargie grâce au numérique se développe donc pour l'heure sans qu'il soit possible d'y discerner un espace spécifique relevant de missions de service public.

Le secteur public n'est cependant pas absent de ce nouveau marché. D'une part, il participe au développement de TPS avec un double objectif : maîtriser les savoir-faire de l'avenir, et peser sur la composition des offres commerciales pour favoriser l'accès le plus large possible à ses programmes. D'autre part, il participe à la création de chaînes thématiques avec des partenaires privés ou publics en privilégiant les objectifs issus de la tradition hertzienne du service public : le savoir, la connaissance et la culture (Histoire, transformation de France Supervision en chaîne d'opéra et de musique classique), l'information (Euronews), l'aménagement du territoire (projet de chaîne "Régions"), le patrimoine audiovisuel (Festival). Le secteur public de la télévision doit continuer d'accompagner le développement rapide de l'offre thématique tout en affirmant une identité et une cohérence en rapport avec ses missions spécifiques.

1.3. les effets de la Réglementation européenne

A partir d'arguments techniques - la convergence numérique - et d'arguments économiques - les entreprises publiques de télévision interviennent sur un marché concurrentiel -, l'Union Européenne intervient de manière croissante dans la réglementation du secteur. L'internationalisation des marchés est également un facteur important d'évolution de la réglementation et de la régulation nationales. Il est difficile de dire aujourd'hui jusqu'à quel point et jusqu'à quand le principe de l'exception culturelle conservera à l'audiovisuel son caractère particulier auquel s'applique un traitement différent de celui des télécommunications. La seule certitude est qu'un débat international de grande ampleur devrait reprendre sur ce traitement spécifique de l'audiovisuel et déboucher sur de nouveaux compromis et équilibres. Comme les autres, notre pays doit s'y préparer. Le coeur de ce débat portera sur la protection économique des industries culturelles et le statut comme le financement des télévisions publiques ne seront qu'un élément parmi d'autres de ce débat.

La légitimité du financement public comme contrepartie de missions spécifiques

La Commission de Bruxelles veille en tous domaines, également celui de la télévision, à ce que ne se produise pas de distorsions de concurrence. A ce titre, elle oblige à la justification du financement public d'une entreprise agissant sur un marché concurrentiel.

Corré à l'objectif général d'intégration des marchés, l'article 92.1 du traité des Communautés Européennes interdit les "aides" publiques : "sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions". Cependant, l'article 92.3.d dispose que "sont compatibles avec le marché commun, les aides destinées à la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté [...]".

L'article 128 du traité range précisément le secteur audiovisuel sous le label de la culture. Certes, il le distingue des échanges culturels non commerciaux. mais ce n'est là que rester en cohérence avec l'esprit de l'article 60 au vu duquel l'audiovisuel peut être classé dans les services devant par principe être assurés contre rémunération.

En tant qu'instrument de culture, l'audiovisuel ne fait donc pas l'objet d'une restriction des aides publiques au sens de l'article 92.1. Des chaînes privées de télévision portugaise, espagnole, italienne, allemande et française (TF1 en 1993) ont cependant déposé plainte auprès de la Commission contre des sociétés publiques de programme pour ce motif. Par sa décision du 7 octobre 1996, la Commission a déjà rejeté comme non fondée la plainte contre le financement public de la RTP (télévision publique portugaise). Peu avant, le Parlement européen avait exprimé dans sa résolution du 19 septembre 1996 sa volonté de défendre le principe du service public de télévision dans les Etats membres comme facteur d'équilibre social et économique, élément de pluralisme démocratique, pôle de qualité et vecteur culturel pour enjoindre la Commission à pérenniser la légitimité de son financement public.

C'est dans cette perspective qu'un protocole additionnel au Traité CE a été adopté en juin 1997. Celui-ci reprend le principe général énoncé dans l'article 90.2

(contournement de l'interdiction de l'article 92.1 pour compenser les surcoûts engendrés par l'accomplissement de la mission particulière incombant à l'entreprise chargée de la gestion d'un service). C'est le principe de proportionnalité qui est retenu pour justifier le financement public d'une chaîne de télévision :

"Les hautes parties contractantes,

Considérant que la radiodiffusion de service public dans les Etats membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias,

Sont convenues des dispositions interprétatives ci-après, qui sont annexées au traité instituant la Communauté européenne :

Les dispositions du présent traité sont sans préjudice de la compétence des Etats membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque Etat membre et à condition que ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun compte tenu de ce qui est nécessaire pour la réalisation du mandat de service public".

Un financement strictement proportionné à quelques objectifs quantifiables *a priori* consisterait à récuser l'idée d'orientation globale de service public d'une chaîne de télévision. L'autonomie de définition donnée à chaque Etat par le protocole se prête toutefois à une interprétation plus large. Lorsque la Commission européenne a légitimé le financement public de la RTP, cette chaîne appliquait justement un financement strictement proportionné à quelques obligations de complément. Depuis, un nouveau contrat de concession prévoit de considérer indistinctement la totalité de la programmation des deux chaînes de la RTP comme relevant du service public. En fait, le protocole additionnel peut faire l'objet de deux lectures antagoniques. D'un côté, on peut y voir la reconnaissance du principe de l'exception culturelle et la liberté laissée aux Etats de définir ses modalités d'application dans l'audiovisuel public. De l'autre, on peut y lire l'application du principe d'adéquation entre financements publics et missions de service public, principe qui serait décliné et affiné au fur et à mesure de l'élaboration de la réglementation européenne.

Vers de nouvelles règles du jeu

La directive "Télévision sans frontière" de 1989 visait notamment à harmoniser le marché européen de la télévision. Les effets de la directive commencent à se faire sentir. Le principe de l'application de la réglementation du pays d'émission et non du pays de réception pour les chaînes transnationales donne un avantage comparatif aux pays dont les règles sont les moins contraignantes et pèse en faveur de la déréglementation. Ce problème demeure marginal parce que l'internationalisation de la diffusion est restée limitée malgré le développement de la réception par satellite. Mais, même à la marge, les disparités réglementaires sont beaucoup plus sensibles. Et nous

ne sommes qu'au début d'un processus qui devrait s'amplifier. Par exemple, quand le cinéma constitue un des principaux motifs d'abonnement à la télévision payante, l'interdiction faite en France de diffuser des films le mercredi, le vendredi et le samedi soir se transforme en handicap concurrentiel dans la mesure où les offres payantes ou gratuites pourront jouer sur ces restrictions et pratiquer une contre programmation efficace.

Le nouveau marché de la télévision devrait donc tendre vers une harmonisation des règles et des régulations. De façon plus générale, dans un marché qui s'internationalise, la question de la localisation des services de télévision sera examinée en comparant les systèmes réglementaires des différents pays d'accueil et leurs coûts. Certes les barrières linguistiques et culturelles demeurent des protections solides face à des offres globales. On constate par exemple que, même pour les programmes dont la dimension internationale est la plus évidente, la préférence des publics va aux chaînes qui leur sont culturellement les plus proches. Ainsi, la chaîne MTV, pionnière sur le créneau musical à destination des 15-35 ans, est-elle toujours leader à l'échelle de l'Europe continentale mais désormais largement devancée dans chaque pays par des concurrentes nationales, MCM en France, Viva en Allemagne, Z Tv en Suède ou TMF aux Pays-Bas.

Il apparaît ainsi que les services audiovisuels internationaux ne pourront s'implanter dans les différents pays européens sans une adaptation importante qui tienne compte des données culturelles. C'est dans ce contexte d'ouverture et d'harmonisation limitées que s'affirme une nouvelle tendance qui prône une révision urgente et radicale des réglementations. L'analyse s'appuie sur la convergence rapide des industries des télécommunications, de la télévision et de l'informatique (convergence numérique) qui devrait déboucher sur une convergence des services caractéristique d'une "société de l'information" à laquelle suffisent les règles générales de la concurrence. En outre, l'intervention des Etats serait contre productive sur un marché où régnera l'abondance des réseaux et des services. Quelle que soit l'issue de ce débat sur la convergence et ses conséquences, on peut d'ores et déjà considérer que l'entrée des entreprises publiques de télévision sur les marchés de la télévision payante fera l'objet d'un lourd contentieux à Bruxelles et que la question du financement public des nouveaux services ne sera pas traitée de la même façon que celles des télévisions publiques hertziennes. Les batailles à venir se joueront sur deux fronts : celui de l'exception culturelle attaquée au nom de la convergence numérique et celui de la spécificité du modèle de télévision publique attaqué au nom de l'harmonisation des conditions de concurrence.

Deuxième partie

la nouvelle donne des télévisions publiques

Les mutations du marché placent les télévisions publiques dans une situation nouvelle où elles doivent s'adapter, faire des choix cruciaux, nouer des alliances, et cela quand la notion de service public est chahutée et le principe d'un financement public de l'audiovisuel contesté.

Pour comprendre la nouvelle donne, il faut analyser les multiples sens que l'on donne à la notion de service public qui varie selon les périodes et les enjeux. La plasticité de cette notion fait à la fois sa force et sa faiblesse. Sa force parce qu'elle lui a permis et lui permet encore de survivre aux transformations profondes de l'audiovisuel. Sa force aussi parce que, malgré les changements, elle conserve dans la conscience collective l'image d'une télévision idéale à l'aune de laquelle se mesurent les frustrations et les insatisfactions suscitées par la télévision telle qu'elle se fait. Mais également sa faiblesse parce que la notion de service public paraît souvent trop floue pour être opérationnelle de façon simple et consensuelle. Chacun sent bien qu'il existe un *esprit de service public* mais aussi que le catalogue des bonnes intentions censé définir les *missions de service public* ne traduit pas correctement cet esprit. Dire cela, c'est reconnaître que le rôle des hommes pèse plus lourd que la force des textes - fussent-ils clairement écrits, ce qui n'est pas le cas. Cependant, pour assumer pleinement leur rôle, les responsables comme l'ensemble des personnels des télévisions ont aujourd'hui besoin que l'Etat clarifie les règles du jeu et définisse mieux ses objectifs d'actionnaire.

2.1. Les multiples représentations du service public

Le service public, immuable et changeant

Un paradoxe entoure la notion de service public. Dotée d'une grande efficacité symbolique, on y recourt comme à un pilier soutenant jusqu'aux discours les moins assurés. Pourtant, cette expression renvoie à des réalités changeantes, à des expériences nationales et historiques différentes. Bref, elle se prête à tant d'emplois qu'elle présente en fait peu d'unité.

Des débats ont été menés au sujet des services de communication dans toutes les démocraties européennes depuis le milieu du XIXe siècle. Qu'il s'agisse du télégraphe, du téléphone, de la radio ou de la télévision, les questions du monopole naturel, du pluralisme, de l'éducation, du financement et du coût ont ainsi régulièrement suscité l'affrontement entre tenants du secteur privé et ceux du secteur public.

