

N° 597

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 juin 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (2) sur les **comptes de France Télévisions**,*

Par M. Claude BELOT et Mme Catherine MORIN-DESAILLY,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de :* M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Jacques Legendre, *président* ; MM. , Ambroise Dupont, Serge Lagache, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, MM. Jean-Pierre Placade, Jean-Claude Carle *vice-présidents* ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Claude Bérít-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, Mme Marie-Agnès Labarre, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, M. Alain Le Vern, Mme Christiane Longère, M. Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Roland Povinelli, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS	7
AVANT-PROPOS	9
PREMIÈRE PARTIE - LA CONSTRUCTION DE L'ENTREPRISE UNIQUE	13
I. UNE ORGANISATION EN CHANTIER	13
A. L'INSTITUTION PAR LA LOI D'UNE SOCIÉTÉ NATIONALE DE PROGRAMME INTÉGRÉE	13
1. <i>Le constat d'une structuration inadéquate du groupe d'entreprises France Télévisions</i>	13
a) Un ensemble complexe de sociétés et de filiales	13
b) Les bénéficiaires modestes de la holding	14
2. <i>La fusion-absorption juridiquement opérée par la loi du 5 mars 2009</i>	15
B. UNE GOUVERNANCE SIMPLIFIÉE ET RÉNOVÉE	17
1. <i>La nécessaire conjugaison de la simplification des instances et de l'accroissement de la transparence des décisions</i>	17
a) Une unification bénéfique des conseils d'administration	17
b) Des efforts de transparence à poursuivre	20
2. <i>Le conseil d'administration comme lieu naturel d'élaboration de la stratégie de long terme de l'entreprise</i>	22
C. LE PASSAGE D'UNE ORGANISATION HIÉRARCHISÉE À UNE ORGANISATION MATRICIELLE	24
1. <i>L'émergence de domaines transversaux nécessitant une refonte des procédures de décision</i>	24
2. <i>La consolidation des fonctions support et la reconnaissance du marketing</i>	26
3. <i>Un cœur de métier en mutation</i>	27
a) Un enjeu crucial pour la réussite de l'entreprise unique	27
b) Un partage des tâches complexe	28
c) Le maintien d'une organisation éclatée de l'information	29
d) La dialectique de l'antenne et des programmes	31
4. <i>Les difficultés de l'intégration des réseaux régionaux</i>	33
a) La fin des directions régionales et la constitution de pôles de gouvernance	33
b) Des liaisons fonctionnelles complexes avec les autres domaines de France Télévisions	34
c) Une mise en place malaisée	35
d) Un réseau ultra-marin aux structures largement inchangées	37

II. LE DÉFI DE LA TRANSITION SOCIALE	38
A. LA REFONDATION SOCIALE.....	38
B. LE CHOIX DU MAINTIEN DU « CLIMAT SOCIAL »	44
1. <i>La maîtrise de la masse salariale</i>	44
2. <i>Le système de rémunération</i>	46
3. <i>Une gestion hétérogène des ressources humaines de France 3</i>	47
4. <i>Le choix d'un plan de départs volontaires</i>	48
DEUXIÈME PARTIE - LA STRATÉGIE FINANCIÈRE ET ÉDITORIALE	51
I. LA COHÉRENCE DE LA TRAJECTOIRE DE CHARGES : FRANCE TÉLÉVISIONS, UNE ENTREPRISE COMME LES AUTRES ?	51
A. UN RETOUR INATTENDU À L'ÉQUILIBRE	51
1. <i>De 2005 à 2008, du bénéfice au déficit</i>	51
2. <i>2009, le retour à l'équilibre</i>	52
a) <i>L'absence d'« effet d'aubaine » publicitaire</i>	52
b) <i>Une amélioration du solde des comptes d'exploitation</i>	53
c) <i>Le respect de la trajectoire de charges</i>	58
3. <i>2010 : An I de l'entreprise unique</i>	61
4. <i>2011 et 2012: la poursuite des réformes</i>	65
B. DES SYNERGIES ET DES COÛTS DE TRANSITION INCERTAINS.....	65
1. <i>Des synergies complexes à identifier</i>	65
2. <i>Des coûts de transition difficilement chiffrables</i>	67
C. UNE DIFFUSION DES MEILLEURES PRATIQUES À RENFORCER	68
1. <i>Des procédures d'achat en quête de normalisation</i>	68
2. <i>Une vision d'ensemble des investissements</i>	70
3. <i>L'unification des systèmes d'information</i>	71
4. <i>Un nouveau mode opératoire de gestion du bouquet : la circulation des programmes</i>	72
D. UN COÛT DE GRILLE MAÎTRISÉ	73
1. <i>Un coût global de grille conforme aux prévisions</i>	73
2. <i>La pertinence du maintien de la double rédaction</i>	78
3. <i>Des coûts de grilles régionaux hétérogènes</i>	81
E. LA TRANSFORMATION DU GROUPE EN MÉDIA GLOBAL	84
1. <i>Une stratégie du média global à renforcer</i>	84
2. <i>Le développement du numérique à un coût modeste</i>	86
II. UN PROJET ÉDITORIAL EN RENOUVELLEMENT	88
A. RENFORCER LA CARACTÉRISATION DE CHAÎNES AUX IDENTITÉS FLOUES.....	88
B. ASSURER LA COHÉRENCE DES INITIATIVES MULTIMÉDIA AU SEIN D'UN PROJET INDUSTRIEL ET ÉDITORIAL LISIBLE	93
1. <i>La transformation des modes de consommation des médias</i>	93
2. <i>L'enracinement progressif d'une culture de média global à France Télévisions</i>	95
a) <i>Le lancement de la télévision de rattrapage</i>	95
b) <i>Les web TV régionales : un projet aux fortes ambitions mais aux contours encore incertains</i>	96
c) <i>Investir l'amont de la chaîne de production</i>	98

TROISIÈME PARTIE - ASSURER UN FINANCEMENT PÉRENNE DE FRANCE	
TÉLÉVISIONS	99
I. UN FINANCEMENT COMPLEXE ET CONTESTÉ	99
A. LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC : LE PILIER DU FINANCEMENT DE FRANCE TÉLÉVISIONS	99
1. <i>La longue histoire entremêlée de la redevance, de la publicité et du financement de l'audiovisuel public</i>	99
2. <i>Les fondements théoriques très solides de la contribution à l'audiovisuel public</i>	104
3. <i>Les recettes issues de la contribution</i>	105
4. <i>La répartition des recettes de la contribution</i>	107
5. <i>Le remboursement des dégrèvements de contribution, variable d'ajustement du financement de l'audiovisuel public</i>	109
6. <i>Les faiblesses de la contribution à l'audiovisuel public</i>	112
a) <i>L'assiette de la contribution</i>	112
b) <i>Le niveau de la contribution</i>	113
c) <i>La nature des bénéficiaires</i>	114
d) <i>Un recouvrement qui présente encore des inconvénients</i>	115
B. LA DOTATION BUDGÉTAIRE : UN FINANCEMENT CONTESTÉ ET FRAGILE	115
1. <i>Une mesure de compensation liée à la suppression de la publicité sur France Télévisions</i>	115
2. <i>Le calcul de la compensation</i>	118
3. <i>Le financement difficile de la dotation</i>	120
a) <i>La taxe sur la publicité à la télévision</i>	120
b) <i>La taxe sur les opérateurs de télécommunications</i>	122
4. <i>Les fragilités juridiques de ce mode de financement</i>	123
a) <i>La contestation de la taxe dite « télécoms »</i>	123
b) <i>La contestation de la dotation budgétaire</i>	124
C. LES RECETTES COMMERCIALES : UN FINANCEMENT COMPLÉMENTAIRE	127
1. <i>Les règles applicables</i>	127
2. <i>Les recettes publicitaires de 2009 à 2012</i>	128
II. LES PISTES POUR L'AVENIR	131
A. LES BESOINS DE FINANCEMENT DE FRANCE TÉLÉVISIONS	131
B. LES PRINCIPES INTANGIBLES DE VOS RAPPORTEURS	132
C. LES SCÉNARIOS D'UN FINANCEMENT RESPONSABLE	133
1. <i>Les hypothèses de niveau de ressources</i>	133
a) <i>Le niveau de la contribution à l'audiovisuel public</i>	133
b) <i>La réintégration des résidences secondaires dans l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public</i>	134
c) <i>L'élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public à l'ensemble des terminaux permettant de recevoir la télévision</i>	135
d) <i>Le produit des taxes</i>	136
2. <i>Les hypothèses de financement</i>	137
EXAMEN EN COMMISSION	141
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	149

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS

Gouvernance

1. Accroître l'expertise économique et financière au sein du conseil d'administration de France Télévisions.
2. Soumettre systématiquement à l'approbation du conseil d'administration les engagements financiers les plus lourds, en programmes et hors programmes.
3. Transformer le conseil d'administration en lieu de discussion de la stratégie de long terme de l'entreprise.
4. Mettre en phase le contrat d'objectifs et de moyens et le mandat du président.
5. Renforcer le pouvoir des comités stratégiques.

Refondation sociale

6. Accompagner le plan de départ à la retraite par un renforcement des mobilités internes.
7. Proposer le lancement par France Télévisions d'une réflexion sur les modalités de renforcement des synergies entre les régions.

Organisation

8. Renforcer les capacités d'audit interne afin d'assurer le suivi de la restructuration.
9. Poursuivre la mutualisation des ressources pour remédier à l'éclatement du secteur de l'information.
10. Laisser une large initiative éditoriale aux antennes de proximité pour éviter une homogénéisation et un appauvrissement du contenu des programmes régionaux.

Stratégie éditoriale

11. « Redonner des couleurs » au bouquet en renforçant l'identité de chaque chaîne.

12. Assumer la vocation territoriale de France 3.

13. Renforcer la cohérence et la lisibilité de la stratégie de média global sur l'ensemble des supports.

14. Veiller à l'articulation des Web TV régionales avec le canal premium de France 3 et les portails multimédia spécialisés du groupe.

Financement

15. Avant la fin du premier trimestre 2011, choisir l'une des deux hypothèses suivantes :

- suppression de la publicité dès 2012 financée par l'élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public aux résidences secondaires ;

- moratoire sur la suppression complète de la publicité jusqu'à la garantie d'un financement pérenne par la contribution à l'audiovisuel public.

16. Envisager la suppression partielle ou totale du parrainage

17. Envisager l'élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public à l'ensemble des terminaux permettant de recevoir la télévision.

18. Confier à un organisme indépendant, par exemple le CSA, le soin de contrôler de façon permanente les besoins de financement de France Télévisions.

Mesdames, Messieurs,

La loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision a profondément modifié le visage de France Télévisions.

D'une part, les chaînes du groupe ont été rassemblées dans une entreprise unique, ce qui a bouleversé l'organigramme et a entraîné un processus d'unification des statuts des personnels qui devrait aboutir définitivement après la renégociation en cours sur les conventions collectives. L'objet en est de permettre au groupe de présenter un projet cohérent et innovant, afin qu'il construise un bouquet de chaînes bien différenciées s'adressant à tous les publics et qu'il exploite pleinement les possibilités ouvertes par le développement du média global.

D'autre part, le choix a été fait de supprimer la publicité sur France Télévisions en deux étapes : l'interdiction de diffuser des messages publicitaires s'est appliquée entre 21 heures et 6 heures du matin dès 2009, puis le sera toute la journée à partir de la fin de l'année 2011. L'objet est de donner au groupe la possibilité de construire une grille de programmes pleinement compatible avec les missions de service public qui lui sont fixées en étant débarrassé de la « tyrannie de l'audience ». Il s'agit donc là de bien distinguer la télévision publique de ses homologues privées : ses objectifs sont spécifiques, son financement est différent, ses programmes sont conformes à son cahier des charges, ambitieux, et la publicité n'est pas présente sur ses antennes.

Le groupe France Télévisions s'est pleinement emparé de cette réforme en refondant sa gouvernance et son organigramme, en unifiant les services chargés des programmes, en tentant de définir les modalités d'un nouveau contrat social de groupe, et en menant une mutation du réseau régional.

Cette mutation a bénéficié de l'engagement fort du législateur, qui a maintenu une dotation importante en faveur du groupe France Télévisions (plus de 450 millions d'euros en 2009 et en 2010), alors que ses recettes publicitaires en journée semblent s'être stabilisées autour de 400 millions d'euros, soit 150 millions d'euros de plus que ce qui avait été envisagé.