Selon les circonstances historiques, la notion de service public a recouvert des objectifs techniques - gestion des fréquences et construction du réseau -, des objectifs d'accès à la culture et à la connaissance et des objectifs politiques - défense de l'intérêt général, sanction des radio privées à l'issue de la guerre - ou économiques -

développement et protection d'une industrie de la production. Un glissement important s'est opéré dans la plupart des pays européens au moment du passage du monopole public à la concurrence.

En France, la libéralisation engagée au milieu des années 1980 s'est accompagné d'un vaste mouvement de réglementation. La plupart des obligations quantifiées et même certains objectifs éditoriaux ont ainsi été étendus des chaînes publiques aux opérateurs privés, soit par la loi et le règlement soit par conventionnement auprès de l'autorité indépendante de régulation du secteur. En Allemagne, l'extrême protection constitutionnelle des libertés fondamentales interdit le principe d'un cahier des charges à la française. C'est la jurisprudence de la Cour fédérale qui, à l'occasion d'arbitrages entre les Länders dont la souveraineté culturelle leur confère la quasi totalité des compétences législatives en matière audiovisuelle, a progressivement défini les missions qui s'appliquent aux télévisions publiques. Au Royaume-Uni, une Charte définit les orientations spécifiques de la BBC tandis que des obligations quantifiées sont fixées aux chaînes privées. En outre, le système britannique a connu une profonde innovation avec la création de Channel 4 en 1976. Chaîne privée financée par une taxe sur les ressources publicitaires des autres télévisions privées (ITV), elle a complété l'offre de service public dont la BBC, exclusivement financée par la redevance, n'était plus jugée s'acquitter à l'assez grande satisfaction du public.

Malgré les particularités nationales, les télévisions publiques ont toutes été confrontées aux mêmes phénomènes : développement d'une concurrence privée, diminution des parts moyennes d'audience qui passent dans l'Union Européenne d'une moyenne de 82% en 1982 à 57% en 1990 et 46% en 1994, difficultés de financement et d'adaptation à la nouvelle donne. Jusqu'à présent, le concept de service public s'est révélé suffisamment souple et mobilisateur pour répondre à ces défis successifs, mais au prix d'une perte d'identité et d'une certaine confusion. Le déplacement des préoccupations du contenu des programmes vers l'économie du secteur qui s'est opéré de manière similaire dans des systèmes pourtant aussi différents que la France et le Royaume-Uni en est un des symptômes. Au projet initial de "la culture pour tous" s'est ajouté celui qui semble désormais prévaloir de défense des industries de programme. Un souci d'efficacité a conduit les pouvoirs publics à soumettre tout le secteur aux quotas de production et de diffusion et la spécificité des chaînes publiques s'est alors mécaniquement diluée. La dissociation entre missions de service public et entreprises publiques intervenant sur un marché concurrentiel est donc entrée dans les faits. Les effets de cette dissociation se sont fait sentir dès le milieu des années 1980 et ils apparaissent clairement aujourd'hui : le service public ne peut plus être défini à partir de grandes missions très générales.

Examinons par exemple le triptyque classique "informer, éduquer, distraire". C'est la définition historique de la télévision publique, son horizon le plus large. On comprend qu'au temps du monopole, les chaînes publiques doivent "satisfaire les besoins d'information, de culture, d'éducation et de distraction du public". Mais cette ambition générale peut-elle survivre dans un système concurrentiel où on recherche une distinction entre chaînes publiques et privées? Surtout quand l'autorité indépendante de régulation du secteur définit les "règles générales de programmation" des chaînes privées en termes absolument identiques : permettre "aux téléspectateurs notamment de se distraire, de s'informer, de s'éduquer"? A ceci près que l'ordre des objectifs est inversé, il y a de quoi s'interroger sur la valeur ajoutée des chaînes publiques. Tout le problème est là : quelle identité pour quelles missions?

La distraction est aujourd'hui pleinement assumée par l'ensemble des télévisions. Elle n'est donc plus en tant que telle une mission de service public. L'information honnête et pluraliste du citoyen est clairement une mission de service public. Mais elle est aussi assumée par des entreprises privées de presse, de radio et de télévision. L'éducation demeure pour l'heure une mission de service public et une spécificité du secteur public comme objectif éditorial. Sauf à réduire son périmètre à ce dernier domaine, on voit clairement que des orientations par trop générales ne suffisent plus à distinguer le service public de la télévision. Si on s'intéresse à d'autres missions un peu moins générales, on fera un constat similaire.

Le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion est garanti de droit par l'autorité indépendante de régulation sur les seules chaînes publiques. Mais, dans les faits, cette autorité adresse ses recommandations à toutes les chaînes.

La défense de la langue française et l'enrichissement de l'identité culturelle sont des orientations fixées indifféremment aux chaînes publiques dans leur cahier des charges et aux chaînes privées dans leur convention avec l'autorité indépendante de régulation. Tout au plus les premières doivent-elles observer des volumes minimaux de diffusion, sans d'ailleurs que cela induise pour autant des différences notables de stratégie de programmation.

Face à cette évolution, un nouvel argument est apparu, qui met en valeur une sorte d'équilibre de marché entre secteur privé et secteur public, cet équilibre ayant des vertus politiques. Cet objectif de régulation interne du système est mis en avant notamment dans le rapport de la Mission d'audit dirigée par Jean-Michel Bloch-Lainé de juillet 1996 : "La coexistence de deux secteurs de masses critiques équivalentes est une garantie de pluralisme. Elle est utile à l'un et à l'autre : le secteur privé aiguillonne le secteur public, l'empêche de s'installer dans l'autosatisfaction, la quiétude et le corporatisme ; le secteur public, de son côté, peut maintenir une pression de qualité, d'exigence, qui sert aussi d'aiguillon, dans l'intérêt de tous".

L'importance économique du financement public de l'audiovisuel est certes essentielle, dans la mesure notamment où il se distingue du pôle privé par la nature de ses commandes. Et les modes de contrôle et de fonctionnement des deux secteurs sont très différents. Mais l'argument relève plus du constat que du projet et l'équilibre actuel est précaire comme nous avons pu le montrer dans la première partie de ce rapport.

2.2. Les missions réelles de service public

Quand on entre plus avant dans l'analyse des Cahiers des missions et des charges, on relève trois niveaux distincts de préoccupations : les obligations d'ordre public et déontologiques, des obligations d'intérêt général à caractère économique, des missions spécifiques au secteur public. Or, force est de constater que les deux premiers niveaux s'appliquent indifféremment à toutes les chaînes, qu'elles soient publiques ou privées. Ainsi se confirme l'absence d'identité entre service public et secteur public. Ainsi se confirme également que l'épine dorsale de la politique audiovisuelle se situe dans la protection économique des industries du secteur.

- Les obligations d'ordre public et déontologiques

Elles encadrent la liberté de communication. Adaptation du droit commun à l'audiovisuel, elles concernent la protection de l'enfance, le respect des personnes, l'ordre public, l'honnêteté de l'information. Certaines relèvent de la loi, d'autres des conventions engageant les chaînes privées.

OBLIGATIONS D'ORDRE PUBLIC ET DEONTOLOGIQUES	>> dans les conventions des chaînes privées	>> dans les cahiers des missions et des charges des chaînes publiques
Respect du pluralisme des courants de pensée et d'opinion	TF1 : art. 6 M6 : art. 6	Fr 2 : art. 2 Fr 3 : art. 2 La 5ème : art. 2
interdiction de la publicité politique	art. 16 de la loi du 30 septembre 1990	Fr 2 : art. 9 Fr 3 : art. 9 La 5ème : art. 21
respect des droits de la personne et de son intégrité	TF1 : art. 9, 10 M6 : art. 9, 10	Fr 2 : art. 3 Fr 3 : art. 3 La 5ème : art. 3
protection de l'enfance et de l'adolescence, information du téléspectateur sur la	TF1 : art. 11, 12, 13, 14 M6 : art. 11, 12, 13, 14	Fr 2 : art. 3 Fr 3 : art. 3 La 5ème : art. 3
nature des programmes	décret 90-174	du 23 février 1990
honnêteté et pluralisme de l'information et des programmes	TF1 : art. 6, 15, 16, 17, 18 M6 : art. 6, 15, 16, 17, 18	Fr 2 : préambule, art. 2 Fr 3 : préambule, art. 2 La 5ème : art. 2
promotion de la langue française	TF1 : art. 20 M6 : art. 20	Fr 2 : art. 4 Fr 3 : art. 4 La 5ème : art. 4
annonce et respect de la programmation	TF1 : art. 21 M6 : art. 21	Fr 2 : art. 5 Fr 3 : art. 5 La 5ème : art. 5

maîtrise de l'antenne	TF1 : art. 19 M6 : art. 19	Fr 2, Fr 3, La 5ème : dispositif prévu pour une prochaine réforme
-----------------------	-------------------------------	---

- Les obligations d'intérêt général à caractère économique

Elles encadrent les activités de diffusion et de production par des quotas pour soutenir les industries nationales du cinéma et de l'audiovisuel. Leur extension à l'ensemble du secteur est justifiée par la défense d'une économie jugée stratégique pour la préservation de l'identité culturelle. Ces obligations constituent pour les télévisions privées la contrepartie à l'accès gratuit au bien public que sont les fréquences hertziennes.