Parallèlement, France Télévisions a mis en œuvre une stratégie de réduction des dépenses *via* des synergies et la renégociation de certains contrats avec les producteurs et le diffuseur principal.

A cet égard, et afin de renforcer la position du groupe, vos rapporteurs ont considéré que les hypothèses du plan d'affaires négocié entre l'État et France Télévisions étaient pertinentes : il prévoit en effet que les économies réalisées sur la période 2009-2012, qui s'établissent dans une fourchette de 200 à 350 millions d'euros, devront être consacrées à la nécessaire modernisation du groupe, qui passe par le développement d'une stratégie ambitieuse sur le média global, l'augmentation des investissements dans la création, et la renégociation des accords collectifs.

Il reste que la situation va évoluer à la fin de l'année 2011 avec l'entrée en vigueur de la disposition de l'article 53 de loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 précitée relative à la suppression totale de la publicité sur France Télévisions, qui entraînera un manque à gagner d'environ 350 millions d'euros supplémentaires, que l'État s'est engagé à compenser.

Le financement de cette mesure fondamentale en faveur du virage éditorial de France Télévisions et du renforcement de la spécificité de l'audiovisuel public crée ainsi un besoin de financement d'environ 650 millions d'euros à l'horizon 2012, voire de 750 millions d'euros si le parrainage était supprimé, ce qui correspondrait, selon vos rapporteurs, à la logique de la réforme.

Les 450 millions d'euros correspondant à la suppression de la publicité en soirée sont financés aujourd'hui par une dotation budgétaire, elle-même compensée par la création de deux taxes sur la publicité des chaînes privées et sur le chiffre d'affaires des opérateurs de télécommunication.

Il apparaît toutefois que le fondement juridique de ces taxes est fragile, que leur produit est limité, et qu'en tout état de cause, elles ne pourraient pas permettre de compenser une dotation budgétaire qui s'élèverait à 750 millions d'euros.

Constatant qu'aucun financement spécifique n'a été envisagé afin de compenser la suppression totale de la publicité, vos rapporteurs ont estimé que la situation économique de notre pays imposait de proposer des modalités de financement responsables de France Télévisions ne reposant pas sur un recours supplémentaire au budget de l'État.

Ils ont donc proposé deux scénarii de financement :

- le premier repose sur l'hypothèse que la publicité est bien supprimée en 2012. Dans ce cas, un élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) aux terminaux permettant de recevoir la télévision et aux résidences secondaires est proposé. Il permettrait de couvrir la quasi-totalité du besoin de financement de France Télévisions ;

- le second s'appuie sur l'hypothèse d'un maintien de la publicité en journée sur les écrans de France Télévisions. Dans ce cas, un simple élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public aux terminaux permettant de recevoir la télévision suffirait. Une suppression totale de la publicité pourrait être envisagée sous certaines conditions après un certain nombre d'années, le temps notamment que l'indexation de la contribution à l'audiovisuel public et la mise en place de l'entreprise unique aient produit des effets financiers importants.

Ces propositions font ainsi de la contribution à l'audiovisuel public le pilier naturel du financement de France Télévisions et tendent à renforcer l'indépendance du groupe, dégagé des aléas des recettes commerciales et des évolutions difficilement prévisibles inhérentes aux dotations budgétaires.

PREMIÈRE PARTIE

LA CONSTRUCTION DE L'ENTREPRISE UNIQUE

I. UNE ORGANISATION EN CHANTIER

A. L'INSTITUTION PAR LA LOI D'UNE SOCIÉTÉ NATIONALE DE PROGRAMME INTÉGRÉE

1. Le constat d'une structuration inadéquate du groupe d'entreprises France Télévisions

a) Un ensemble complexe de sociétés et de filiales

L'article 44 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dans sa rédaction issue de la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000, marginalement modifiée par la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004, témoignait de la volonté du législateur de rassembler une large partie des chaînes publiques au sein d'un groupe unique. Ce groupe a pris la forme d'une société-mère, dénommée France Télévisions et d'un ensemble de filiales, dont elle détient l'intégralité, la majorité ou une part du capital.

Avant la réforme engagée en 2009, la société France Télévisions était chargée par le législateur de **définir les orientations stratégiques**, de **coordonner** et de promouvoir les politiques de programmes et l'offre de services, de **conduire les actions de développement** en veillant à intégrer les nouvelles techniques de diffusion et de production et de gérer les affaires communes des **sociétés nationales de programme (SNP)** dont elle détenait la totalité du capital, à savoir France 2, France 3, France 5 et Réseau France Outre-mer (RFO).

À ces quatre SNP dont le régime est fixé par la loi et qui sont constituées en filiales de la société France Télévisions, s'était ajoutée une autre société fille dénommée France 4, détenue à 89 % par la société France Télévisions et à 11 % par la société ARTE-France. Sans être qualifiée explicitement par la loi de SNP, France 4 était née de la possibilité laissée à France Télévisions, dans la perspective du déploiement de la télévision numérique terrestre (TNT), de créer des filiales *ad hoc* pour éditer des services de télévisions diffusés en mode numérique, ne donnant pas lieu à un paiement spécifique des usagers et répondant à des missions de service public.

En outre, France Télévisions contrôlait indirectement des sociétés de coproduction en matière de cinéma, France 2 Cinéma et France 3 Cinéma, elles-mêmes filiales des SNP France 2 et France 3. Il est en effet imposé aux

SNP souhaitant investir en parts de coproducteur dans le financement d'une œuvre cinématographique de passer par l'intermédiaire d'une filiale propre à chacune d'elles et ayant cet objet social exclusif.

D'autres filiales de diversification sans mission de service public direct étaient encore organisées sous forme de sociétés anonymes, comme France Télévisions Publicité (FTP) la régie publicitaire, France Télévisions Distribution (FTD) chargée de la gestion des droits dérivés ou Multimedia France Production (MFP), filiale de production télévisuelle gérant également du doublage et du sous-titrage.

La société France Télévisions n'avait pas la qualité de société nationale de programme et **n'était donc pas investie d'une mission de conception et de programmation d'émissions audiovisuelles**. Elle constituait une *holding* contrôlant un ensemble particulièrement complexe de filiales.

La maîtrise du capital des filiales par la société-mère était assortie d'un contrôle effectif des chaînes par les dirigeants du groupe. En effet, l'article 47-1 de loi du 30 septembre 1986 modifiée prévoyait **que le président du conseil d'administration de la société France Télévisions soit également président des conseils d'administration des sociétés France 2, France 3, France 5 et RFO**. De plus, les directeurs généraux de ces mêmes sociétés devaient être désignés par le conseil d'administration de la société France Télévisions sur proposition de son président.

b) Les bénéficiaires modestes de la holding

Depuis la loi du 1^{er} août 2000, la société France Télévisions était chargée de coordonner et de promouvoir les politiques de programmes et l'offre de services des chaînes publiques. Chaque chaîne constituée en SNP demeurait en effet formellement indépendante tant du point de vue de la ligne éditoriale que de la gestion.

Quels que soient les efforts d'intégration, notamment financière, et la recherche de synergies engagés depuis 2000 afin de renforcer le niveau groupe, gagner en transversalité et mutualiser des moyens, **la segmentation par chaînes était restée le trait principal et structurant de France Télévisions**. Or, **cette indépendance et ce cloisonnement des chaînes compliquaient la coordination des investissements et des programmes** dans la mesure où chacune d'entre elles entendait poursuivre une politique de programmation et de création autonome. **Paradoxalement, en empêchant l'avènement d'une identité de groupe incarnée dans les programmes, la segmentation n'a pas véritablement garanti la clarification des lignes éditoriales et le renforcement des identités individuelles de chaque chaîne**, notamment de France 3 et de France 4. L'inachèvement de l'intégration pesait donc à la fois sur France Télévisions dans son ensemble et sur chaque chaîne en particulier.

Outre **la génération inévitable de doublons, ce défaut de cohésion affaiblissait la capacité de négociation commerciale** du groupe France Télévisions, ce qui se traduisait par des surcoûts et une perte de compétitivité sur un secteur rendu toujours plus concurrentiel par le développement rapide de la TNT et des nouveaux médias en ligne.

Enfin, la segmentation organisationnelle conduisait mécaniquement à une **segmentation des statuts des personnels et de la gestion des ressources humaines**. La négociation collective se déroulait pour l'essentiel au sein de chaque entreprise, même si des accords collectifs étaient conclus au niveau du groupe. Il était ainsi fait obstacle à l'élaboration d'une politique de ressources humaines unifiée du groupe France Télévisions.

Ainsi, jusqu'à la fin de la renégociation globale engagée depuis la réorganisation, France 2, France 3 et RFO appliquent non seulement la convention collective de la communication et de la production audiovisuelles (CCCPA) en tant que membres de l'Association des employeurs du service public de l'audiovisuel (AESPA), mais aussi la convention collective nationale des journalistes (CCNJ) et son avenant audiovisuel pour leurs salariés journalistes. De son côté, France 4 a retenu la convention collective nationale des chaînes thématiques adhérant à l'Association des chaînes conventionnées éditrices de services (ACCESS), tandis que France 5 et la société-mère France Télévisions respectent des accords d'entreprise spécifiques signés respectivement en 1996 et en 2003.

Au total, l'éclatement du groupe France Télévisions en une myriade de filiales conduisait à une dilution de l'identité du service public de l'audiovisuel ainsi qu'à des coûts supplémentaires qui ne se justifiaient pas au regard de ses missions.

2. La fusion-absorption juridiquement opérée par la loi du 5 mars 2009

La loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a refondu les dispositions de l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986 pour **substituer aux différentes sociétés existantes une société nationale de programme unique, dénommée France Télévisions**. En lui conférant la qualité de société nationale de programme, **le législateur a donné à la société France Télévisions pour objet principal** non plus simplement de coordonner l'activité des chaînes mais **de concevoir et de programmer directement des émissions audiovisuelles**.

De plus, il est fait obligation à la nouvelle entreprise unique de tenir compte du développement des technologies numériques pour assurer l'accès de tous les publics à ses programmes. Elle a également désormais pour mission d'éditer et de diffuser plusieurs services de communication audiovisuelle, y compris des services de médias audiovisuels à la demande (SMAD), dont les

caractéristiques respectives sont précisées par son cahier des charges. Il lui est donné la possibilité d'éditer ces SMAD par l'intermédiaire de filiales dont la totalité du capital est détenue, directement ou indirectement, par des personnes publiques. Ces dispositions font donc du **développement du média global non seulement une opportunité pour France Télévisions, mais également une obligation constitutive du service public audiovisuel**. De ce point de vue, la constitution de l'entreprise unique intégrée va de pair avec un élargissement des missions de service public qui lui sont confiées.

En conséquence de l'institution de l'entreprise unique, toute référence aux anciennes sociétés nationales de programme détenues par la holding France Télévisions disparaît, **sans entraîner ni la disparition** des antennes existantes dont elles étaient le support juridique, ni la dilution des différences éditoriales.

L'article 3 du décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 portant cahier des charges de France Télévisions reprend en les aménageant pour les différentes antennes les anciennes dispositions de l'article 44 de la loi de 1986 qui définissaient les lignes éditoriales des différentes sociétés nationales de programme. Ainsi, France 2 demeure la « *chaîne généraliste de la communauté nationale, [...] placée sous le double signe de l'événement et de la création cinématographique et audiovisuelle française et européenne, et [qui] joue un rôle majeur en matière d'information et de sport* ». France 3 est caractérisée comme une « *chaîne nationale à vocation régionale et locale, chaîne de la proximité, du lien social et du débat citoyen [...] [qui] contribue à la connaissance et au rayonnement des territoires* ». « *Chaîne de la jeunesse et des nouvelles générations* », France 4 a pour vocation « *d'attirer et de fidéliser les jeunes et les jeunes adultes en exposant les nouveaux talents* » tandis que France 5 reste « *la chaîne du décryptage, du partage des savoirs et de la transmission des connaissances* ». RFO garde sa spécificité en assurant la continuité territoriale des programmes des services de télévision et de radio de la métropole vers l'outre-mer et de l'outre-mer vers la métropole et en conservant via les Télé Pays « *une ligne éditoriale proche des cultures et environnements des territoires ultra-marins français* ».

La constitution de l'entreprise unique s'est effectuée par une **fusion-absorption** juridiquement ordonnée par l'article 86 de la loi du 5 mars 2009 et réputée intervenir à la date du 1^{er} janvier 2009. Les statuts de la nouvelle société nationale de programme unifiée ont ensuite été approuvés par le décret n° 2009-1263 du 19 octobre 2009.

Afin de garantir la continuité juridique des activités et des patrimoines des sociétés absorbées, il est prévu que **l'ensemble des biens, droits et obligations** des sociétés nationales de programme France 2, France 3, France 5 et RFO soient **transférés à la société France Télévisions du seul fait de la loi**. Ces transferts emportent dissolution de plein droit et sans formalité des sociétés absorbées. Le cas particulier de France 4, détenue conjointement par France Télévisions et par ARTE-France a été subordonné au rachat préalable de la participation financière d'ARTE par France

Télévisions, la fusion-absorption se déroulant ensuite dans les mêmes conditions que pour les autres filiales.

Ne sont pas en revanche intégrées au périmètre de la nouvelle société nationale de programme France Télévisions les filiales de production cinématographique et audiovisuelle (France 2 Cinéma, France 3 Cinéma et MFP), non plus que la régie publicitaire FTP et la société de droits secondaires FTD. **L'organisation en filiales de ces activités qui ne touchent pas directement au cœur de métier de France Télévisions paraît adéquate.** Elle ne gêne pas la construction d'une stratégie financière et éditoriale cohérente, alors que la fusion-absorption de ces sociétés aurait probablement conduit à les recréer à l'identique sous forme de service ou de direction interne sans bénéfice pour l'entreprise.

La transformation du statut des sociétés nationales de programme ne pouvait manquer d'avoir des effets juridiques sur les accords collectifs en vigueur. La loi du 5 mars 2009 a renvoyé explicitement aux dispositions de l'article L. 2261-14 du code de travail pour régler le sort des conventions collectives et accords collectifs de travail obligeant les sociétés absorbées ou leurs établissements. Ceci revenait à exiger **l'ouverture de négociations** dans les trois mois suivant la mise en cause des accords ou conventions existants du fait de la fusion et à prévoir que les conventions ou accords continuent de produire leurs effets pendant un délai maximal d'un an. À l'expiration de ce délai et en l'absence de nouvel accord ou convention, les salariés conservent le bénéfice des avantages qu'ils ont individuellement acquis.

En outre, pour garantir le bon déroulement des négociations sur la nouvelle convention collective, il a été décidé que les organisations syndicales considérées comme représentatives au niveau du groupe le seraient, à titre transitoire et jusqu'aux résultats des premières élections professionnelles, au niveau de l'entreprise unique. La CGT, la CFDT, la CGC, la CFTC, FO et le SNJ étaient ainsi désignés comme interlocuteurs légitimes de la direction.

B. UNE GOUVERNANCE SIMPLIFIÉE ET RÉNOVÉE

1. La nécessaire conjugaison de la simplification des instances et de l'accroissement de la transparence des décisions

a) Une unification bénéfique des conseils d'administration

Aux termes de l'article 47-1 de la loi du 30 septembre 1986 dans la rédaction issue de la récente loi sur la nouvelle télévision publique, le conseil d'administration de la société France Télévisions comprend quinze membres pour un mandat de cinq ans :

- le président désormais nommé par décret du Président de la République et non plus par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;

- deux parlementaires désignés respectivement par les commissions chargées des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- cinq représentants de l'État ;
- cinq personnalités indépendantes nommées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel à raison de leur compétence ;
- deux représentants du personnel.

Dans la situation antérieure, le conseil d'administration de la société France Télévisions, constitué dans des conditions semblables à celles qui prévalent aujourd'hui, hormis le cas particulier de la nomination du président, **coexistait avec les conseils d'administrations des sociétés nationales de programme et des filiales *ad hoc*.**

À France 2, France 3 et France 5, les conseils d'administration étaient construits de la même manière. En étaient membres le président de France Télévisions, deux parlementaires désignés respectivement par l'Assemblée nationale et par le Sénat, deux représentants de l'État nommés par décret, une personnalité qualifiée nommée par le CSA choisie parmi les personnalités qualifiées nommées par la même autorité au conseil d'administration de la société France Télévisions et deux représentants élus du personnel. Le conseil d'administration de RFO était bâti sur des bases similaires, le nombre de représentants de l'État étant porté à quatre et le nombre de personnalités qualifiées nommées par le CSA porté à trois. En revanche, le conseil d'administration de France 4 était plus original et reflétait le fait que la société n'avait pas été directement créée par une loi. Y figuraient quatre personnes désignées sur proposition de France Télévisions, trois autres par l'État, une autre encore désignée sur proposition d'Arte France, ainsi que deux personnalités qualifiées désignées sur proposition de France Télévisions en fonction de leurs compétences et choisies en dehors des collaborateurs des actionnaires de la société.

Les membres des différents conseils d'administration, hors cas particulier comme le président, n'étaient pas les mêmes, ce qui **empêchait** la plupart des conseils d'avoir une **vision globale de l'activité du groupe** et renforçait **la dispersion de l'information et de la stratégie**. De plus, la **prise de décisions opérationnelles était significativement ralentie et compliquée** par la nécessité de consulter successivement plusieurs conseils d'administration coresponsables. **Le rassemblement des conseils d'administration en un seul organe de pilotage reprenant les pouvoirs reconnus jusque là aux conseils des chaînes et de la holding devrait simplifier la prise de décisions, accroître la réactivité de l'entreprise et faciliter la construction d'une stratégie lisible à moyen terme.**

En outre, les différents représentants de l'État chargés de la tutelle (direction du budget, agence des participations de l'État, direction générale des médias et des industries culturelles) ainsi que les parlementaires membres du conseil d'administration bénéficieront d'une perspective moins fragmentée

sur l'activité de France Télévisions. Les risques de perte d'information et de suivi de l'activité des chaînes semblent pour l'instant écartés d'autant que les dispositions du nouveau règlement intérieur et la pratique de la direction tendent à plus de transparence. **Vos rapporteurs souhaitent que le conseil d'administration bénéficie toujours à l'avenir d'une information financière claire et précise sur les nouveaux domaines fonctionnels de l'entreprise unique**, qui se sont substitués à l'ancienne structuration par chaîne.

POUVOIRS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE FRANCE TÉLÉVISIONS

« Au titre de ses pouvoirs généraux visés à l'article L. 225-35 du code de commerce, le conseil d'administration :

« a) détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre ;

« b) se saisit, sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées d'actionnaires et dans la limite de l'objet social, de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui la concernent ;

« c) procède aux contrôles et vérifications qu'il juge opportuns.

Sans préjudice des pouvoirs susvisés, le conseil d'administration, conformément à l'article 7 de la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, délibère sur les grandes orientations stratégiques, économiques, financières ou technologiques de l'activité de la société.

« Il approuve le budget annuel et, dans des conditions fixées par son règlement intérieur, les principaux engagements financiers de la société, en particulier le programme des investissements et les prises, extensions et cessions de participations financières, et autres actifs. Il est consulté sur la politique de programmation et sur les modifications substantielles de la grille des programmes.

« Il approuve le projet de contrat d'objectifs et de moyens de la société, ainsi que ses avenants, et délibère sur l'exécution annuelle de celui-ci conformément au II de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication.

« Le conseil d'administration est consulté sur le projet de cahier des charges ou toute modification de celui-ci.

« Il exerce les pouvoirs qui lui sont confiés par le cahier des charges.

« Le conseil d'administration autorise les cautions, avals et garanties à donner au bénéficiaire «de tiers dans les conditions prévues par les articles L. 225-35 et R. 225-28 du code de commerce.

« Le conseil d'administration adopte un règlement intérieur ayant pour objet de préciser son mode de fonctionnement ainsi que celui des comités spécialisés qu'il institue dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables, y compris les présents statuts. Le règlement intérieur détermine notamment les engagements dont la nature ou le montant justifient qu'ils soient soumis au conseil d'administration. »

(Article 12 du décret n°2009-1263 du 19 octobre 2009 portant approbation des statuts de la société nationale de programme France Télévisions)

b) Des efforts de transparence à poursuivre

Il était d'usage dans le groupe France Télévisions que les contrats et conventions ne soient pas présentés pour approbation aux administrateurs, y compris aux représentants de l'État, quels qu'en soient les montants. Une information du conseil d'administration après la conclusion des accords était éventuellement assurée. Rien dans les statuts ou le règlement intérieur n'empêchait cette pratique discutable. Seuls les responsables du contrôle général et financier placés par l'État auprès de l'entreprise pouvaient examiner les projets de contrat avant leur conclusion, dès lors que leur montant dépassait 2 millions d'euros.

Tout en insistant sur les obligations de confidentialité s'imposant aux administrateurs, le nouveau règlement intérieur approuvé lors de la réunion du 9 avril 2009 témoigne d'un souci de transparence accru. Ce type de document est classique dans la plupart des entreprises pour régler les travaux du conseil et préciser le partage des responsabilités avec les organes de direction opérationnels. Pourtant, France Télévisions ne s'en était jusque-là jamais dotée. Le texte participe du renforcement et de la modernisation de la gouvernance de France Télévisions et contribue à l'installation d'un climat de confiance entre le conseil et la direction, au moment où la constitution de l'entreprise unique exige précisément une vigilance et une cohérence accrues.

Le règlement intérieur **distingue nettement les points sur lesquels sont exigés une information, un examen, une consultation ou une approbation du conseil d'administration.** Il prévoit notamment que le conseil approuve les accords cadres avec les organisations professionnelles du secteur de la création audiovisuelle et cinématographique et le contrat cadre de représentation et de reproduction conclu avec les sociétés d'auteurs. Plus généralement, **il revient au conseil d'approuver « les opérations significatives susceptibles d'affecter la stratégie de la société et de son groupe, de modifier sa structure financière et son périmètre d'activité dès lors qu'elles ne s'inscrivent pas dans le contrat d'objectifs et de moyens »** (art. 5).

De plus, le règlement intérieur **renforce le rôle des comités spécialisés du conseil** pour améliorer l'information des administrateurs. Il crée ainsi un comité des rémunérations qui aura pour responsabilités principales de proposer au conseil la rémunération à allouer aux administrateurs et mandataires sociaux et de se prononcer sur les systèmes de rémunération et d'incitation des dirigeants de France Télévisions. En outre, le nouveau règlement intérieur transforme le comité d'audit en comité d'audit et des comptes et relance le comité stratégique jusque là inactif.

En matière financière, le **comité d'audit** et des comptes, qui comprend quatre administrateurs, se réunit en régime normal quatre fois par an. Il a pour tâche d'évaluer la qualité et la fiabilité de l'information financière produite par France Télévisions. À cette fin, il recommande au conseil d'administration les commissaires aux comptes, se réunit avec eux pour

examiner les normes comptables avant de passer en revue les comptes proprement dit. En outre, il veille à la qualité et aux résultats de l'audit interne et examine la politique de maîtrise des risques du groupe. À cet égard, **la construction de la nouvelle organisation demande la plus grande vigilance pour que la qualité de l'information financière et la gestion des risques ne se détériorent pas**. La transformation en entreprise unique nécessitant une ample redéfinition des procédures de *reporting* et de décision ainsi que des circuits financiers, il serait **judicieux de renforcer la fonction d'audit interne au sein de France Télévisions**.

Il convient également de noter que la présidence du comité d'audit et des comptes est pour l'instant assurée par le représentant de l'agence des participations de l'État (APE), alors que le droit commun des sociétés refuse une telle confusion de l'actionnaire et de l'auditeur. Cette situation semble provenir du manque de profils financiers au sein du conseil, qui aboutit par défaut au choix du représentant de l'APE. Sans doute serait-il utile de **renforcer l'expertise économique et financière du conseil d'administration** en y nommant des personnalités qualifiées extérieures à l'État et susceptibles d'assurer la présidence du comité d'audit et des comptes.

Le comité stratégique a d'ores et déjà joué un rôle moteur dans l'accroissement de la transparence. D'une part, il a proposé que le conseil d'administration soit saisi pour approbation des engagements en dehors des programmes d'un montant supérieur à 10 millions d'euros. D'autre part, il a constitué en son sein un sous-comité des engagements, composé de deux personnalités qualifiées et d'un administrateur représentant l'État.