OBLIGATIONS D'intérêt général à caractère économique	>> dans les conventions des chaînes privées	>> dans les cahiers des missions et des charges des chaînes publiques
quotas de diffusion	TF1 : art. 38.4 M6 : art. 41.4	Fr 2 : 22.2 Fr 3 : 23.2 La 5ème : art. 18
	décret du 90-66 du 17	janvier 1990 modifié
quotas de production	TF1 : art. 31, 33 M6 : art. 32.3, 35, 36	Fr 2 : 22.3 Fr 3 : 23.3 La 5ème : art. 18
	décret 90-67 du 17	janvier 1990 modifié
obligations d'investissement	TF1 : art. 29, 34, 35, 36 M6 : 30, 32.2, 34, 37, 38	Fr 2 : art. 22.5, 22.6, 28 Fr 3 : art. 23.5, 23.6, 30
interdiction ou limitation des moyens propres de production	TF1 : art. 37 M6 : art. 40	Fr 2 : art. 33 Fr 3 : art. 35 La 5ème : art. 20

- Les missions spécifiques

Elles distinguent le secteur public dans trois domaines. Objectifs et principes

éditoriaux forment un premier bloc qui confère à la programmation des chaînes publiques une valeur ajoutée au bénéfice de la collectivité. Il s'agit de favoriser la vie culturelle, sociale et politique à l'échelle nationale et régionale avec le souci de la diversité, de la qualité et du respect des oeuvres. Par ailleurs, un ensemble de prescriptions sur les relations avec les autres organismes publics impliqués dans l'audiovisuel forme un second bloc, sorte de fossile de l'ORTF dont on comprend mal l'objet mais qui entretient une opacité nuisible. Enfin, quelques obligations et recommandations forment un troisième bloc où se mêlent souci de rayonnement international et intentions de solidarité européenne.

les grands objectifs éditoriaux des chaînes publiques

missions spécifiques de service public	>> principes généraux	>> modalités d'application
culture et savoir	promouvoir ces domaines et en favoriser l'accès au plus grand nombre	Fr 2 : préambule, art. 24 (spectacles vivants), 25 (littérature, histoire, cinéma, arts plastiques), 26 (musique, concerts), 29 (sciences) Fr 3 : préambule, art. 26, 27, 28, 31 La 5 ^{ème} : art. 12
intégration sociale	cohésion nationale	Fr 2 : art. 7 (sourds et malentendants), 20 (populations étrangères) Fr 3 : art. 7, 21 La 5 ^{ème} : préambule, art. 7, 13 (monde du travail), 14 (vie sociale et civique)
aménagement du territoire	valorisation et cohésion de la diversité territoriale	Fr 2 : art. 48 (outre-mer avec RFO) Fr 3 : préambule, art. 16 (langues régionales), 24 (information régionale et locale, programme régionaux), 50 La 5 ^{ème} : art. 29
		Fr 2 : art. 10

accès à l'antenne des institutions et formations politiques	favoriser la vie démocratique	(communication du Gouvernement), 11 (campagnes officielles), 12 (séances du parlement), 13 (groupes parlementaires), Fr 3 : art. 10, 11, 12, 13
autres obligations d'accès à l'antenne	favoriser le débat, la vie sociale et l'expression des courants de pensée	Fr 2 : art. 14 (organisations professionnelles), 15 (émissions religieuses), 16 (grande cause nationale), 17 (sécurité routière), et 18 (information du consommateur) Fr 3 : art. 15, 17, 18, 19 La 5 ^{ème} : préambule, art. 8
diversité et pluralisme des programmes	télévision d'ouverture pour tous les publics	Fr 2 : art. 26 (musique), 27 (arts), 30 (sports) , 32 (ciné-club) Fr 3 : art. 28 et 29, 32, 34 La 5 ^{ème} : préambule
respect des oeuvres	intégrité de la création	Fr 2 : art. 36 Fr 3 : art. 38 La 5 ^{ème} : art. 22

Les deux premiers niveaux d'obligation constituent des ensembles clairement identifiés. Les objectifs et les moyens sont précis. En revanche, le troisième niveau, celui qui doit faire la spécificité du secteur public, est hétérogène et comporte des objectifs souvent flous ou inadaptés et sans cohérence des moyens.

2.3. l'inadaptation des cahiers des missions et des charges

"Programme de service public" et "programme commercial"

Progressivement, l'idée qu'un "programme de service public", parce qu'il exige des efforts de la part des téléspectateurs, ne peut faire beaucoup d'audience, s'est imposée dans le milieu professionnel. Il existerait une frontière naturelle et irréductible entre les programmes qui "font de l'audience" et ceux qui "assurent l'image". En corollaire à cette idée, un programme prescrit par le cahier des charges au motif des missions spécifiques de service public serait un handicap pour les chaînes en situation de concurrence. C'est ainsi qu'une obligation devient une corvée et que disparaissent le désir, l'enthousiasme et la conviction nécessaires au succès d'un programme.

La plupart des acteurs de l'audiovisuel, qu'ils opèrent dans le secteur privé ou dans le secteur public, partagent ces idées. L'objectif commercial de l'audience ne pouvant être satisfait, le programme ne trouve sa justification que parce qu'il soigne l'image de la chaîne. Le programme qui "fait de l'image" est alors assimilé à l'esprit de service public. Inversement, le programme qui fait de l'audience est assimilé à la télévision commerciale. Dans l'hypothèse où cette règle n'est pas vérifiée par les faits, le programme d'image faisant une bonne audience ne peut être qu'un heureux accident et le programme "commercial" n'y parvenant pas un "échec industriel". Cette conception est un frein à l'innovation et ne permet pas de repérer les nouvelles attentes du public. C'est ainsi, par exemple, que le grand documentaire est au Royaume-Uni un programme de première partie de soirée tandis qu'il passe progressivement de la deuxième à la troisième partie de soirée en France.

Paradoxalement, l'une des causes majeures de cette situation en France tient à la relation qu'entretiennent les dirigeants de l'audiovisuel public à la contrainte extérieure exprimée notamment par les cahiers de charges. Les obligations spécifiques de leur chaîne sont vécues comme des corvées et la façon dont elles sont formulées incite à raisonner de la manière suivante : si le cahier des charges oblige à programmer tel genre d'émission, c'est qu'il est dépourvu d'impact sur l'audience. Par conséquent, de tels programmes subissent une véritable stratégie d'éviction. L'exemple des spectacles vivants est le plus parlant.

Les spectacles vivants constituent de grands événements artistiques et culturels et des éléments de patrimoine audiovisuel. C'est pourquoi les chaînes publiques généralistes ont chacune l'obligation d'en diffuser au moins 15 par an. Toutes deux se félicitent d'ailleurs d'avoir régulièrement dépassé depuis plusieurs années ce minimum requis. Est-ce à dire qu'elles promeuvent particulièrement le genre? C'est plutôt le contraire qui apparaît quand on observe la stratégie de programmation effectivement appliquée et non plus le simple respect du volume annuel global imposé.

D'une part, l'heure de début de diffusion est très souvent située au-delà de 22h30, voire de minuit. Ces programmes étant souvent longs, leur audience n'en est que plus faible. D'autre part, environ la moitié sont diffusés en juillet-août, période où l'audience et donc les recettes publicitaires baissent mécaniquement. Enfin, suivant l'adage, la programmation en première partie de soirée est l'exception qui confirme la règle. En d'autres termes, les chaînes n'assument ici qu'un service public "minimum". Sans pourtant aucun manquement à la lettre de leurs missions, elles s'acquittent de leur mission culturelle comme d'un pis-aller. C'est l'effet pervers des obligations en matière de programmes.

les 19 spectacles vivants diffusés sur France 2 en 1996

	dramatiques	lyriques	chorégraphiques
6h - 12h	/	/	/
12h - 18h	6 (46,7%)	/	/
18h - 20h45	/	/	/
20h45 - 22h30	1 (6%)	/	/

22h30 - 0h	5 (38,6%)	1 (54,8%)	/
0h - 6h	1 (8,7%)	1 (45,2%)	4 (100%)
TOTAL 52,6% en juillet-août	13 7 en juillet-août	2 tous en juillet-août	4 1 en juillet

les 17 spectacles vivants diffusés sur France 3 en 1996

	dramatiques	lyriques	chorégraphiques
6h - 12h	/	/	/
12h - 18h	/	/	/
18h - 20h45	/	/	/
20h45 - 22h30	/	/	/
22h30 - 0h	10 (92,5%)	1 (23,3%)	/
0h - 6h	1 (7,5%)	4 (76,7%)	1 (100%)
TOTAL 41,2% en juillet-août	11 4 en août	5 2 en août	1 en juillet

Tel qu'il est tenu et même dépassé par les chaînes, l'objectif chiffré ne correspond pas à l'esprit de service public. Que moitié moins de spectacles vivants soient diffusés mais dans des conditions plus favorables et cet esprit serait bien mieux traduit dans les faits. Surtout, on voit apparaître sur cette question un conflit entre logique administrative - fixer une obligation chiffrée de diffusion - et logique professionnelle - respecter cette obligation mais en la contournant parce qu'on considère qu'elle est absurde. L'argument le plus souvent avancé par les professionnels est que la captation de spectacles vivants est décourageante pour le public parce qu'elle n'est pas adaptée au langage télévisuel. Il vaudrait mieux produire des spectacles spécialement conçus pour la télévision. Mais comme l'obligation est là et qu'il faut la respecter, cette autre direction n'est pas véritablement explorée. Pour sortir de ce genre d'impasse, nous proposons un système d'obligation profondément différent de celui en vigueur :

- le contrat d'objectifs fixe le principe de la mission à accomplir,

- la chaîne a pour mission de définir les modalités nécessaires à sa réalisation en relation avec les partenaires concernés,

- l'instance de régulation vérifie que l'objectif a été atteint.

En l'occurrence, voici quelle modification pourrait être apportée aux articles 24 et 26 des cahiers des missions et des charges de France 2 et France 3 :

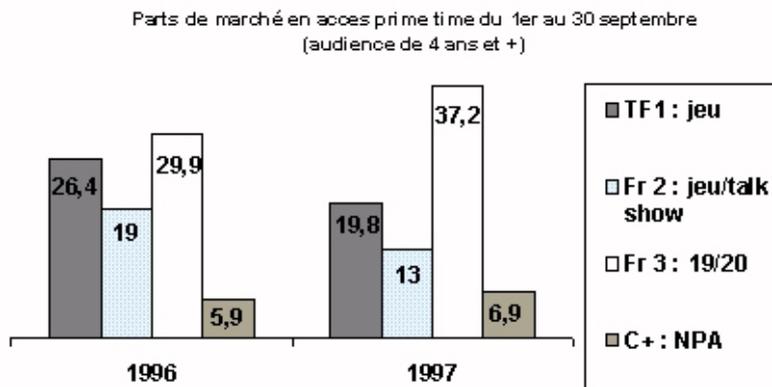
dispositions actuelles	proposition de modification
<p>La société diffuse des spectacles lyriques, chorégraphiques et dramatiques produits par les théâtres, festivals et organismes d'action culturelle ["notamment au niveau régional" art. 26 France 3]. <i>Le nombre annuel minimum de ces spectacles vivants, qui ne peut être inférieur à quinze, est fixé par le conseil d'administration de la société [à supprimer].</i></p> <p>Elle s'attache notamment à susciter des créations ou créations originales spécialement destinées à la télévision.</p> <p>Dans ses émissions, la société fait connaître les diverses formes de l'expression théâtrale, lyrique ou chorégraphique et rend compte de son actualité.</p>	<p>La société fait connaître les différentes formes d'expression lyrique, chorégraphique et dramatique, rend compte de leur actualité dans ses émissions et diffuse des spectacles vivants.</p> <p><i>En collaboration avec les théâtres, festivals et organismes d'action culturelle publics ou privés qui la sollicitent ou qu'elle sollicite ["notamment au niveau régional" France 3], elle s'attache prioritairement à susciter des créations ou créations originales spécialement destinées à la télévision .</i></p> <p><i>Le conseil d'administration de la société fixe le nombre annuel des spectacles vivants qu'elle diffuse et veille à leur programmation régulière et équilibrée tout au long de l'année.</i></p>

Les actualités régionales fournissent un autre exemple de cette relation aux obligations. Leur succès d'audience actuel ne doit pas faire oublier qu'il n'y a pas si longtemps, TF1 encore chaîne publique et Antenne 2 ont été obsédées par l'idée de s'en débarrasser et y sont parvenues.