Le **sous-comité des engagements** est chargé d'émettre **un avis consultatif sur les acquisitions de programmes, avant la signature des contrats**, dès lors que leur montant dépasse certains seuils fixés en fonction de la nature des programmes (15 millions d'euros pour le sport, 10 millions d'euros pour les programmes de stock et de flux). Une présentation devant le conseil d'administration sera ensuite assurée au moment de la signature. En dessous des seuils, c'est la direction générale de l'entreprise qui est pleinement compétente. Avant que la nouvelle procédure soit actée et le sous-comité des engagements saisi formellement, l'avis de la présidente du comité stratégique a déjà été sollicité par anticipation lors de l'acquisition des droits sur la coupe du monde de football. Après un examen critique du dossier, notamment de la position des chaînes privées comme M6 et de la conduite de la négociation par France Télévisions, un avis favorable a été rendu à cette occasion. Cette évolution récente constitue une **avancée très significative** dont vos rapporteurs se félicitent et qu'il faut poursuivre **afin que les engagements financiers les plus lourds soient systématiquement approuvés par le conseil d'administration**.

2. Le conseil d'administration comme lieu naturel d'élaboration de la stratégie de long terme de l'entreprise

Le défaut d'information du conseil d'administration pourtant censé veiller à la bonne marche de France Télévisions a pu être expliqué pour partie par la présence de représentants du secteur audiovisuel préoccupés de la défense des intérêts de clients ou de fournisseurs du groupe. La commission pour la nouvelle télévision publique avait souligné le **risque de conflit d'intérêt que faisait naître la composition du conseil d'administration de France Télévisions**. En prévoyant dans la loi du 5 mars 2009 que les personnalités désignées par le CSA doivent être des personnalités indépendantes nommées à raison de leur compétence et en supprimant les contraintes de nomination d'au moins une personne issue du mouvement associatif et d'une autre au moins issue du monde de la création ou de la production audiovisuelle ou cinématographique, **le législateur a entendu exclure que les personnalités qualifiées du conseil d'administration puissent être des clients ou des fournisseurs de la société France Télévisions**.

Cependant, ainsi que le relève la Cour des comptes, « *la composition du conseil d'administration de France Télévisions, avant comme après l'intervention de la loi du 5 mars 2009, l'apparente davantage à une instance de conciliation d'intérêts contradictoires qu'à un organe délibérant. Ce constat tient notamment à la présence en son sein, de personnalités qualifiées ou de dirigeants d'organismes publics qui représentent en fait des intérêts qui ne coïncident pas directement avec l'intérêt social de l'entreprise* »¹. De ce point de vue, la présence au conseil d'administration de la présidente du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), en tant que représentante de l'État, mérite examen. En effet, le CNC est un établissement public de l'État qui assure une mission de soutien aux producteurs de cinéma et de télévision, avec lesquels France Télévisions est directement amenée à négocier des achats de programme.

Au-delà du détail de sa composition, il est important que **le conseil d'administration devienne véritablement le lieu de discussion de la stratégie globale de l'entreprise**. Certes le nouveau règlement intérieur prévoit que toutes les décisions importantes sont présentées, débattues ou décidées au conseil, de sorte que tout ce qui touche à l'intérêt social de l'entreprise y est abordé. Cependant, happé par l'examen des affaires courantes, des fluctuations de l'audience, des mouvements de grille, de la situation financière et surtout, pour le moment, par le suivi du chantier de la réorganisation, **le conseil débat encore trop peu des perspectives de long terme de l'entreprise**.

¹ Cour des comptes, *France Télévisions et la nouvelle télévision publique*, rapport public thématique, octobre 2009, p. 18.

La loi du 5 mars 2009 et les décrets du 23 juin et du 19 octobre 2009 définissant le cahier des charges et approuvant les statuts de France Télévisions, auxquels il convient d'ajouter l'avenant au contrat d'objectif et de moyens (COM), définissent le cadre juridique de l'entreprise, ses missions et les obligations diverses qui lui incombent. Sont ainsi définies de façon plus ou moins précise les contraintes pesant sur France Télévisions, les grandes finalités justifiant son existence même et les résultats qui sont attendus d'elle notamment sur le plan de la programmation. Il n'en demeure pas moins que la société conserve une large autonomie éditoriale et de gestion. Il lui revient donc de définir les étapes intermédiaires, les voies et les moyens qui lui permettront durablement de satisfaire ses missions de service public dans un contexte mouvant.

France Télévisions ne peut pas se contenter de l'avenant au COM comme document de planification stratégique. Comme l'a souligné notre ancien collègue Michel Thiollière, dans l'avis¹ qu'il a rendu en décembre 2009 au nom de la commission de la culture et de la communication du Sénat, cet avenant, qui constitue à bien des égards un nouveau COM d'une durée de deux ans, arrivera rapidement à échéance, dès 2012, ce qui introduit un déphasage préjudiciable par rapport au prochain mandat de président de l'entreprise qui court sur la période 2010-2015. Au total, **le COM 2009-2012 souffre d'imperfections non négligeables : un certain manque d'ambition en matière de promotion des valeurs identitaires du service public**, une tendance parfois à l'incantation pour décrire la politique d'harmonisation et d'innovation, la répétition des dispositions législatives et réglementaires relatives au média global, **un défaut plus général de hiérarchisation et de priorisation des objectifs**. Plutôt qu'un document opérationnel mettant un point final à la stratégie de développement de France Télévisions, il faut plutôt y voir une base de travail utile. La conclusion du COM ne peut donc pas exonérer l'entreprise d'une réflexion prospective approfondie sur l'évolution du secteur audiovisuel, les mutations du paysage concurrentiel, les transformations des modes de consommation des médias et les développements techniques à venir.

Le conseil d'administration a naturellement vocation à assumer cette tâche en collaboration avec la direction et les services. À cet égard, la réactivation du comité stratégique qui s'est déjà réuni trois fois depuis novembre 2009 doit être saluée. Aux termes du règlement intérieur du conseil d'administration, il a pour objet de formuler des avis sur la définition et la mise en œuvre des orientations de France Télévisions et d'évaluer le positionnement du groupe dans son environnement concurrentiel, technologique et réglementaire. C'est en son sein que des objectifs prioritaires pourront être définis et que des questions traitées ordinairement de façon isolée et cloisonnée pourront être connectées transversalement et replacées dans une perspective de plus long terme. La **montée en puissance du comité**

¹ Avis n° 161 (2009-2010) du 15 décembre 2009 au nom de la commission de la culture

stratégique devrait apporter une contribution significative à la constitution d'une entreprise pleinement intégrée, à l'identité affirmée.

C. LE PASSAGE D'UNE ORGANISATION HIÉRARCHISÉE À UNE ORGANISATION MATRICIELLE

1. L'émergence de domaines transversaux nécessitant une refonte des procédures de décision

Sur le fondement d'une étude du cabinet Bain, la direction a présenté son projet de réorganisation de France Télévisions au conseil d'administration le 9 avril 2009. La discussion au sein des instances représentatives du personnel s'est engagée. Puis, la mise en œuvre effective de la nouvelle organisation a commencé le 4 janvier 2010 à nombre de postes constants et en suivant un schéma général distinguant de grands domaines définis fonctionnellement et subdivisés en secteurs :

- Marketing et communication ;
- Antennes, programmes et information, comprenant une structure spécifique dédiée aux moyens des antennes ;
- Réseaux régionaux ;
- Fabrication, technologies et développements numériques ;
- Gestion, finances et ressources humaines.

Le domaine commercial comprenant la régie publicitaire FTP et la filiale de diversification FTD demeure séparé. Enfin, la direction de l'audit interne et le secrétariat général supervisant la direction des relations institutionnelles et des relations internationales demeurent rattachés directement au président de France Télévisions.

L'évaluation de la réorganisation passera par l'examen des résultats acquis en matière de gestion et de ligne éditoriale. D'une part, il s'agira **d'examiner les gains réalisés en matière de contrôle et de réduction des coûts** grâce à un pilotage financier affiné, aux synergies dégagées, à la mutualisation des moyens. D'autre part, il est attendu à la fois un **renforcement de l'identité du groupe France Télévisions, une clarification du positionnement des chaînes premium et l'enracinement d'une culture du média global.**

La fusion de plusieurs entreprises se révèle bien souvent une opération délicate. La difficulté est sans doute renforcée dans le cas particulier de France Télévisions où **la fusion ne prolonge pas l'organisation de l'ancienne holding**. En outre, la nouvelle entreprise unique ne devait pas reproduire le modèle des anciennes sociétés de programme : il n'était pas question de reprendre l'organisation, le fonctionnement et les procédures de France 2 par exemple pour y incorporer les effectifs des autres chaînes. En

effet, si telle avait été la solution retenue, il aurait été illusoire d'en attendre une clarification des lignes éditoriales et une optimisation des coûts, sans compter le risque que les réseaux régionaux et ultra marins ne fussent alors conçus que comme des appendices superflus.

L'entreprise unique doit être véritablement une entreprise commune. C'est pourquoi la fusion ne peut qu'être menée de front avec une **transformation du fonctionnement des anciennes sociétés** afin de **passer d'un mode vertical et hiérarchique à un mode matriciel et transversal** plus propre à porter une stratégie de bouquet et de développement multi-support.

L'orientation générale de la réorganisation semble logique et adaptée aux métiers de France Télévisions : les fonctions support de gestion et de fabrication sont rassemblées, l'importance du marketing pour la construction de la stratégie du groupe est reconnue, la particularité de l'organisation territoriale déconcentrée est prise en compte, de même que la spécificité des métiers de l'information et de la programmation. Toutefois, le détail de l'organisation au sein de chaque domaine et les liaisons entre services dépendant de domaines différents méritent un examen approfondi *a priori* et un suivi attentif tout au long de la concrétisation de l'entreprise unique.

La nécessité de procéder à la réforme à effectif constant, hors plan de départ volontaire, sans mobilité imposée fait peser une contrainte forte sur les premières étapes de transformation de l'entreprise. Les risques en cas de fusion d'entreprises à effectif constant sont bien connus : il faut **éviter les écueils du gonflement artificiel des effectifs d'encadrement, de la multiplication des doublons fonctionnels et de l'empilement des strates de gestion au sein des domaines et des services**, liés au rassemblement de personnels exerçant auparavant des fonctions parfaitement homologues dans des structures parallèles.

À l'évidence, l'organigramme ne suffit pas. Il faut aussi faire vivre le schéma d'organisation, ce qui implique de mener à bien le chantier social pour intégrer les évolutions prévisibles des métiers, d'adapter progressivement les structures et les effectifs en fonction des évaluations et des retours, de refondre les processus de prise de décision.

Ce dernier point mérite une attention toute particulière. D'une part, il reste à harmoniser et à faire converger les anciennes procédures dissemblables et autonomes. D'autre part, le mode d'organisation matriciel retenu par France Télévisions tend à faire émerger des fonctions métiers transversales intervenant tout au long d'une chaîne de production intégrée à la place des silos juxtaposés et adoptant un régime de fonctionnement interne d'un type plus classiquement hiérarchique que constituaient les anciennes sociétés nationales de programme.

L'adoption d'une organisation matricielle rend donc les arbitrages plus nombreux et plus délicats. Elle nécessite une définition rigoureuse et une coordination précise des responsabilités croisées des différents acteurs, ainsi qu'un séquençage adéquat des procédures de

décisions. La direction de France Télévisions a compris cette exigence. C'est pourquoi, parallèlement à la mise en place de l'organisation, elle a mené une réflexion sur les processus décisionnels visant à identifier pour chaque décision-clé de la vie de l'entreprise les différentes autorités responsables et leurs niveaux d'intervention. Cette démarche est essentielle à la bonne marche de l'entreprise unique.

2. La consolidation des fonctions support et la reconnaissance du marketing

La construction du domaine « Gestion, finances et ressources humaines », déjà préparée par l'ancienne *holding*, reprend les solutions classiques de rassemblement des fonctions supports pour générer des synergies, solutions communes dans les opérations de fusion, quel que soit le secteur d'activité des entreprises. Il en est de même du domaine « Fabrication, technologies et développement numérique », au sein duquel la mutualisation des moyens de fabrication aujourd'hui dispersés a pour but naturel d'optimiser l'utilisation des moyens existants en interne. L'impératif d'homogénéisation des choix technologiques doit également gouverner la politique d'investissement et d'achats en externe. Un secteur du domaine « Fabrication » est également dédié à l'innovation et au développement pour préparer les évolutions technologiques à moyen terme.

Vos rapporteurs estiment particulièrement positif que le GIE France Télévisions Interactive (FTVI), qui avait une double compétence technique et éditoriale en matière de développement Internet, ait été scindé. Les équipes rédactionnelles ont été intégrées dans les différents secteurs du domaine « Antennes, programmes et information », ce qui évitera de reproduire les interférences dommageables qui prévalaient jusqu'alors et nourrissaient un foisonnement incohérent et contreproductif de l'offre Internet de France Télévisions. Les équipes techniques ont parallèlement été transformées en un secteur autonome à part entière au sein du domaine « Fabrication, technologies et développement numérique ». Ce nouveau secteur des services interactifs conservera la maîtrise d'œuvre et la gestion de l'ensemble des sites Internet du groupe. En revanche, l'impulsion éditoriale et la fourniture des contenus sera du ressort strict du seul domaine « Antennes, programmes et information ».

La nouvelle organisation de l'entreprise unique apporte une reconnaissance inédite à l'importance du marketing dans le développement de la stratégie de France Télévisions. Certes, l'entreprise n'avait pas complètement ignoré le marketing par le passé, quoiqu'une certaine méfiance à l'égard de tout ciblage commercial ait été perceptible. Il n'en reste pas moins qu'il n'était ni systématisé, ni structuré. Sans doute était-ce là un des signes de la faiblesse de la réflexion stratégique au sein du groupe. **Vos rapporteurs se félicitent donc de l'innovation que constitue le nouveau domaine « Marketing et communication », qui devrait permettre au groupe de tirer**

le meilleur parti de son bouquet de chaînes en définissant de façon plus précise et plus opérationnelle la ligne éditoriale de chacune d'entre elles.

Renforcer l'identité des antennes comme l'identité du service public audiovisuel dans son ensemble est en effet une mission prioritaire. L'objectif est de construire une authentique marque France Télévisions, identifiable par le public. Sans viser l'augmentation de l'audience ou des recettes publicitaires, les fonctions d'étude et de marketing stratégique et opérationnel contribueront ainsi à la définition des voies et des moyens pour élargir le rayonnement global de France Télévisions. Elles faciliteront notamment la compréhension des nouveaux modes de consommation des médias par le public et l'adaptation en conséquence des formats de diffusion quel que soit le support. C'est là **en puissance un instrument de pilotage stratégique et éditorial** tout à fait décisif, qui constitue le pendant opérationnel de la constitution du comité stratégique au sein du conseil d'administration. Pour que ce virage stratégique soit bien négocié, encore faudra-t-il s'assurer que le domaine Marketing soit systématiquement associé en amont de tous les projets, afin qu'il apporte son expertise pour évaluer, hiérarchiser et harmoniser les initiatives.

3. Un cœur de métier en mutation

a) Un enjeu crucial pour la réussite de l'entreprise unique

Avec l'adaptation des réseaux régionaux, la réorganisation des antennes et des programmes constitue l'un des nœuds de la réforme. C'est là que se joue véritablement le succès de l'entreprise unique. Il faut à la fois que l'organisation retenue et la structuration des équipes rendent possibles la conjugaison du maintien de chaînes aux lignes éditoriales distinctes et l'harmonisation des programmations. C'est à l'aune de l'équilibre obtenu, tout autant que de la réduction des coûts, que pourra être jugé le succès de l'entreprise unique.

Le domaine « Antennes, programmes et information » doit supporter directement la fusion des anciennes sociétés nationales de programme calquées sur les antennes dont les cultures d'entreprise et les procédures étaient dissemblables. C'est ce domaine qui doit plus particulièrement réussir la transition d'un fonctionnement en silo, segmenté et peu coordonné à une activité en réseau fondée plus encore sur l'arbitrage, l'ajustement et la comparaison perpétuelle.

Le brassage des équipes doit **éviter un double écueil** symétrique. Il convient, d'un côté, de ne pas **reconstituer telles quelles et en juxtaposition des équipes préexistantes** dans chaque chaîne, ce qui ne faciliterait pas l'homogénéisation et la diffusion des bonnes pratiques, ni l'élimination de doublons et l'intensification des synergies. D'un autre côté, il faut également **se défier d'un éparpillement trop poussé des équipes constituées** qui ont l'habitude de bien fonctionner ensemble, ce qui pourrait durablement désorganiser l'entreprise et prolonger inutilement la phase de transition.

b) Un partage des tâches complexe

La structuration interne retenue pourrait ne pas profiter jusqu'au bout de l'opportunité ouverte par la construction de l'entreprise unique pour rationaliser le fonctionnement du triple domaine « Antennes, programmes et information ». Particulièrement complexe, cette structuration interne s'appuie sur dix secteurs :

- Journaux Télévisés Nationaux
- Magazines d'information
- Information de proximité
- Sports
- Antennes
- Programmes
- Programmation transverse et acquisitions
- Opérations spéciales et partenariats
- Coordination Média Global

- Moyens des antennes, qui comprend elle-même une branche consacrée à l'administration de la production et une autre au pilotages des moyens des antennes.

La « **coordination du média global** » sera traitée par vos rapporteurs sous l'angle de la stratégie éditoriale et de diversification poursuivie par France Télévisions, qui est abordée plus loin dans le présent rapport. Du point de vue de l'organisation, il est **toutefois permis de déplorer** qu'en dépit de la volonté affichée par l'entreprise de se développer comme véritable média global, **il ait fallu de longs mois** après la présentation du projet de réorganisation **pour nommer un responsable de la « coordination média global »**. Son équipe pourtant modeste de trois personnes n'était pas complète lors de son audition par vos rapporteurs.

En outre, on peut s'interroger sur le poids réel qu'aura le coordonnateur du média global au sein de France Télévisions tant face aux autres secteurs du domaine « Antenne, programmes et information » que face au domaine « Fabrication, technologies et développements numériques », qui intègre un secteur dédié aux services interactifs. Les leçons du passé ont montré que la volonté d'autonomie des chaînes pouvait entraver les tentatives de coordination : ainsi **France 2 et France 3, notamment, ont poussé leurs initiatives propres sur Internet parallèlement aux activités du GIE France Télévisions Interactive (FTVI)** constitué à cette fin. De même aujourd'hui, il faudra impérativement veiller à ce que le coordonnateur, chargé d'instruire et de structurer les différents projets, ne soit pas débordé par des projets concurrents émanant des antennes, de l'information ou des programmes.

Pour montrer résolument l'entrée de France Télévisions dans l'ère du média global et intégrer très en amont de la chaîne de production le souci de la diffusion multisupport, **il aurait pu être envisagé de confier la coordination du média global à un directeur général-adjoint**. Celui-ci aurait eu la tutelle hiérarchique directe sur tous les responsables Internet travaillant dans les différents secteurs du domaine « Antenne, programmes et information », ainsi qu'un lien fonctionnel fort avec les services interactifs du domaine « Fabrication » et les services de prospective et de stratégie du domaine « Marketing ».

Trois autres secteurs appellent de brèves remarques :

- le secteur « Sports » devrait subir des évolutions très limitées par rapport à l'organisation actuelle puisqu'il était déjà organisé transversalement entre France 2 et France 3 ;

- le secteur « Programmation transverse et acquisitions » regroupe deux anciennes structures déjà mutualisées au niveau du groupe et qui géraient respectivement l'harmonisation de la programmation et les acquisitions de programmes de cinéma et de fiction étrangère. Il n'aurait pas été illogique de refondre ces deux structures dans le secteur « Programmes » ou bien dans le service d'administration de la production au sein du secteur « Moyens des antennes », puisque ce dernier est déjà censé intervenir dans les négociations d'achats de programme ;

- le secteur « Partenariats et opérations spéciales » reprend lui aussi une des directions communes du groupe. Y devraient être également rattachées des équipes de l'ancienne direction de l'antenne et des programmes de France 2 en charge des opérations exceptionnelles et des partenariats culturels. La création d'un secteur dédié ne semblait pas nécessaire, ces activités pouvant être rapprochées avec profit d'autres secteurs comme les programmes ou les antennes, voire la communication externe ou le secrétariat général, chargé des relations institutionnelles.

Enfin, l'information d'une part, les antennes et les programmes d'autre part, constituent les modules les plus importants et les plus sophistiqués. Ils méritent un traitement singulier plus ample.

c) Le maintien d'une organisation éclatée de l'information

Vos rapporteurs ne peuvent manquer de constater l'éclatement du traitement de l'information entre trois secteurs : les journaux nationaux, les magazines et l'information de proximité. Ceci pourrait même apparaître comme une régression dans la mesure où les magazines d'information et les journaux nationaux étaient intégrés au sein des anciennes directions de l'information de France 2 et de France 3. Certes, les synergies en termes d'échange d'images et de mutualisation des ressources ont paru suffisamment nettes entre les deux activités pour que la fabrication soit unifiée. Cependant, cette segmentation **demandera une coordination**

supplémentaire entre les deux entités pour éviter les doublons et assurer la cohérence des lignes éditoriales.

Le secteur de l'information de proximité rassemble les directions de France 3 Sat et de la coordination des rédactions régionales de France 3, la rédaction européenne de France 3 à Strasbourg ainsi que la direction de l'information de RFO et la rédaction outre-mer des antennes TV RFO. C'est le correspondant naturel du domaine des réseaux régionaux et ultra-marins, puisqu'il est chargé d'assurer une mission de coordination éditoriale pour l'ensemble des programmes d'information territorialisés. Au sein de ce secteur a été mise en place une **Agence France Télévisions** rassemblant plus spécifiquement trois structures transversales :

- Info Vidéo 3, qui sélectionnait des sujets régionaux en vue de leur reprise par les rédactions nationales de France 2 et France 3 ;

- France 3 Sat, qui réalisait des programmes régionaux mutualisés comme le Journal des régions ;

- la rédaction Malakoff de RFO, qui préparait des programmes en métropole pour le compte des directions ultra-marines et qui réalisait également un Journal de l'outre mer diffusé sur France 3.

Ce **rapprochement entre trois organes aux missions très semblables**, centrées sur la production d'éditions spécialisées et sur l'échange d'images entre les différentes rédactions nationales et territoriales, est très bienvenu.

Afin de dégager encore plus de cohérence éditoriale et une véritable articulation entre l'information nationale et régionale, il pourrait être judicieux de rapprocher l'information de proximité des secteurs des journaux télévisés nationaux et des magazines d'information au sein d'une direction de l'information. D'ailleurs, il convient de remarquer que, parallèlement, la mission de coordination des antennes régionales est intégrée au secteur des antennes et non pas détachée. Cette solution paraît plus adéquate que celle retenue pour l'information de proximité.

La **segmentation de l'information est encore accentuée au sein même du secteur des « Journaux télévisés nationaux »** par le maintien en miroir de services séparés pour les journaux télévisés et les reportages destinés aux antennes de France 2 et France 3. Le maintien de lignes éditoriales indépendantes sur les journaux télévisés, imposé par la loi du 5 mars 2009, n'interdisait pourtant pas de réfléchir à une mutualisation dépassant la seule fabrication des éditions. Certes, la médiathèque, l'infographie et la météo ont également été regroupées et une rédaction commune « Internet » a été constituée pour alimenter les sites france2.fr et france3.fr, ce dont vos rapporteurs se réjouissent. Il n'en reste pas moins que le cœur de l'organisation de l'activité journalistique n'a pas été touché.

À cet égard, **la constitution d'une rédaction Internet séparée est ambiguë** : elle ne doit pas conduire à négliger le développement de la

bivalence chez l'ensemble des journalistes d'information. Leur métier doit évoluer dans l'avenir pour leur permettre de travailler simultanément et indifféremment pour l'ensemble des supports sans déléguer systématiquement la déclinaison multimédia de leur travail à d'autres. Sur ce point, l'exemple d'autres chaînes publiques qui ont su développer une double compétence canal premium/Internet chez leurs journalistes, comme France 24 en matière d'information internationale ou comme Public Sénat pour l'information politique et parlementaire, peut être médité avec profit par France Télévisions.

Malgré des efforts d'intégration tout à fait judicieux, l'entreprise unique tend encore trop à se traduire dans le domaine de l'information par la juxtaposition des structures préexistantes.

d) La dialectique de l'antenne et des programmes

Reste à évoquer la nouvelle relation établie entre les programmes et les antennes, avec la médiation des services dédiés au pilotage des moyens des antennes et à l'administration de la production.