France Régions 3 n'étant reçue à sa naissance en 1972 que par un quart de la population, la première et la deuxième chaîne ont eu pour obligation de diffuser simultanément les bulletins d'information régionale qu'elle produisait. Le motif de cette obligation n'est resté justifié que jusqu'en 1977, date à laquelle FR3 a enfin émis sur tout le territoire. TF1 et Antenne 2 n'ont pas alors entrepris de s'en défaire. Avec

l'autorisation de la Haute Autorité, la première chaîne ne met fin à la diffusion des actualités régionales que le 6 février 1985 en contrepartie de l'ouverture d'antenne matinale accordée en semaine à Antenne 2. La compétition devenant plus pressante, l'information régionale fait figure de fardeau. TF1 la remplace d'ailleurs par un jeu suivi d'une émission d'humour, réservant ainsi son *accès prime time* exclusivement au divertissement. Puis, en 1989, c'est Antenne 2 qui adopte cette démarche. Face à la concurrence née de la privatisation de TF1 puis de l'arrivée de La Cinq et de M6, la chaîne restée publique a enregistré une forte baisse d'audience qu'elle attribue à certaines de ses obligations. Son président réclame de libérer un créneau stratégique d'un programme déjà diffusé sur FR3 afin d'opérer une reconquête de l'audience. C'est effectivement dans cette perspective qu'un feuilleton remplace les informations régionales à la rentrée 1989.

A compter de cette date, la troisième chaîne détient donc un monopole. Par ailleurs, grâce à la formule du *19/20* créée en 1986, la chaîne articule déjà depuis trois ans les dimensions nationale et régionale, puis locale à partir de 1990, de cette case de contre-programmation qui occupe le terrain de l'information avec une heure d'avance sur les journaux de 20 heures proposés par TF1, Antenne 2 et La Cinq. Enfin, le *19/20* dispose lui aussi d'une "locomotive". Le jeu *Questions pour un champion* diffusé à partir de 18h30 obtient aujourd'hui jusqu'à 40% de part de marché certains soirs. Les actualités régionales incluses dans le *19/20* dépassent l'audience des programmes concurrents depuis 1992 (moyenne de 42% de part de marché en 1996 avec, pour les éditions locales, plusieurs pics supérieurs à 60%). L'édition dans son ensemble est le premier programme suivi (30% à la rentrée 1996 et 37,2% à la rentrée 1997).



Source : Le Monde du 08/10/97, p. 23 (Médiamétrie).

En l'espace de dix ans, la seconde chaîne publique généraliste a donc fait d'une obligation réglementaire de mission de service public comprise par ses concurrentes et partenaires comme un handicap concurrentiel un programme stratégique de sa grille et leader en part de marché.

A l'évocation de ces exemples particulièrement significatifs, on comprend pourquoi le système actuel ne peut fonctionner convenablement. Quand le programme trouve son public, sa place dans la grille et son adéquation à l'identité de la chaîne, l'obligation ne sert plus à rien. Ainsi en est-il allé de l'obligation de diffuser un bulletin d'information météorologique en première partie de soirée qui figurait dans les Cahiers des missions et des charges d'Antenne 2 et de France Régions 3 de 1987 mais n'a pas été reconduite dans ceux de 1994 tant l'intérêt bien compris des chaînes suffit désormais à les faire s'acquitter de cette mission. De même, si l'obligation faite à

France 3 de diffuser des éditions d'information régionale et locale était supprimée, la chaîne continuerait évidemment de les programmer. Mais quand le programme est perçu, à tort ou à raison, comme une intrusion dans la grille et comme une contrainte qui entrave l'efficacité de la chaîne, des stratégies d'éviction et de contournement de l'obligation sont mises en oeuvre, vidant l'obligation de son sens.

Pour remédier à l'abandon de l'esprit des textes quand seule leur lettre est respectée, il faudrait que l'obligation soit si contraignante qu'elle précise l'horaire, la durée et la saison de la diffusion du programme, autrement dit qu'elle se substitue purement et simplement aux responsabilités et aux prérogatives des directeurs d'antenne ou des programmes. On voit l'absurdité d'un tel dispositif quand le ressourcement du service public passe au contraire par l'affirmation des responsabilités.

Troisième partie

des missions actualisées et renouvelées

L'analyse de la nouvelle donne des télévisions publiques fait ressortir deux éléments essentiels. L'identité du service public de télévision est changeante, tout comme le contexte dans lequel elle s'inscrit. Or, il se trouve que les principes d'hier et les modalités retenues pour les appliquer ne permettent plus désormais de traduire correctement l'esprit de service public. Leur héritage est cependant précieux : il indique la place qu'occupe encore la télévision généraliste dans la société. D'autre part l'utilité du service public est toujours d'actualité même dans un système audiovisuel où l'offre est multiservices et multicanaux.. Il faut ressourcer ses principes et ses missions avec le souci de l'opérationnalité et de la responsabilité des acteurs.

L'époque du monopole étant révolue, il est urgent d'assumer enfin dans les textes comme dans la pratique que l'identité, l'utilité et la légitimité des télévisions publiques passe par l'affirmation d'un principe de différenciation. C'est parce qu'elles ne font pas la même chose que les chaînes privées ou parce qu'elles le font différemment que les chaînes publiques apportent une valeur ajoutée à la collectivité. La différence doit se marquer tant par rapport aux antennes concurrentes que par rapport aux anciens comportements. Les objectifs sont donc de deux ordres :

- rénover les concepts utiles à la définition des lignes éditoriales : cela concerne l'objectif de qualité que nous proposons de comprendre en relation avec l'objectif de diversité,

- rénover les pratiques : cela concerne les objectif de pluralisme, de transparence et d'innovation.

3.1. l'objectif de qualité et son évaluation

On recourt souvent à la notion de qualité dans le secteur audiovisuel. Il s'agit notamment d'un objectif assigné aux chaînes publiques : "les sociétés nationales de programme ont vocation à constituer la référence en matière de [...] qualité", étant spécifié pour France 2 qu'elle doit jouer "un rôle d'entraînement en matière de qualité [...] pour l'ensemble du secteur audiovisuel". De même, dans son rapport sur l'avenir des télévisions publiques, le député européen Carole Tongue pose l'impératif de la qualité sans en préciser explicitement le contenu : "le premier devoir de la télévision de service public consiste en la recherche de la qualité et en la promotion de la diversité parce qu'elle accroît la qualité des programmes". Dans ce document adopté par le Parlement Européen le 19 septembre 1996, le renvoi fréquent à la notion de "haute qualité" s'effectue cependant sans jamais s'accompagner d'orientations pratiques. C'est là un travers systématique. En fait, telle qu'elle est formulée, l'exigence de "qualité" et de "programmes de référence" n'est pas spécifiée : la substance même de ces concepts n'est pas suffisamment définie pour constituer un principe d'action. Or, il ne sert à rien de brandir ce mot d'ordre s'il n'est pas opérationnel.

Implicitement, l'appel à la qualité renvoie souvent à l'idée selon laquelle il y a une

hiérarchie entre les genres de programme. Les émissions d'information et les documentaires seraient ainsi intrinsèquement de plus haute qualité que les émissions de divertissement et les feuilletons. Il s'agit en fait d'une hiérarchie des usages de la télévision. Utiliser la télévision pour se distraire est moins valorisé que pour s'informer et moins encore que pour se cultiver. S'édifie ainsi l'idée d'une relation vertueuse à la télévision opposée à une autre qui ne le serait pas. Pourtant, si la qualité tenait simplement au genre, elle ne susciterait pas autant de questionnements. Le problème est évidemment plus complexe : pour chaque genre de programme, il existe des émissions de plus ou moins bonne qualité. La difficulté consiste alors à s'accorder sur les critères d'évaluation et sur la valeur du jugement selon qu'il est porté par les téléspectateurs, les professionnels ou les observateurs et experts.

En général, la qualité s'appréhende de façon indirecte. En amont, elle s'apprécie à partir de critères d'ordre professionnel : durée des tournages, montages et postproductions, importance des équipes et des matériels, tout cela ayant bien sûr un coût. Ces critères sont relativement fixes et sont perçus comme des conditions nécessaires mais non suffisantes de la qualité. En aval, on s'intéresse plus à la fidélité de l'audience qu'à son volume, et on peut bien sûr mesurer l'appréciation des programmes par les téléspectateurs.

Une télévision publique se doit d'être attentive à la satisfaction du téléspectateur. Ce sont des indicateurs d'appréciation et de fidélité qui peuvent le mieux traduire cette satisfaction. A long terme, ce sont eux qui construisent l'image de marque, la réputation de la chaîne ou de ses émissions.

Contrairement à la Grande-Bretagne ou aux pays scandinaves, il n'existe pas en France d'outil permanent de mesure de la satisfaction des téléspectateurs. Il s'agit pourtant d'un complément utile à la mesure de l'audience. Toutefois, il faut interpréter à sa juste valeur ce type d'indicateur qui mesure la satisfaction et non la qualité en tant que telle. Il doit être utilisé par les responsables des programmes comme un instrument d'aide à la décision et ne doit en aucun cas être imposé de l'extérieur pour juger leurs performances.

Un indicateur de satisfaction sera d'autant plus utile et efficace qu'il sera un outil commun à l'ensemble des chaînes généralistes et reconnu par tous les acteurs du secteur. Dans cette perspective, un baromètre d'appréciation ne doit pas être imposé dans les cahiers des missions et des charges mais créé à l'initiative des télévisions publiques à partir d'un besoin interne clairement identifié. La Direction de la Recherche et des Etudes de France Télévision, déjà engagée dans cette réflexion, peut ici être utilement mise à contribution.

3.2. l'objectif de diversité et son évaluation

Importance de la notion de diversité

La qualité est difficile à mesurer. En revanche, la diversité se prête d'avantage à une approche quantitative. Et c'est un moyen utile d'appréhender la richesse et donc la qualité d'une offre d'ensemble. Il s'agit d'ailleurs du critère retenu généralement retenu par les spécialistes : "Bien que les critères pour définir la qualité soient presque aussi nombreux que les recherches et les études, la majeure partie des réflexions semblent s'accorder sur un point : le système télévisuel doit offrir un vaste choix d'émissions,

diversifiées quant à leurs contenus, leur typologie et leurs styles, et quant aux positions et opinions qui s'y expriment".

Un premier constat s'impose : la comparaison des grilles de programmes des chaînes publiques et privées fait apparaître une plus grande diversité par genre de programmes des premières. Par exemple, les après-midi de week-end de TF1 et de M6 peuvent être constituées de 6 heures de séries enchaînées tandis que France 2 et France 3 alternent divertissement, émission jeunesse, émission sportive, documentaire et série.

De manière plus générale, l'offre annuelle globale des chaînes publiques est plus diversifiée que celle des chaînes privées et accorde une place plus importante aux programmes de la catégorie DISC - Document, Information, Service, Culture. Cependant, on assiste à une diminution relative de ces catégories de programme depuis quelques années. Que l'on utilise cette catégorie DISC ou plus simplement une classification classique par genres, il est clair que la mesure de la diversité de l'offre est l'outil le plus simple pour évaluer les performances des télévisions publiques dans le domaine des programmes.

L'exigence de diversité et sa nécessaire évaluation doivent être explicitées dans les contrats d'objectifs des chaînes et s'appliquer à tous les niveaux significatifs : offre globale du pôle public, offre globale par chaîne, offre par chaîne aux heures de grande écoute. Le Ministère de la Culture et de la Communication pourrait demander au CSA d'engager une concertation avec les télévisions publiques sur la mise au point d'un indicateur crédible et fonctionnel dont les résultats seraient publiés dans les bilans annuels du CSA.

Importance de la diversité des publics

A la différence des télévisions privées qui ont pour objectif prioritaire d'attirer une audience "utile" aux annonceurs, la télévision publique vise à attirer l'ensemble des publics. La diversité de l'audience est donc un élément d'évaluation complémentaire de la diversité de l'offre de programmes. Combinant ces deux préoccupations qui rendent compte de la spécificité des chaînes publiques, on peut faire les propositions suivantes. La recherche de la diversité de l'audience doit constituer un objectif explicité dans les contrats d'objectifs, cette diversité étant évaluée à partir d'une analyse de la composition par grands genres de programmes. Les deux mesures de la diversité, celle de l'offre et celle de l'audience, seraient présentées conjointement.

3.3. l'objectif de pluralisme et son évaluation

La règle dite des "trois tiers", qui consiste à garantir une répartition égale du temps d'antenne entre le Gouvernement, la majorité et l'opposition parlementaires, est issue d'une décision du conseil d'administration de l'ORTF de 1969. Elle présente de nombreux inconvénients. Tout d'abord, elle n'est d'aucune valeur juridique. Ensuite, elle n'est plus adaptée à la vie institutionnelle telle que la décentralisation et l'expérience répétée de la cohabitation l'ont faite évoluer. Elle n'est pas non plus adaptée à l'horizon réel du débat d'idées auquel participent des courants politiques non représentés au Parlement et de nombreux autres types d'intervenants issus de la société civile. Enfin, la prise en compte des seuls temps de parole et l'objectif de leur équilibre systématique en dépit des rythmes contrastés de l'actualité n'organisent qu'un pluralisme de

comptable inattentif aux idées elles-mêmes et aux conditions de leur expression.

De manière globale, c'est le décalage entre le formalisme institutionnel et arithmétique de cette règle et la réalité fluctuante et réactive des débats d'idée qui pose problème. Les rédactions vivent cette règle comme une contrainte qui les empêche d'exercer intelligemment leur métier. Y compris ceux qui sont chargés de la faire respecter ont conscience de ses insuffisances. Une réflexion sur son adaptation est d'ailleurs en cours au CSA. Le problème à résoudre est complexe. Comment adapter la méthode à un débat politique et social beaucoup plus foisonnant qu'avant? Comment la faire coïncider avec le sens commun? Car chacun d'entre nous a tendance à juger du pluralisme à partir de grands événements structurants (les conflits sociaux, les controverses politiques, les campagnes électorales). Ainsi, tous les acteurs du conflit des routiers ont-ils été traités équitablement? Les différents points de vue sur les "35 heures" ont-ils tous eu l'occasion de s'exprimer? Les grands thèmes portés par les différentes forces politiques ont-ils été traités et débattus au cours de la dernière campagne électorale?

On perçoit bien que les acteurs et les durées diffèrent selon les sujets et que la règle des trois tiers, avec son découpage mensuel et ses intervenants institutionnels ne répond qu'à une partie du problème. Sans doute convient-il de passer par une phase d'expérimentation et de concertation avant de fixer un autre système. Dans cet esprit, nous proposons qu'un groupe de travail présidé par un membre du CSA et comprenant des responsables de rédaction réfléchissent à l'évolution du pluralisme et pilote l'expérimentation de différentes méthodes au cours de l'année 1998.

3.4. l'objectif de transparence

La plupart de nos interlocuteurs, notamment parmi les producteurs et réalisateurs, se sont plaints du manque de transparence des choix éditoriaux des chaînes publiques. S'il ne faut pas surestimer ce genre de critique dans la mesure où le refus d'un projet suscite nécessairement du mécontentement, le grief paraît suffisamment partagé pour mériter qu'on s'y arrête. Outre une meilleure disponibilité, c'est un effort d'explication des politiques de programme par grands genres qui est surtout attendue, tant pour le cinéma que pour les documentaires et les fictions télévisés.

La solution à ce type de problème ne peut consister en une contrainte supplémentaire. Les télévisions publiques sont déjà obligées de produire énormément de documents à l'attention de la tutelle, du Parlement et du CSA. Un de plus ou un de moins ne changerait rien. Il s'agit plus simplement de leur rappeler qu'elles doivent permettre aux producteurs, aux auteurs et aux réalisateurs d'adapter leurs propositions à des lignes éditoriales clairement définies. La transparence doit être un principe d'action, pas une obligation du Cahier des missions et des charges.

3.5. L'OBJECTIF D'INNOVATION

Il s'agit d'un point clé du débat actuel sur la spécificité d'un service public de télévision. Du fait de leur financement public total ou partiel, les télévisions publiques ont une marge de manoeuvre en matière d'innovation et de prise de risques supérieure à celle des télévisions commerciales financées par la publicité. Michael Grade, dirigeant

de Channel 4, résume ainsi la situation : "Le fossé se creuse clairement entre les chaînes dont le but premier est le service public et celles qui sont à l'évidence des entreprises visant à maximiser les profits. Les premières ont l'ambition d'innover, de revivifier l'ensemble des programmes nationaux, en stimulant l'esprit et le goût du public...".

Le manque d'innovation est une critique qui est souvent faite à France Télévision. On lui reproche de "jouer la sécurité" pour défendre ses parts d'audience desquelles dépendent les ressources publicitaires et, ce faisant, de sacrifier l'audace éditoriale. Mais la solution n'est pas simple. L'exigence d'innovation relève plus d'un état d'esprit que d'une obligation écrite. Si le principe doit néanmoins être clairement formulé comme une mission de service public, ce minimum nécessaire n'est pas suffisant. C'est la responsabilité des dirigeants et celle de l'actionnaire, à travers des orientations stratégiques, qui peuvent constituer le vrai moteur de l'innovation.

Quatrième partie

la cohérence du pôle public

Plusieurs lignes de partage existent au sein du pôle public.

Les chaînes hertziennes se répartissent en deux blocs : les généralistes et les spécialisées. L'apparition récente des dernières a modifié le positionnement des premières sans pourtant qu'une réflexion soit menée à ce sujet. Pourtant, toutes sont intégrées dans le même système où la concurrence avec les opérateurs privés se joue notamment sur le terrain de l'identité des chaînes. Or, les généralistes publiques souffrent actuellement - pas seulement France 2 même si elle est la plus concernée - d'un manque d'orientations stratégiques et éditoriales pourtant nécessaires à la mobilisation des personnels et à la reconnaissance du public.

Une autre ligne de partage au sein du secteur public concerne la séparation entre audiovisuel intérieur et audiovisuel extérieur. Avec la combinaison du numérique et du satellite, cette distinction pourrait prochainement perdre de son sens, même pour ce qui concerne la continuité territoriale du service public dans les DOM-TOM.

Enfin, le pôle public intègre désormais des chaînes thématiques auxquelles participent des partenaires privés et qui se situent sur le nouveau marché de la télévision payante. Quelle est leur place au sein du pôle public? Quelles relations doivent-elles entretenir avec les autres chaînes? Plus la diversification se développe, plus des interrogations apparaissent sur la cohérence d'ensemble du système, le "périmètre" du service public, les articulations entre les différentes sociétés.

On constate aujourd'hui que deux pôles se dessinent. La fusion prévue entre La Sept/Arte et La Cinquième rapproche l'offre complémentaire de service public, éducative ou culturelle, diffusée sur le même réseau. La présidence commune de France 2 et France 3 rapproche et coordonne l'offre généraliste. La création d'une holding France Télévision ne serait que la traduction juridique d'un état de fait. Cependant, il serait faux de croire qu'une nouvelle opération de mécano permettrait de résoudre les problèmes. Les enjeux les plus importants se situent à un autre niveau. Ils concernent la nécessité d'un positionnement clair des chaînes publiques dans l'offre de télévision, la responsabilisation des acteurs et la transformation profonde de l'exercice de la tutelle.

4.1. France 2 : Les deux scénarios

France 2 a longtemps entretenu un profil culturel au travers de quelques émissions prestigieuses. Mais avec l'arrivée d'Arte sur le réseau hertzien, elle a subi une forte érosion de cette image au sein du pôle public. Dépassée en ce domaine, elle n'en a que plus été la cible des procès sur sa dérive commerciale. Mais est-il exact qu'elle n'est qu'un doublon de TF1? Il existe des arguments à charge et à décharge.

L'accusation peut faire valoir que les mêmes émissions de divertissement et de débats et les mêmes présentateurs et journalistes circulent d'une saison à l'autre entre France 2 et TF1, que la concurrence exacerbée entre les journaux télévisés des deux chaînes se traduit par la ressemblance d'une information devenue simple créneau d'affrontement. Elle peut également dénoncer la surenchère à l'acquisition des droits des grands événements sportifs et des catalogues de films qui ampute toujours plus les autres budgets. De son côté, la défense valorisera les magazines de société et d'information, surtout Envoyé Spécial en première partie de soirée le jeudi face aux fictions policières à succès de TF1. Elle rappellera l'absence de coupure publicitaire en cours d'émission et la diversité des programmes. Elle insistera sur le fait que, pour les mêmes genres de programmes, il existe des différences de conception et d'exécution entre les deux chaînes, qu'il s'agisse des jeux ou des fictions.

Sans renvoyer dos à dos ces arguments qui sont tous valables, un constat s'impose : France 2 est tout simplement dans une situation d'injonction paradoxale. Financée pour moitié par la redevance et pour moitié sur le marché publicitaire, elle oscille constamment entre un positionnement concurrentiel déterminé par sa position de challenger et une quête de différence nourrie par la tradition du service public. La balance comptable du financement ne traduit donc pas un équilibre mais une instabilité et un malaise constants. Il va falloir choisir de quel côté du mur sauter pour que cesse le vertige.