La constitution d'un **secteur unifié chargé des programmes**, distingué des antennes des différentes chaînes, constitue une étape majeure dans le **décloisonnement des chaînes de production et de programmation**. Elle doit permettre de renforcer la capacité d'achat et de négociations de France Télévisions vis-à-vis de ses fournisseurs. Surtout, elle vise à consolider l'identité du groupe France Télévisions en construisant une offre cohérente distincte de ses concurrents privés, en facilitant la circulation des œuvres au sein du service public et en intégrant en amont l'impératif de développement en média global.

Pour éviter de reproduire les anciennes séparations par antenne au sein du nouveau secteur unifié des « Programmes », une structuration transversale en huit unités thématiques a été retenue : Documentaires, Magazines de société, Magazines culture, histoire et patrimoine, Jeux et Divertissements, Fiction, Jeunesse, Émissions religieuses et Musique-Spectacle vivant.

L'unité « Jeunesse » était pionnière puisqu'elle existait déjà depuis le 1^{er} octobre 2008. Les résultats obtenus sont d'ailleurs très encourageants puisque le rassemblement des programmes jeunesse a **permis de construire une offre cohérente sur l'ensemble du bouquet et sur Internet**. Baptisée « Ludo », l'offre jeunesse de France Télévisions est diffusée depuis le 19 décembre 2009 sur France 3, France 4, France 5 et le site dédié mon-ludo.fr. Les émissions dotées d'un habillage commun visent à créer une marque groupe nettement identifiée mais inscrite de façon différenciée sur chaque antenne. La constitution de Ludo permet d'éviter les redondances et les concurrences sur les mêmes créneaux horaires. Elle cible des publics d'âge différents sur chaque chaîne : les enfants de 5 à 8 ans pour France 5, de 9 à 12 ans pour France 3 et de 13 à 16 ans pour France 4. Cette démarche, appuyée sur des études marketing pertinentes, se révèle particulièrement

adaptée dans le cadre de l'entreprise unique. **Vos rapporteurs souhaitent que l'ensemble des autres unités thématiques de programme suivent la même voie.**

En coordination avec le domaine Marketing et en lien étroit avec les antennes, le secteur « Programmes » portera la stratégie éditoriale de bouquet. La difficulté essentielle réside précisément dans les **modalités concrètes de l'articulation entre les antennes et les programmes**, dont les missions répondent à un intérêt commun mais par des voies divergentes. D'un côté, les antennes conservent la maîtrise des lignes éditoriales de chaque canal de diffusion et ont pour tâche de renforcer l'identité des chaînes ; de l'autre, le secteur « Programmes » assure l'alimentation des antennes, hors information, et doit renforcer la cohésion du groupe. C'est un équilibre entre la cohérence et la diversité de l'offre de France Télévisions qui doit être trouvé. Ce n'est pas dans l'organigramme mais au fur et à mesure des discussions quotidiennes entre les deux secteurs qu'il pourra être défini.

Les auditions menées par vos auditeurs leur laissent penser que les antennes, garantes des lignes éditoriales de chaque chaîne, garderont largement la main dans la nouvelle organisation. Devrait être ainsi **écarté l'écueil d'une homogénéisation et d'une uniformisation des programmes au détriment de la diversité culturelle** que doivent refléter les différentes antennes. **Une centralisation excessive des décisions serait en tout état de cause préjudiciable**, car elle ne permettrait pas à France Télévisions de garantir pleinement la **variété de la création et de la production**, conformément à son cahier des charges. Elle pourrait même gêner l'affirmation des identités et des couleurs propres à chaque chaîne, qui figure pourtant parmi les chantiers majeurs de l'entreprise. C'est pourquoi devrait être menée une réflexion transversale entre les différentes unités thématiques de programme pour contrebalancer leur spécialisation et **assurer un traitement adéquat de chaque genre** sur l'ensemble des antennes du bouquet.

S'il est donc légitime de laisser aux antennes le pouvoir de refuser l'inscription dans leur grille de programmes qui ne leur conviennent pas, il ne faudrait pas, en revanche, que le secteur « Programmes » devienne un simple prestataire de services agissant sur commande. **Un affaiblissement de ce secteur à peine formé présenterait l'inconvénient de réactiver des forces centrifuges, de laisser intactes les politiques de chaînes existantes et de faire perdurer de vieilles habitudes de cloisonnement, définitivement obsolètes dans l'entreprise unique.**

Le duo des programmes et des antennes doit également compter avec le secteur chargé des moyens des antennes. La branche chargée de l'administration de la production au sein des « Moyens des antennes » est organisée en miroir des unités de programme thématiques. Elle leur apporte un soutien technique dans leurs négociations avec les producteurs et dans la gestion de leur budget d'approvisionnement, dont il partage la responsabilité.

La branche du pilotage des moyens des antennes, quant à elle, a pour mission essentielle d'optimiser les coûts de grille, de vérifier les niveaux d'investissements et de stocks et de contrôler le respect des obligations réglementaires imposées aux antennes. Elle servira également à piloter transversalement, par genre, l'investissement dans les programmes pour tirer le meilleur parti du bouquet. L'objectif général est de faciliter la réallocation des budgets entre les genres de programme et entre les grilles, soit pour tenir compte de l'évolution de la situation financière de France Télévisions, soit pour suivre des inflexions de ligne éditoriale. Vos rapporteurs estiment que ces **deux structures de gestion en soutien des antennes et des programmes constituent des instruments de maîtrise des coûts et d'optimisation des ressources indispensables** pour la bonne marche de l'entreprise commune.

4. Les difficultés de l'intégration des réseaux régionaux

a) La fin des directions régionales et la constitution de pôles de gouvernance

Trois échelons structurent verticalement la nouvelle organisation du réseau régional métropolitain : le siège du domaine Réseaux, les quatre pôles de gouvernance et les vingt-quatre antennes de proximité, couplées à vingt-quatre centres d'exploitation. La principale innovation consiste dans la suppression des treize anciennes directions régionales, qui étaient les interlocuteurs du niveau national et exerçaient une double mission de gestion des moyens locaux et de programmation régionale, en s'appuyant sur les contenus collectés dans les bureaux régionaux d'information (BRI). Se substituent aux directions régionales les pôles de gouvernance en matière de coordination et d'allocation des ressources et les antennes de proximités, constitués à partir des BRI existants, pour la partie rédactionnelle. Cette transformation se fait à effectifs constants, nonobstant les départs à la retraite, et sans mobilité géographique constante.

Les antennes de proximité épousant les régions administratives comme ressort territorial ont pour tâche de définir la ligne éditoriale des émissions, magazines et journaux régionaux, quel que soit le support de diffusion. Elles sont placées sous la responsabilité hiérarchique des pôles de gouvernance. Elles travaillent en relation avec les centres d'exploitation, constitués quasiment à l'identique des vingt-quatre centres de fabrication actuels. À la différence des anciennes directions régionales, les antennes de proximité ne peuvent engager directement des ressources : elles dépendent sur ce point des pôles de gouvernance. Leur rôle est de proposer des contenus au pôle qui les approuve, puis de réaliser ces éléments de programme en vue de leur diffusion à l'antenne ou sur Internet.

Les pôles de gouvernance Nord-Est, Nord-Ouest, Sud-Est et Sud-Ouest couvrent plusieurs régions administratives. Ainsi, le pôle Nord-Est, basé à Strasbourg, se substitue à quatre anciennes directions régionales de

France 3 et supervise les antennes de proximité et les centres d'exploitation des régions Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine, Nord Pas-de-Calais et Picardie. La mission des pôles est d'assurer la coordination et la validation de l'activité éditoriale des antennes de proximité de leur ressort, d'une part, d'allouer les moyens aux antennes et centres d'exploitation en fonction de leurs objectifs et des projets validés, d'autre part.

b) Des liaisons fonctionnelles complexes avec les autres domaines de France Télévisions

Le réseau régional métropolitain est un exemple type d'organisation matricielle, puisque se croisent à chaque échelon territorial les responsabilités hiérarchiques verticales du siège aux implantations locales au sein du domaine et les responsabilités fonctionnelles avec l'intervention des autres domaines « Marketing-Communication », « Information-antennes », « Fabrication et Gestion ».

Les difficultés et les frictions nées des interférences possibles entre les responsables ou donneurs d'ordres, propres à ce type d'organisation, ne peuvent que s'y retrouver. Elles peuvent être même potentiellement accrues par la déconcentration de la production sur de multiples sites. Il est donc capital de définir précisément les compétences de chacun, selon l'échelon territorial qu'il occupe et selon son métier. Les points de contact entre domaines et les procédures d'arbitrage doivent recevoir une grande attention pour éviter une déstabilisation durable de l'activité des réseaux régionaux.

On peut ainsi retracer à grands traits les relations fonctionnelles entre domaines :

- les responsables de communication interne en région, qui jouent un rôle très important dans l'acclimatation et la compréhension de la réforme sur le terrain, sont rattachés à la fois hiérarchiquement aux pôles de gouvernance et fonctionnellement au domaine « Marketing-Communication » ;

- le secteur de l'« Information de proximité », chargé de coordonner les journaux régionaux et locaux de France 3 et de RFO, et la direction de l'antenne de France 3, qui est responsable de la grille globale et autorise les prises d'antennes exceptionnelles hors des décrochages habituels, sont des interlocuteurs essentiels pour les échelons territoriaux du domaine des réseaux régionaux ;

- le domaine « Fabrication » assume, quant à lui, parallèlement aux pôles de gouvernance, une responsabilité sur les centres d'exploitation régionaux. En collaboration avec le secteur de l'exploitation des réseaux au sein du siège des réseaux régionaux, il impulse la politique mutualisée d'achats. C'est également lui qui édicte les différentes normes techniques qui ont vocation à être appliquées sur l'ensemble du réseau ;

- enfin, le domaine « Gestion » apporte aux pôles de gouvernance un soutien constant tant en matière financière que pour la gestion des ressources

humaines. L'ensemble des postes de ressources humaines, juridique et de contrôle de gestion installés en région lui sont hiérarchiquement rattachés.

De ce schéma émerge l'image d'un domaine de réseaux régionaux recentré sur le métier de la collecte d'information et de production de contenus. En somme, ce domaine est entièrement gouverné par une logique d'offre d'images et de programmes, essentiellement pour l'antenne de France 3. En ce sens, le réseau régional n'a pas vu évoluer ses missions avec la réorganisation de l'entreprise.

c) Une mise en place malaisée

La régulation économique exercée par les pôles sur les organes locaux de production est censée éviter les doublons, faciliter les mutualisations de moyens interrégionales et rationaliser l'offre de programmes régionaux. Cet espoir paraîtra d'autant plus légitime que la phase transitoire sera courte. Mais six mois après le début de la mise en place de la nouvelle organisation, le chantier régional n'est pas achevé et les premiers bénéficiaires tardent à se concrétiser.

Les mobilités interrégionales au sein des pôles ont une importance cruciale pour concrétiser le passage des directions régionales au couple « pôle de gouvernance – antennes de proximité ». En effet, d'anciens BRI qui n'étaient pas le siège d'une ancienne direction régionale, comme celui d'Amiens par exemple, doivent monter en puissance, étoffer leurs effectifs et trouver de nouvelles compétences. À l'inverse, d'anciens sièges de directions régionales doivent revoir la voilure pour permettre, d'un côté, la constitution des équipes des pôles de gouvernance, et de l'autre, le rééquilibrage vers des antennes de proximité moins bien dotées historiquement.

Le refus légitime des mobilités géographiques contraintes complique les transferts de ressources humaines entre les antennes. Si des mobilités volontaires ont déjà eu lieu, il n'en reste pas moins que certaines antennes rencontrent déjà des difficultés pour remplir tous les postes nécessaires à leur plein fonctionnement. Ces frictions dues à des ajustements inévitables ne peuvent que perturber la bonne marche du réseau régional dans les premiers temps mais elles ne doivent surtout pas conduire à des recrutements supplémentaires en masse dans les antennes de proximité, qui alourdiraient une masse salariale déjà importante et ruinerait la logique de synergie et de régulation présidant à la création des pôles de gouvernance.