Le problème d'identité auquel est confronté France 2 repose sur la contradiction vécue entre une stratégie de concurrence et une stratégie de différenciation à l'égard de TF1. Pourquoi est-il difficile, voire impossible, de combiner les deux démarches? Parce que, comme on l'a indiqué, construire une grille de programmes qui tient à la fois de la concurrence frontale et de la contre-programmation consiste à adopter deux attitudes différentes à l'égard du public : un positionnement concurrentiel homogénéise les programmes en fonction des attentes supposées du public le plus large tandis qu'une contre-programmation diversifie l'offre globale et peut de ce fait satisfaire les attentes supposées de publics plus minoritaires.

Quand on cherche à concilier les deux, la solution est en général recherchée dans un découpage horaire : les heures de grande écoute sont réservées à la stratégie de concurrence et celles de faible écoute à la différenciation. Mais, à ce jeu, la chaîne perd sur les deux tableaux. Du côté "concurrence", elle ne peut rivaliser pleinement avec la chaîne leader, ce qui constitue une source de frustrations, tandis que, côté "différence", elle brouille son image et subit des procès sporadiques parfois injustes, parfois justifiés.

La part importante de la publicité dans le financement de France 2 (50%) est souvent mise en avant pour expliquer la situation inconfortable dans laquelle se trouve la chaîne. C'est oublier un peu vite qu'au cours de son histoire, France 2 a eu d'avantage recours à la publicité qu'aujourd'hui. C'est oublier également que la programmation de BBC1 n'est pas très éloignée de celle de France 2 bien que la BBC soit exclusivement financée par la redevance.

Depuis quelques années, le débat a eu tendance à se focaliser sur le statut de la chaîne : privatiser - ou refuser de privatiser - France 2 comme on a privatisé TF1. Ou, à l'opposé, sur ses obligations : durcir le cahier des charges pour faire rentrer la chaîne dans le droit chemin du service public. En réalité, le problème de France 2 n'est pas celui de la nature de son capital ou celui de ses obligations mais celui de son positionnement dans un univers de concurrence. Or, ce troisième axe de réflexion n'est

pas directement lié aux deux précédents. Il vaut par lui-même de manière primordiale.

De même, il est absurde de raisonner en termes de tout ou rien, de changement instantané. Au contraire, la clarification d'un positionnement est un processus à moyen terme dont la durée oscille entre trois et cinq ans après que l'impulsion initiale ait été donnée.

Dans cette perspective, deux scénarios peuvent être proposés :

1 - L'Etat actionnaire considère que l'équilibre économique sur le marché audiovisuel entre secteurs public et privé est une priorité pour les années qui viennent au motif que l'existence d'un secteur public concurrentiel constitue un contrepoids et un aiguillon pour la télévision commerciale privée. La coexistence des deux secteurs est conçue comme un facteur de dynamisme du marché. Dans ces conditions, France 2 non seulement peut mais *doit* concurrencer TF1 et sa mission d'équilibre du marché entre au nombre des missions d'intérêt général. La traduction financière de ce positionnement est un recours moins important à la redevance dont la part dans le budget de France 2 passe de 50% à 30% en cinq ans. Le recours à la redevance reste justifié par les obligations économiques de la chaîne, cohérentes avec son identité : absence de coupure publicitaire, obligations de production d'oeuvres et d'investissement plus contraignantes que celles des chaînes privées.

2 - France 2 est invitée à "oublier" TF1 et à approfondir son identité de service public en termes de programmes. Son territoire est celui de l'information nationale et internationale, de l'animation du débat public, des oeuvres (fictions et documentaires) de qualité pour le grand public. France 2 entre progressivement dans une stratégie de contre-programmation. L'Etat actionnaire comprend et accepte le risque de la perte de quelques points d'audience. L'espace concurrentiel laissé libre par ce repositionnement est progressivement occupé par M6. La traduction financière de ce choix est un recours moins important de France 2 à la ressource publicitaire dont la part passe de 50% à 30% en cinq ans. Cette perte de ressources propres est compensée pour partie par la redevance et pour partie par la fin de la surenchère avec TF1 sur les programmes les plus coûteux.

Il faut insister sur le fait que le problème actuel n'est pas de prendre une décision dramatique et brutale sur le sort de France 2 mais de fixer un cap de moyen terme et de s'y tenir. Chacune des deux solutions présente des avantages et des inconvénients. Le pire serait de ne pas choisir et de demeurer dans l'ambiguïté.

4.2. FRANCE 3 : DU MONOPOLE A LA CONCURRENCE

France 3 est une chaîne qui a bataillé ferme pour construire son identité et être considérée comme une télévision à part entière.

Ses informations régionales ont longtemps été reprises simultanément par TF1 et Antenne 2, notamment parce que, de 1972 à 1977, France Régions 3 n'était pas reçue sur tout le territoire. A l'inverse, la troisième chaîne a diffusé les programmes en couleurs de TF1, puis hébergé La Sept une soirée par semaine avant l'installation d'Arte sur le réseau hertzien et, aujourd'hui encore, alors qu'à la différence de TF1, France 2, Canal+ et M6, elle n'émet pas en continu, son antenne matinale commence désormais par la reprise d'Euronews.

Par ailleurs, son positionnement a été fluctuant, dépendant toujours du périmètre laissé par les autres chaînes. L'image pas si ancienne de chaîne du cinéma a été récupérée par France 2, qui depuis s'en est défait, a été remplacée par celle de chaîne de l'Europe, finalement propriété d'Arte, puis maintenant par l'idée de chaîne de la découverte, terrain sur lequel La Cinquième est elle-même engagée. Reste l'invariant de l'identité régionale, dû pour partie à son abandon par les autres chaînes publiques et plus récemment au succès d'audience des informations régionales et locales, le 19/20 constituant en quelque sorte la colonne vertébrale de France 3. Aujourd'hui, les résultats sont positifs. France 3 a réussi à accroître ses parts d'audience tout en conservant son identité de service public par l'approfondissement de sa vocation régionale et locale et une programmation alternative à celles de TF1 et de France 2. Elle bénéficie d'une conjoncture exceptionnelle : la demande du public pour des télévisions de proximité est très forte tandis que l'offre reste très rare du fait de notre tradition jacobine et de la réglementation de l'accès de la grande distribution à la publicité télévisée.

La régionalisation de France 3, ralentie pour cause de restrictions budgétaires en 1997, demeure la vocation principale de l'entreprise. Elle représente 1,7 milliards de francs pour un budget de 5,4 milliards. Une gestion dynamique de l'entreprise implique de développer la politique de régionalisation, et plus particulièrement l'information locale. D'autant qu'il ne faut pas exclure dans les années qui viennent un choc concurrentiel sur le terrain des télévisions de proximité. Il existe actuellement plusieurs télévisions locales hertziennes, différents services locaux sur environ quarante sites du câble et une dizaine de décrochages locaux de M6 vers des métropoles régionales. La couverture de ces décrochages intéresse environ 12 millions de personnes et les scores d'audience de M6 sur ces "six minutes" sont excellents. Ces différentes offres devraient se développer et il faut leur ajouter la possibilité d'une offre régionale numérique qu'explorent actuellement Canal+ et Le Parisien.

Face à la concurrence, France 3 dispose de nombreux atouts. Mais elle souffre aussi de quelques handicaps. Ce sont notamment un mode de fonctionnement encore trop administratif, un antagonisme interne sur les poids respectifs du "régional" et du "national" et une séparation entre programmes régionaux et information régionale qui, à première vue, semble plus relever d'une logique catégorielle que d'une logique de contenu.

Le projet de chaîne thématique des régions représente un axe de développement capital pour l'avenir de l'entreprise. Et, qu'il s'agisse de la modernisation du réseau (transmission et diffusion), de l'accroissement du nombre et de l'opportunité des décrochages (événements régionaux ou locaux) ou de la multiplication des éditions locales, l'effort de développement qui reste à accomplir pour préparer France 3 à la nouvelle donne est considérable.

4.3. La Cinquième et La Sept/Arte : l'offre complémentaire

Les programmes de La Sept (Société d'Édition de Programmes) ont d'abord été diffusés sur le câble puis, une soirée par semaine sur la troisième chaîne. Elle est ensuite devenue le pôle français de la "société de télévision commune [à la République Française et aux Länder allemands] et indépendante à vocation culturelle et européenne" instituée par traité en 1990. En septembre 1992, le cinquième canal hertzien laissé vacant par La Cinq depuis avril a été attribué à Arte. La chaîne franco-

allemande ne l'occupant qu'à partir de 19 heures, il a été décidé que la chaîne à vocation éducative mise en projet à la suite de l'expérience de La chaîne Emploi compléterait la programmation de ce canal du matin jusqu'au début de soirée. La Cinquième, Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, émet ainsi depuis décembre 1994. Du fait de leur proximité éditoriale et du partage du même canal, ces deux chaînes ont été incitées à rechercher des synergies. En janvier 1995, elles signaient un contrat constitutif de Groupement d'intérêt économique. Leur fusion est l'aboutissement logique de cette proximité.

Relevant d'un traité international, Arte se situe hors du champ de compétence de l'autorité indépendante de régulation et n'est pas non plus soumise à un cahier des missions et des charges. Elle constitue donc une double exception au sein du pôle public français. Mais sa vocation clairement identifiée l'y positionne de manière cohérente : diffuser "des émissions de télévision ayant un caractère culturel et international au sens large, et propres à favoriser la compréhension et le rapprochement des peuples en Europe".

Télévision publique spécialisée, Arte assume le principe de complémentarité : elle se situe en contre-programmation et enrichit l'offre globale en programmant ce que les autres chaînes programment dans d'autres tranches horaires ou pas du tout. Ainsi, de 1993 à 1996, elle passe de 26% à 34% de l'offre globale de documentaires (hors apport de La Cinquième) et surtout de 88% à 98% de cette offre entre 18h et 22h30. Néanmoins, on reproche parfois à Arte d'être devenue sensible à la préoccupation de l'audience. A cela il faut répondre deux choses. D'une part, ce souci de reconnaissance est induit par la logique générale du système hertzien dans lequel la chaîne s'inscrit. D'autre part, on ne peut à la fois mener un procès en élitisme et critiquer l'ambition d'attirer un public le plus nombreux possible. En fait, si Arte suscite des griefs aussi contradictoires, c'est parce qu'elle est une chaîne complémentaire mais qu'elle n'a pas encore fini de s'installer. Du moins son identité est-elle solide. On ne peut en dire autant de La Cinquième.

Le Cahier des missions et des charges de La Cinquième lui assigne un nombre considérable de tâches : elle doit être une télévision de services, une télévision de l'emploi et une télévision du savoir, sans oublier bien sûr l'insertion, la prévention et le sport. Produit de deux démarches - créer une télévision éducative et succéder à La chaîne Emploi -, elle peine à affirmer son identité. Et ce d'autant plus qu'elle disperse sa programmation jusqu'à ressembler de plus en plus à une antenne généraliste. Par exemple, est-ce bien sa vocation que de programmer *Les nouvelles aventures de Vidocq*, *Flipper le dauphin* et *Rintintin*?

Un effort de cohérence s'impose. Les missions de la chaîne doivent retrouver une certaine unité d'esprit, les catalogues des articles 14 et 27 de son Cahier des missions et des charges donnant l'exemple de ce qu'il ne faut pas faire :

Article 14 : La société conçoit, réalise et diffuse des émissions destinées à apporter des réponses aux interrogations du public sur la vie sociale. Sont plus particulièrement concernées, la vie civique, l'insertion des étrangers, la connaissance des institutions, l'éducation et la prévention dans le domaine économique, social et sanitaire, et l'information sur les activités sportives et de loisirs.

Article 27 : Dans l'exercice de ses missions, la société collabore avec les acteurs institutionnels chargés de l'éducation, de l'enseignement

supérieur, de la recherche, du travail, de la formation professionnelle, de l'emploi, de la culture, des affaires sociales, de la santé, de l'agriculture, de l'environnement, de la jeunesse et des sports, et l'ensemble des administrations et des établissements publics qui en dépendent, les entreprises, les organisations professionnelles, les collectivités locales et les organismes du monde associatif.

C'est sur le terrain déjà bien vaste de l'éducation et de l'accès au savoir que son projet éditorial mérite d'être recentré. "Complémentaire et solidaire des sociétés nationales de programme et de la Sept/Arte", La Cinquième doit assumer pleinement le principe de complémentarité. Loin de limiter son développement, c'est à travers l'approfondissement de sa mission éducative que la chaîne trouvera sa place au sein du pôle public et affirmera son identité parmi l'ensemble de l'offre télévisuelle. Elle doit également accentuer ses efforts dans le domaine des nouvelles technologies à travers sa Banque de programmes et de services et réfléchir au développement d'une offre thématique dans le secteur éducatif.

4.4. la politique de développement

Qu'il s'agisse de La Cinquième-Arte ou de France Télévision, le plus fort potentiel de développement se trouve du côté des services numériques et du marché international, les deux étant d'ailleurs liés puisqu'une chaîne thématique peut être conçue pour un public international. C'est la raison pour laquelle il faut repenser les catégories et les structures traditionnellement utilisées en France et qui, à l'usage, se révèlent inadéquates. Il n'y a plus, d'un côté, un "audiovisuel extérieur" et, de l'autre, un sanctuaire hexagonal où interviennent les sociétés nationales de programmes. Il n'y a pas non plus, d'un côté, le développement thématique et, de l'autre, le développement international.

Ainsi, si la France ne dispose pas encore d'un journal télévisé à vocation internationale, la cause doit en être recherchée dans la coupure entre France Télévision et TV5. Or, un tel projet doit être considéré comme une priorité absolue et les moyens humains et techniques de sa réalisation se trouvent au sein des rédactions de France Télévision.

L'action internationale est diversifiée. Elle concerne la commercialisation des programmes, la diffusion, les chaînes thématiques, les services numériques, internet ou la coopération technique. Créer une structure unique pour prendre en charge tous ces aspects serait dénué de sens. Tenir à l'écart de ce développement les deux pôles publics, La Cinquième-Arte et France Télévision, serait absurde. La solution se trouve dans une approche pragmatique et dans une conception où les liens capitalistiques se traduisent effectivement par des responsabilités d'opérateur. Dans cette perspective, un rapprochement entre France Télévision et TV5 doit être envisagé et la vocation européenne prévue dans les textes fondateurs d'Arte étendue à La Cinquième. Il en va de même pour les chaînes thématiques dont le développement a pour le moment été financé sur le fond de roulement des chaînes publiques. Aujourd'hui existent Festival, Histoire, France Supervision qui est en cours d'évolution vers une offre de musique classique, d'opéra et de danse, et, dans une certaine mesure, Euronews. Parmi les projets, France Régions est le plus avancé à France 3 mais d'autres sont en gestation, sur le cinéma d'auteur et sur les sciences à Arte, sur les sports à France Télévision.

Toutes les questions qui se posent sur le développement thématique pour le secteur public - rythme de création, choix des thèmes, perspectives de rentabilité, choix des partenaires privés ou publics, nécessité ou non d'un "bouquet public", présence sur le service de base ou en option - relèvent d'une logique d'actionnaire et de conseil d'administration et non d'une logique de Cahier des missions et des charges et de réglementation. Sur un marché en développement et qui n'est pas encore structuré, le rôle de l'actionnaire devient crucial. L'entreprise publique de télévision doit pouvoir agir avec des règles du jeu claires et une stratégie validée par son actionnaire.

Cinquième partie

Le rôle de l'Etat

5.1. Séparer les fonctions d'actionnaire et de régulateur

A la suite de la loi de 1982, l'article 47 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que France 2 et France 3 ont un président commun nommé par le CSA parmi les quatre personnalités qualifiées qu'il désigne pour siéger au conseil d'administration de ces sociétés. La loi du 1er février 1994 a modifié les dispositions de 1986 sur un point essentiel : elle a étendu les pouvoirs de contrôle et de sanction du CSA aux sociétés nationales de programme. L'objectif était que l'instance de régulation soit le garant du fonctionnement régulier des chaînes publiques dans les mêmes conditions que de celui des chaînes privées. La contradiction entre ces deux compétences apparaît clairement :

1 - Le CSA ne peut jouer en même temps le rôle de l'actionnaire qui nomme et celui du régulateur qui contrôle et sanctionne sans être placé à un moment ou à un autre en porte-à-faux.

2 - La régulation de l'ensemble du secteur audiovisuel est déséquilibrée par la différence de situation entre chaînes publiques et privées dans la mesure où, pour les premières, le CSA joue un rôle d'actionnaire de substitut, voire de co-tuteur. Pour être impartial à l'égard de toutes les entreprises du secteur, l'instance de régulation ne doit pas prendre part à la gestion d'une partie d'entre elles.

Il semble donc nécessaire de redonner à l'Etat actionnaire son pouvoir de nomination des présidents et des membres tout en améliorant les pouvoirs de contrôle et de sanction du CSA. Le mandat des présidents aurait une durée de cinq ans.

la motivation principale du législateur en 1982 et en 1986 - couper le "cordon ombilical" entre le pouvoir politique et les chaînes publiques pour mettre fin au soupçon d'influence - serait-elle mise à mal par une telle réforme? Y aurait-il un risque majeur pour le pluralisme et l'honnêteté de l'information? On peut répondre par la négative à ces deux questions pour plusieurs raisons :

1 - L'examen objectif des conditions de nomination des présidents des chaînes publiques depuis 1982 montre que le pouvoir exécutif n'a jamais été absent du choix des candidats. Simplement, son intervention a été indirecte et dissimulée. Le dispositif n'a fait qu'ajouter de l'opacité et de l'instabilité (démissions de présidents) au système.

2 - Le nouveau contexte, qui signe la fin de la pénurie des fréquences, l'apparition de nouveaux acteurs, de nouveaux services et chaînes d'information, transforme en profondeur la problématique du pluralisme qui se rapproche désormais de celles de la radio et de la presse écrite. La garantie du pluralisme se trouve dans la multiplicité des sources d'information, des rédactions indépendantes, dans l'équilibre des parts d'audience des émissions d'information et dans le contrôle de la concentration économique. Le pluralisme relève de plus en plus de la régulation.

3 - La réforme du mode de désignation des présidents est indissociable d'une réforme parallèle des conseils d'administration des chaînes publiques. Tous nos interlocuteurs - y compris ceux qui exercent la fonction d'administrateur - nous ont fait part de leurs critiques sur l'inefficacité, voire l'inutilité, des conseils tels qu'ils existent et fonctionnent actuellement. Pour remédier à cette situation, il faut un changement radical.

Il est indispensable que les administrateurs représentent l'actionnaire, c'est-à-dire qu'ils puissent en avoir et le temps et les moyens. Ils doivent personnellement assister aux conseils, se sentir concernés par la stratégie de l'entreprise, consacrer du temps à l'étude des dossiers, disposer d'un minimum de compétence sur le secteur. Bref, être véritablement responsables dans l'exercice de leur fonction d'administrateur. C'est pourquoi nous proposons que les membres des conseils d'administrations désignés par l'Etat soient des personnalités disponibles, compétentes et indemnisées pour cette tâche, que nul ne puisse être nommé "ès fonction", que nul ne puisse être membre de plus d'un conseil d'administration de l'audiovisuel public (à l'exception des filiales du groupe). En outre, la procédure de désignation des administrateurs et du Président devrait être inscrite dans la loi, une procédure d'audition par les commissions compétentes du Parlement des personnalités pressenties par le gouvernement ayant lieu préalablement à la désignation définitive.

Un autre problème majeur se pose dans l'actionnariat de sociétés audiovisuelles publiques. Il s'agit de la distinction entre le contrôle du capital et l'exercice réel du pouvoir. Par exemple, dans le cas de La Sept, France 3 est l'actionnaire principal (45% du capital) mais n'exerce aucune responsabilité particulière. TV5 est dans une situation analogue. Ces situations génèrent de l'irresponsabilité et des risques de dérapage. Il est urgent de revenir à une logique plus saine : soit l'entreprise publique est effectivement actionnaire de référence de sa filiale et, dans ce cas, elle exerce ses prérogatives (nomination des administrateurs et du président incluses), soit c'est l'Etat qui exerce directement son contrôle en étant actionnaire à 100%. Dans ce cadre, deux holdings contrôlées par l'Etat pourraient coexister, l'une regroupant La Cinquième et La Sept/Arte, l'autre France 2 et France 3. Le cas de TV5 devrait être tranché de la même façon pour aboutir soit au contrôle direct de l'Etat soit à une participation de France Télévision entre 51 et 100%.

5.2. Clarifier les relations entre organismes publics

Au-delà du jeu de mécano des participations au capital qui ressemble à du saupoudrage, un autre problème sérieux apparaît à la lecture des cahiers des charges, qui concerne les relations entre les organismes publics.

Sans entrer dans le détail d'un diagnostic souvent fait sur les contradictions de la gestion publique, nombre d'obligations pesant sur les entreprises du secteur sont difficiles à justifier. C'est le cas du transfert gratuit à l'INA des droits sur les programmes produits par France Télévision après trois ans. C'est encore le cas du monopole de diffusion de TDF qui ne s'applique qu'à la télévision publique. C'est enfin le cas de toute une série de prestations gratuites au profit de RFO, TV5, CFI, Radio France, RFI, prévues dans les cahiers des charges de France 2 et France 3.