En outre, le maillage territorial retenu par la réforme peut être contesté. D'abord, sur un point particulier, le maintien d'une direction territoriale autonome pour la Corse, séparée du pôle Sud-Est, ne paraît pas nécessairement justifié par les spécificités insulaires. Ensuite, au regard du schéma général, s'il était parfaitement envisageable de définir des périmètres de régulation et de gestion plus large que les anciennes directions régionales, le choix de retenir quatre pôles de gouvernance seulement avec des ressorts très vastes n'apparaît pas nécessairement optimal. Les responsables de pôle ou

d'antennes sont amenés à effectuer des déplacements incessants sur des distances importantes. Ces déplacements ne semblent pas totalement dus au fait que l'organisation n'est pas pleinement achevée et reste encore à faire vivre. En régime permanent, une fois les structures en état de marche, la mission de coordination des lignes éditoriales imposera toujours des rencontres et des discussions très régulières entre les responsables d'antennes et de pôle.

En outre, le **succès de la réforme exige que les pôles de gouvernance gardent la main et ne valident pas systématiquement et automatiquement les projets des antennes de proximité** sous peine de retomber dans le fonctionnement antérieur où les ressources n'étaient pas optimisées. Il ne faut pas que les pôles de gouvernance se retrouvent à terme face aux antennes de proximité dans la même situation que naguère le siège de France 3 face aux directions régionales. Une asymétrie d'information existe nécessairement au bénéfice des responsables locaux qui proposent les contenus et au détriment du pôle allouant les moyens. Plus le nombre d'antennes de proximité sous la responsabilité d'un pôle de gouvernance est important, moins le pôle peut évaluer la justesse des projets et des demandes des antennes et s'assurer de la bonne utilisation des moyens alloués.

Pour réduire l'asymétrie, il fallait sans doute nommer responsables des pôles de bons connaisseurs du réseau de France 3, de ses ressources, de ses habitudes, de ses forces et de ses faiblesses. C'est ce qu'a entrepris la direction de France Télévisions. Il faut également que ces responsables se déplacent régulièrement sur le terrain et gardent un contact étroit avec les antennes. C'est le cas actuellement. Mais, il aurait peut-être été plus prudent et plus adéquat de choisir un maillage plus serré avec des ressorts plus limités. La commission sur la nouvelle télévision publique avait d'ailleurs plutôt évoqué un schéma d'organisation à huit mailles calquées sur les circonscriptions de l'élection des députés européens.

La **recentralisation opérée par l'institution des pôles de gouvernance témoigne d'une volonté certaine de maîtriser les coûts**. Il n'est pas certain qu'elle soit suffisante pour cela mais, en tout état de cause, qu'elle soit un succès ou un échec du point de vue de la gestion, **cette recentralisation ne doit pas aboutir à une homogénéisation et à un appauvrissement du contenu des programmes régionaux**. C'est l'écueil inverse du précédent : à la validation automatique ne doit pas succéder un dirigisme étroit.

Tout en étant validée et coordonnée dans les pôles, l'initiative éditoriale doit donc impérativement rester sous la maîtrise des antennes de proximité. Celles-ci doivent poursuivre une réflexion approfondie sur le sens même des programmes locaux qu'elles réalisent pour les dynamiser et les rapprocher des attentes de leur public naturel. À défaut, la stratégie d'hyper-proximité, qui est ostensiblement affichée par la direction de France Télévisions et sert de justification à l'étoffement des vingt-quatre BRI existants en antennes de proximité, deviendrait *ipso facto* caduque.

d) Un réseau ultra-marin aux structures largement inchangées

Le domaine Réseaux régionaux s'inscrit dans la continuité du maillage territorial de France 3 et de RFO. Les deux réseaux métropolitain et ultra-marin sont juxtaposés dans une maison commune, mais demeurent largement autonomes et ne répondent pas à des impulsions stratégiques, éditoriales et financières partagées. L'outre-mer se distingue par une dispersion géographique exceptionnelle et par la bivalence télévision-radio. Le principal enjeu à court et moyen terme est de faire face à l'arrivée de la TNT et à l'évolution inévitable de la programmation des Télé Pays. La spécificité de cette problématique rendait difficilement praticable et concevable une autre structuration, intégrant plus étroitement métropole et outre-mer. Malgré leur rattachement hiérarchique identique, les deux réseaux se prêtent donc à des analyses séparées.

L'organisation retenue pour le réseau outre-mer ne coïncide pas avec le schéma du réseau régional métropolitain. Les neuf directions régionales actuelles sont transposées sans changement dans la nouvelle entreprise. La coordination entre les directions est assurée dans le cadre de quatre bassins : Caraïbes-Amazone, Indien, Pacifique Est et Polynésie. L'isolement de Saint-Pierre-et-Miquelon justifie que la direction ne fasse partie d'aucun bassin de coordination.

Mais les bassins de coordination ne ressemblent pas aux pôles de gouvernance, puisqu'ils ne constituent pas des structures proprement dites et n'assurent pas de contrôle hiérarchique sur les directions régionales, celles-ci demeurant directement rattachées au siège. **Force est donc de constater que l'organisation du réseau ultra-marin n'a subi quasiment aucun changement.** Il n'est pas certain que dans cette configuration, les directions régionales trouvent les moyens d'affronter seules les bouleversements engendrés par l'arrivée de la TNT et de développer localement une offre de programmes adaptée.

II. LE DÉFI DE LA TRANSITION SOCIALE

A. LA REFONDATION SOCIALE

France Télévisions compte au 31 décembre 2009 **10 733 emplois équivalent temps plein (ETP)**, permanents ou non, contre 10 900 en 2008, et 10 960 dans le budget 2009. Plus de 85 % d'entre eux sont employés au titre de l'activité diffuseur. **Près de la moitié de ces effectifs sont issus de l'antenne France 3.**

TOTAL DES EFFECTIFS DE FRANCE TÉLÉVISIONS EN 2008 ET 2009

	2008	2009
France 2	2 068	0
France 3	5 131	0
France 4	30	0
France 5	250	0
RFO	1 947	0
France Télévisions SA	0	9 296
Effectifs « diffuseurs »	9 426	9 296
Télévisions	795	752
Cinéma	14	14
Effectifs « producteurs »	809	766
France Télévisions Distribution	69	68
France Télévisions Publicité et régies	316	296
Autres	280	307
Effectifs « autres activités »	665	671
Total des effectifs	10 900	10 733

Source : France Télévisions

La mise en œuvre de l'entreprise commune a conduit à établir un dialogue social en 2008 dans la perspective de la création des nouvelles directions communes. Si au cours de l'année 2009, l'organisation de chaque chaîne a perduré au sein de la nouvelle entreprise, le projet de la nouvelle structure a été présenté pour consultation aux partenaires sociaux en mars 2009. Cette dernière s'est poursuivie jusqu'en décembre 2009.

Ainsi la première présentation du projet a eu lieu le 8 avril 2009 devant le comité de groupe faisant office de comité central d'entreprise (CCE). Neuf réunions d'informations préalables ont été organisées entre avril et décembre 2009. Les vingt-sept comités d'entreprise et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ont été également informés du projet.

Puis à compter du déploiement de la nouvelle organisation, le 4 janvier 2010, un second processus de consultation des instances représentatives du personnel sur les réaménagements résultant de la mise en œuvre de l'entreprise commune a été ouvert.

Face à la revendication de remplacement systématique des départs à la retraite prévus entre 2009 et 2012 présentée par certains syndicats, France Télévisions a indiqué à vos rapporteurs qu'« *elle n'avait pas, pour 2010, d'objectifs de réduction du volume des équivalents temps plein en moyenne annuelle par rapport à la situation 2009. Cet engagement ne porte que sur l'année 2010, en raison des contraintes spécifiques liées au déploiement de la nouvelle organisation* ».

France Télévisions a pu donner de telles assurances en raison d'un niveau global de l'emploi en 2009 plus bas que le niveau fixé par le budget incluant l'effet des départs volontaires. En conséquence, la maîtrise des effectifs devrait se poursuivre en 2010, en dépit de telles garanties.

La fusion absorption de France Télévisions, prévue par la loi du 5 mars 2009 précitée, a eu pour conséquence d'entraîner la remise en cause de l'ensemble des accords collectifs en vigueur dans les anciennes sociétés de France 2, France 3, France 4, France 5 et RFO. Sous réserve d'une clause prévoyant une durée supérieure, le délai légal de survie des accords, aux termes du code du travail, est d'une année¹ à laquelle s'ajoutent trois mois de préavis².

Les négociations se sont ouvertes dès le 18 juin 2009 avec les six représentations syndicales principales : la Confédération française démocratique du travail (CFDT), la **Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC)**, la Confédération française de l'encadrement (CGC), la Confédération générale du travail (CGT), Force ouvrière (FO) et le Syndicat national des journalistes (SNJ). Elles visent à permettre l'élaboration d'un texte destiné à remplacer la convention collective de la communication et de la production audiovisuelles pour les personnels techniques et administratifs (CCCPA), l'avenant audiovisuel de la convention collective nationale de travail des journalistes (AACCNTJ) ainsi que les différents accords d'entreprise.

S'agissant des modalités de la négociation, il apparaît en premier lieu que **les incertitudes relatives à l'avenir de la direction de France Télévisions ont pu peser** sur les stratégies mises en œuvre de part et d'autre.

En second lieu, **la négociation du nouveau statut collectif s'est tout d'abord inscrite dans une période de quinze mois qui s'est révélée trop courte**. Ce délai est celui prévu par les articles L. 2261-14³ et L.2261-9 du

¹ Cf. article L. 2261-14 du code du travail.

² Cf. article L. 2261-9 du code du travail.

³ L'article L.2261-14 du code du travail dispose qu'en cas de fusion notamment, la convention collective de l'entreprise absorbée « continue à produire effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la convention ou l'accord qui lui est substitué ou, à défaut, pendant une durée d'un an à compter de

code du travail. Or la diversité des situations individuelles entre métiers (journalistes, personnels techniques et administratifs) et entre antennes (notamment France 2 et France 3) rend extrêmement complexe l'émergence d'un consensus sur un statut collectif homogène.

En effet, **France Télévisions a entrepris un projet ambitieux visant à « donner au groupe réformé une véritable constitution sociale »**¹ plutôt que de réaménager les textes en vigueur.

Les thèmes retenus tendent à permettre un **fonctionnement de l'entreprise, « responsable, souple et valorisant »**. Les axes de la révision portent, notamment, sur **l'organisation du temps de travail, la modernisation du dialogue social, l'actualisation de la grille des métiers et la révision des automatismes en matière de rémunération**. Cette organisation, selon les vœux de France Télévisions, doit notamment être plus adaptée aux spécificités de chaque secteur et plus souple en termes de planification.

La nécessaire évolution des métiers conduit également à établir de **nouvelles grilles de classification** ainsi qu'un **nouveau système de rémunération**. En effet, ainsi que le souligne France Télévisions dans ses réponses, *« la rémunération doit être simplifiée de l'arsenal de primes qui rendent les bulletins de salaires si complexes. »*

S'agissant des **droits et obligations du personnel**, force est de souligner la grande disparité de traitement existant entre les personnels des différentes antennes. En conséquence, France Télévisions préconise d'harmoniser les processus des ressources humaines *« dans un souci d'égalité de traitement et pour faciliter le développement des compétences et leur reconnaissance »*.

Opposé aux **commissions paritaires de discipline**, le groupe a proposé un dispositif de recours fondé sur les délégués du personnel. Enfin, la négociation porte également sur le **droit syndical et la représentation du personnel**.

Dans un premier temps, les négociations se sont déroulées sous la pression de l'expiration du délai légal de quinze mois qui devait marquer la fin du délai de survie des conventions et des accords collectifs, le 7 juin 2010. Or, France Télévisions a fait valoir qu'en l'absence d'accords de substitution, seraient applicables les dispositions suivantes :

- l'accord de France Télévisions SA s'appliquerait à l'ensemble du personnel de France Télévisions ;
- la convention relative aux journalistes resterait en vigueur ;

l'expiration du délai de préavis prévu à l'article L. 2261-9, sauf clause prévoyant une durée supérieure ». *Le délai de préavis est de trois mois.*

¹ Cf. *communiqué de presse du 19 février 2010.*

- les dispositions du code du travail seraient applicables, en l'absence de toute autre disposition expresse ;

- enfin, les avantages individuels acquis (AIA) auraient été maintenus aux salariés présents dans l'entreprise au 5 mars 2009 mais n'auraient pas été appliqués aux nouveaux employés à partir de cette date. La reconnaissance des avantages se faisant au cas par cas, cette hypothèse n'aurait pas manqué de créer de nombreuses inégalités de traitement pouvant susciter des recours prudhommaux et surtout de désorganiser complètement la gestion.