En réalité, ces pseudo missions des chaînes s'apparentent à des subventions déguisées. Toute cette partie du dispositif législatif et réglementaire entre en

contradiction avec les règles de gestion des entreprises publiques. Dès 1967, le rapport Nora sur les entreprises publiques établissait que les missions de service public devaient être clairement identifiées et indemnisées et que la gratuité n'était pas une transaction commerciale normale entre sociétés publiques.

Il apparaît indispensable d'assainir cette situation :

1 - Pour TDF, soit par l'abandon du monopole de droit, soit par une imposition autoritaire de baisse des prix liée aux gains de productivité mesurés par un organisme indépendant.

2 - Pour l'INA, d'une part, par la suppression du transfert des droits au bout de trois ans et, d'autre part, par l'établissement de relations commerciales normales avec France Télévision compensé par une affectation de redevance à l'INA indemnifiant sa mission de mise en valeur du patrimoine audiovisuel public.

3 - Pour les autres organismes, par la suppression de toutes les clauses de gratuité, compensées soit par affectation de redevance soit par dotation budgétaire de façon à établir des transactions commerciales normales avec France Télévision et à disposer d'indicateurs comptables précis sur les coûts de ces transferts de droits.

5.3. clarifier le financement des télévisions publiques

Ce sujet a déjà été largement abordé dans nombre de rapports et d'études depuis plusieurs années. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire de reprendre une argumentation d'ensemble. En revanche, il convient d'insister sur le compte à rebours initié au niveau européen par les différentes procédures en cours comme par le débat sur les adaptations des réglementations en vigueur. Voici donc la liste des problèmes qui mériteraient d'être traités :

1 - Les exonérations de redevance qui font l'objet d'un remboursement par l'Etat à géométrie variable et sur une tendance plutôt décroissante. Il serait utile que le principe mais aussi le montant de ce remboursement soient stabilisés.

2 - L'affectation de redevance pour l'audiovisuel dans les départements et territoires d'outre-mer (1,2 milliard de francs) qui se situe largement au-delà du coût réel de la continuité territoriale et d'un service public adapté aux réalités régionales.

3 - Le développement d'une sorte de "mutualisation" de la gestion des ressources du secteur public, au détriment de France 2 et France 3 dont les ressources publicitaires constituent la principale variable d'ajustement des autres entreprises du secteur et même l'une de celles du budget de l'Etat. Cela se traduit notamment par des affectations de redevance à des entreprises, comme RFI, qui devraient être financées par le budget. Cela se traduit aussi par la présence systématique de dotations budgétaires dans le financement de France 2 et France 3, de façon à rendre possible une régulation (suppression de crédits) en cours d'année en cas de dépassement de ses objectifs publicitaires par l'une ou l'autre chaîne. D'où, pour ces sociétés, l'impossibilité de faire des profits et de maîtriser leurs politiques d'investissement.

4 - De façon plus générale, les pouvoirs publics ont de plus en plus de mal à assumer, dans les cadrages financiers, les effets cumulés des choix stratégiques de ces dix dernières années. Les besoins de développement du secteur ne peuvent être

réellement pris en compte. Et c'est la conception même de l'exercice de la tutelle au travers de l'instrument budgétaire de régulation des ressources d'exploitation des entreprises qui est en cause parce qu'elle ne permet pas à l'Etat d'exercer convenablement ses responsabilités d'actionnaire, de choisir ou de valider des stratégies et de les assumer durablement. Autrement dit, l'objectif doit être de faire passer les sociétés de programme du statut d'entreprises administrées à celui d'entreprises gérées.

5.4. rédiger une charte du service public de télévision

L'absence d'une doctrine écrite définissant les grands principes du service public de télévision se fait cruellement sentir. Il existe bien, ici ou là, quelques éléments indicatifs, principalement dans les préambules des Cahiers des missions et des charges de France 2, France 3 et La Cinquième. Mais les principes généraux y sont mêlés aux missions particulières assignées à ces chaînes ainsi qu'aux missions d'intérêt général communes à toutes les télévisions hertziennes en clair.

La rédaction d'une Charte de service public centrée sur les principes qui doivent guider la démarche des télévisions assumant des missions spécifiques de service public semble donc nécessaire. Ce texte bref serait organisé autour des cinq objectifs examinés dans la Troisième partie de ce rapport :

- la qualité,
- la diversité,
- le pluralisme,
- la transparence,
- l'innovation.

Dans le cadre général défini par la Charte, un Contrat d'objectifs serait passé entre l'Etat actionnaire et les sociétés de programme regroupant les missions spécifiques de service public confiées aux différentes chaînes, précisant également leur positionnement et leur stratégie de développement. Ce contrat se substituerait à la partie du Cahier des missions et des charges consacrée aux obligations particulières des chaînes publiques. Il se situerait clairement au niveau des objectifs et non pas des moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre. Ces moyens relèveraient explicitement de la responsabilité de la société et de ses dirigeants. De son côté, l'autorité indépendante de régulation, alors pleinement dans son rôle, serait chargée d'évaluer et de contrôler le respect de la Charte et, le cas échéant, de sanctionner les manquements.

5.5. définir des règles du jeu pour les nouveaux services

Les télévisions publiques doivent définir leurs places et leurs stratégies sur les nouveaux marchés. Dans ce domaine, deux questions sont d'actualité :

1 - Faut-il conforter ou remettre en cause la participation minoritaire de France Télévision dans TPS?

2 - Quelle doit être l'offre thématique des télévisions publiques, avec quelles structures? Sur ces points, le rapport rédigé par Philippe Chazal en mai 1996 a déjà élaboré des propositions dont certaines sont mises en oeuvre.

1 - Les partisans de la remise en cause de la participation de France Télévision dans TPS avancent deux arguments : la vocation des télévisions publiques est essentiellement éditoriale, d'une part, cette présence fausse le jeu de la concurrence entre TPS et Canalsatellite, d'autre part. Il semble cependant utile pour France Télévision de participer comme actionnaire à TPS pour au moins deux raisons. Les nouveaux services numériques sont en devenir, beaucoup ne sont pas encore inventés. De nombreux savoir-faire s'élaborent chez les opérateurs de bouquet, les configurations d'offres sont décidées par les associés. Il serait regrettable que France Télévision ne puisse pas participer à cet apprentissage et à ces décisions. Un opérateur de bouquet n'est pas un simple gestionnaire de réseaux. Il joue un rôle éditorial et commercial considérables. En outre, c'est la relation elle-même entre éditeurs et opérateurs qui n'est pas stabilisée. On voit par exemple, aux Etats-Unis, se dessiner une tendance où l'éditeur doit payer pour accéder au bouquet. Il est peut-être trop tôt pour considérer qu'une position forte sur les contenus est suffisante pour jouer un rôle majeur.

2 - Quelques règles simples peuvent être énoncées sur les choix éditoriaux pour les chaînes thématiques.

- la complémentarité avec l'offre du secteur privé doit être recherchée,
- la cohérence avec l'image de marque du service public de télévision est indispensable, et plus particulièrement sa vocation culturelle et éducative,
- le patrimoine, les droits, les savoir-faire du secteur public doivent être valorisés.

Les projets de chaînes thématiques du secteur public devraient être définis dans les contrats d'objectifs des sociétés et leur création décidée par leur conseil d'administration. Chaque chaîne ou service devrait être un centre de responsabilité, doté d'une comptabilité propre et d'une autonomie de gestion. Les participations dans les différentes chaînes, services ou opérateurs devraient être regroupées dans une filiale spécialisée de chacun des pôles, La Cinquième-Arte d'une part et France Télévision d'autre part.

Remerciements

Je tiens à remercier pour l'aide qu'ils m'ont apportée :

- **Pierre Lefébure, doctorant en science politique à l'IEP de Paris, qui m'a accompagné tout au long de ce travail,**
- **Sophie MOATI, Sous-directeur de la communication audiovisuelle au SJTI**
- **Régine CHANIAC, Responsable des Etudes à l'INA**

liste des personnalités rencontrées

parlementaires :

Jean CLUZEL, Sénateur

Claude BARTOLONE, Député, Président de la commission des Affaires culturelles, sociales et familiales de l'Assemblée Nationale

Frédérique BREDIN, Député

Jean-Marie LE GUEN, Député

Didier MATHUS, Député

CSA :

Hervé BOURGES, Président

Philippe LABARDE

administration :

Francis BRUN-BUISSON, chef du Service de l'information juridique et technique de l'Information et de la Communication

Marc TESSIER, Directeur du Centre national de la cinématographie

Christian PHELINE, Contrôleur d'Etat

Jean CHARPY, Contrôleur d'Etat

audiovisuel public :

Xavier GOUYOU BEAUCHAMPS, Président de France Télévision

Jérôme CLEMENT, Président de La Cinquième et d'Arte

Patrick IMHAUS, Président de Satellimages TV5

Philippe BAUDILLON, Président-directeur général de CFI

Jean-Pierre TEYSSIER, Président de l'INA

Bruno CHETAILLE, Président de TDF

Michèle PAPPALARDO, Directrice générale de France 2

Philippe LEVRIER, Directeur général de France 3

Jean-Pierre COTTET, Directeur général chargé de l'antenne de France 2

Claude ESCLATINE, Directeur général délégué de CFI

Marc VELINSKI, Directeur général de France Supervision

Patrice DUHAMEL, Directeur général chargé des programmes de France 3

Jean MINO, Directeur général adjoint chargé de l'antenne de La Cinquième

Albert du ROY, Directeur de l'information de France 2

Nicolas DUFOURCQ, Directeur de l'audiovisuel grand public à France Télécom Multimédia

audiovisuel privé :

Etienne MOUGEOTTE, Vice-président, Directeur général de TF1

Jean-Pierre PAOLI, Secrétaire général de TF1

Anne SINCLAIR, Directeur adjoint de l'information de TF1

Jean DRUCKER, Président-directeur général de M6

Christine LENTZ, Directrice de l'unité documents et magazines de M6

Pierre LESCURE, Président-directeur général de Canal+

Cyrille du PELOUX, Directeur général de TPS

Jean-Pierre OZANNAT, Europe Image

Jean ROUILLY, Europe Image

Véronique CAYLA, Directrice générale de LMK

Syndicats :

Jacques RICAU, Secrétaire général du Syndicat CFDT Radio-télévision

Jean VOIRIN, Secrétaire général de la Fédération CGT du spectacle

Charly KMIOTEK, Secrétaire général du Syndicat national de la radio-télévision CGT

ARP, Société civile des auteurs-réalisateurs-producteurs :

Bertrand VAN EFFENTERRE

Pierre JOLIVET

Pascal ROGARD

USPA, Union syndicale des producteurs audiovisuels :

Christian CHARRET, Président

Claude PESKINE, Secrétaire général

Robert NADOR, Vice-président

SPI, Syndicat des producteurs indépendants :

Diane de SAINT-MATHIEU, Délégué général

Clémence COPPEY

Alain ROZANES

Franck VERRECCHIA