En pratique, **les négociations se sont déroulées jusqu'en mai dernier, conformément au calendrier** prévu par France Télévisions et selon un rythme soutenu. Celles-ci ont été peu ponctuées de grèves¹ à l'exception de trois conflits majeurs dont **vos rapporteurs déplorent les modalités de gestion.**

En effet, la CGT, premier syndicat du groupe, a déposé un préavis de grève pour le dimanche 14 mars 2010. Bien que non suivie par les autres syndicats, **cette grève a gravement perturbé le service public** et en particulier France 3 dont le programme devait être initialement dédié à la soirée du premier tour de scrutin des régionales. Douze soirées électorales ont été ainsi annulées totalement ou partiellement.

Un second préavis de grève a été également déposé pour le second tour, le dimanche 21 mars, non seulement par la CGT, mais également FO et la CFTC. La CGT et FO ont signé un protocole de sortie de grève. Un « *compromis* » a été élaboré sur le forfait jour² des journalistes de reportage et des techniciens, qui constituait un écueil majeur. Il concerne également les garanties d'évolution salariale tout au long de la carrière dont les conséquences ont un impact symbolique pour les syndicats mais sans conséquence contraignante pour l'entreprise³.

Face au risque d'expiration du délai du 7 juin, France Télévisions a tout d'abord proposé le 11 mai 2010 **de signer un accord de substitution comprenant**, d'une part, les dispositions négociées depuis 2009 telles que le droit syndical, les mesures générales ainsi qu'une grande partie de celles relatives au temps de travail et, d'autre part, celles prévoyant la survie des

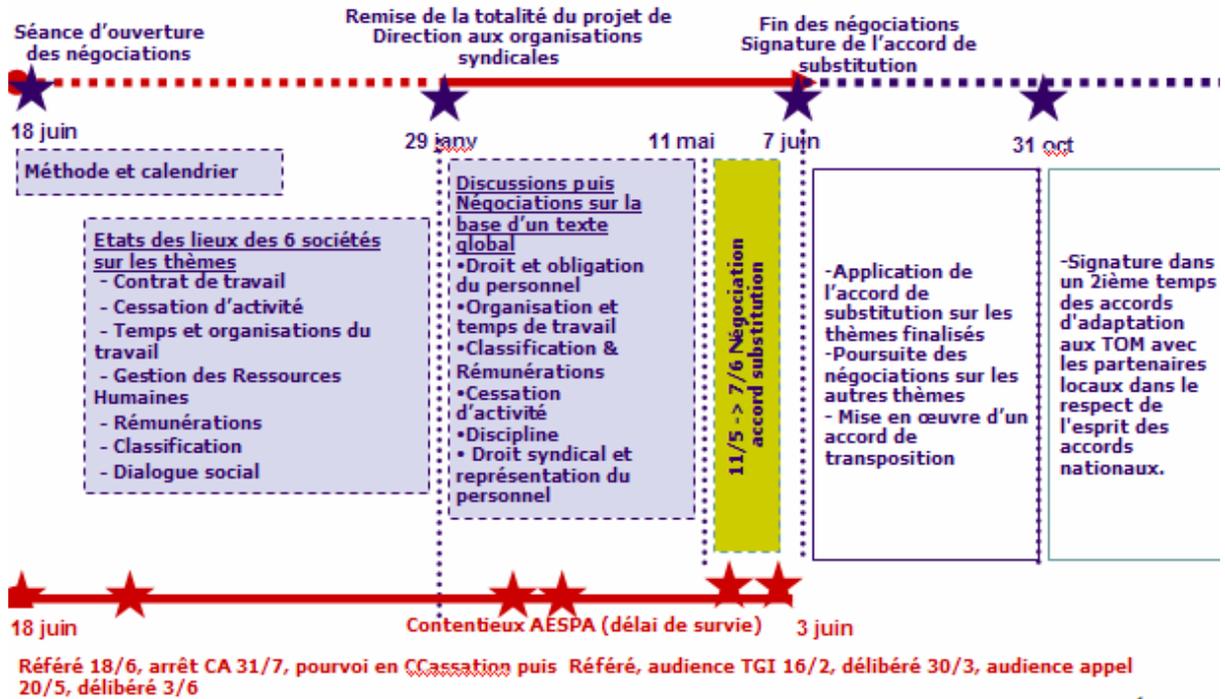
¹ *Au premier semestre 2010, France Télévisions a comptabilisé dix jours de grève pour vingt deux préavis dont neuf ont été levés.*

² *Réponse de France Télévisions sur la nature du compromis : « Le protocole réaffirme le principe de la généralisation du forfait jour. Les précisions apportées sur le forfait jour ne constituent que la reprise des dispositions du code du travail car il s'agit d'une modification substantielle des conditions de travail nécessitant un accord du salarié ».*

³ *Réponse de France Télévisions sur la nature du compromis : « En effet, l'évolution des minimas au même rythme que les mesures générales accordées dans la cadre de la négociation annuelle obligatoire (NAO) n'a pas d'effets inflationnistes sur les rémunérations de base (tout salarié étant en pratique au dessus des minimas, et le restant du fait de l'indexation des minimas sur les mesures générales). Le seul effet de cette mesure d'indexation concerne des éléments de rémunération annexe (prime d'ancienneté notamment, dont le calcul prend en compte les minimas) ».*

autres accords jusqu'à l'aboutissement des négociations prévu au 31 octobre 2010.

ÉTAPES DE LA NÉGOCIATION PRÉCÉDANT LA DÉCISION DE LA COUR D'APPEL DE PARIS



Source : France Télévisions

Dans un second temps, les tensions intersyndicales¹ se sont aggravées. D'une divergence de position d'origine axée sur la pertinence de l'organisation matricielle en domaines, celle-ci s'est prolongée sur l'opportunité ou non de signer les accords dits de substitution².

Confrontés au risque d'expiration du délai des négociations, le SNJ, la CFDT et la CFE-CGC ont, quant à eux, lancé un appel à la grève afin d'obtenir la prolongation des accords sociaux. 18 % du personnel de l'ensemble du groupe y ont répondu le 4 juin 2010. Ils étaient près de 52 % appartenant à la rédaction de France 2³.

Entretemps, l'issue de la contestation juridique de la validité de la date d'expiration des différents accords allait bouleverser le calendrier, si ce n'est les rapports de force en présence.

¹ Cf. L'article du journal les Échos du 31 mai 2010 intitulé « Social : négociations sous tension à France Télévisions ».

² La CFDT, la CGC et le SNJ ont refusé de signer l'accord de substitution.

³ Source : La Tribune du 5 juin 2010 « France Télévisions: imbroglio social et division syndicale ».

En effet, **les organisations syndicales**, le SNPA-CGC, la CFDT et la SNJ, ont interjeté appel devant la Cour de Paris d'un jugement du Tribunal de Grande instance du 30 mars 2010. Le TGI les avait déboutés en première instance sur la remise en cause de la date « butoir » du 7 juin. **Le 3 juin 2010, ils ont obtenu satisfaction devant la Cour d'appel de Paris.**

En effet, **la Cour a jugé que la fin de la période de survie** de la convention collective des personnels techniques et administratifs et de l'avenant à la convention collective des journalistes n'est pas fixée au 7 juin 2010 mais respectivement **au 8 octobre 2012 et au 8 février 2011**. En revanche les délais de survie des accords d'entreprise et d'établissement, qui complètent ces textes, expirent le 7 juin 2010.

ARRÊT DU 3 JUIN 2010 DE LA COUR D'APPEL DE PARIS

La Cour s'est fondée sur l'article 86 de la loi du 7 mars 2009 imposant à France Télévisions, dans le cadre de la fusion, de reprendre notamment l'ensemble des contrats conclus par ou au profit des sociétés absorbées. L'adhésion de ces dernières à l'association des employeurs de l'Audiovisuel Public (AESPA) constitue une obligation contractuelle transférée au groupe. En conséquence, **France Télévisions est liée par les textes signés par l'Association**, en l'espèce, la convention collective des personnels techniques et administratifs ainsi que l'avenant à la convention des journalistes. France Télévisions serait, en effet, devenue membre de droit de l'AESPA, lors de la fusion. Sa volonté d'en démissionner le 12 mars 2009 ne la délie pas des obligations résultant des accords collectifs signés antérieurement.

S'agissant des processus de disparition des accords collectifs, la Cour a précisé qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre le régime de la dénonciation, procédant de la volonté des parties, et celui de la mise en cause trouvant sa cause dans un motif extérieur.

La Cour d'appel ajoute *« qu'en l'espèce, les délais revendiqués par les appelants ont pour origine la convention collective et l'avenant à celle-ci et plus précisément les articles 2-3 de la convention collective de la communication et de la production audiovisuelle et 2-2 de l'avenant sur l'audiovisuel public à la convention collective nationale de travail des journalistes. Que ces deux textes n'envisagent que la dénonciation et non la mise en cause mais que force est de constater en premier lieu qu'il n'appartient pas aux partenaires sociaux d'envisager une mise en cause, hypothèse qui ne procède pas de leur propre volonté, mais d'un fait extérieur, [...] que par ailleurs, les textes litigieux manifestent clairement la volonté des signataires de prévoir, [...] des délais suffisamment longs [...] que dans ces conditions, la loi ayant expressément assimilé les effets de la mise en cause à ceux de la dénonciation, rien ne vient s'opposer à l'application des textes susvisés. »*

Source : Cour d'Appel de Paris

La décision de la Cour d'appel de Paris modifie donc le calendrier de la finalisation de l'entreprise unique.

France Télévisions qui estimait initialement disposer de quinze mois de négociations pour l'ensemble de ses accords, se retrouve confrontée à trois

échéances différentes¹ : le 7 juin 2010, fin des accords professionnels, le 8 février 2011, fin de l'avenant à la convention collective des journalistes, et le 8 octobre 2012, fin de la convention collective des personnels techniques et administratifs.

Afin de les concilier, France Télévisions et les organisations syndicales représentatives ont **signé le 7 juin 2010, un accord de prorogation** des accords d'entreprise et d'établissement² jusqu'au 8 février 2011. Un bilan de la négociation est prévu au plus tard le 10 janvier 2011.

En conséquence, vos rapporteurs observent que **si l'entreprise unique a été créée, ses fondations sociales restent à construire**. Ils appellent de leurs vœux un accord sur la nouvelle convention collective, dans les délais les plus brefs, permettant de prendre en compte les exigences de métiers et de fonctionnement qui placeront France Télévisions en tête de la compétition audiovisuelle, dans le respect de ses missions de service public.

Ils constatent que la survie de la convention collective des personnels administratifs et techniques (CCCPA) pourrait éventuellement constituer un frein à la construction de l'entreprise unique dans la mesure où elle entraîne le maintien de statuts différents pour des salariés effectuant les mêmes tâches.

Les principaux points à régler demeurent les **questions relatives aux classifications, aux métiers ainsi qu'aux rémunérations**. Ainsi, les propositions de France Télévisions visent notamment à remettre en cause les automatismes en matière de rémunération dont bénéficient certains personnels afin de tendre vers un système plus proche de celui des journalistes comprenant une prime d'ancienneté et des mesures individuelles au choix de la hiérarchie.

B. LE CHOIX DU MAINTIEN DU « CLIMAT SOCIAL »

1. La maîtrise de la masse salariale

Outre l'harmonisation des statuts des personnels de l'entreprise commune, la réorganisation sociale s'accompagne d'un engagement de France Télévisions à **maîtriser les charges de personnel**, permanents et non permanents, conformément à l'objectif de maîtrise de sa masse salariale assigné par le contrat d'objectifs et de moyens.

Vos rapporteurs observent que **les charges de personnel s'élèvent à 855,8 millions d'euros en 2009** contre 865,4 millions d'euros budgétés en 2009. En comptabilisant la prime de 8,2 millions d'euros versée en remplacement de l'intéressement, le total s'établit à 864 millions d'euros.

¹ Ces délais sont calculés à compter de la date de dissolution du 9 avril 2009 de l'AESPA.

² Accords en vigueur au sein de France 2, France 3, France 4, France 5, RFO et France Télévisions.

Cette démarche de réduction des effectifs entreprise depuis 2007¹ a donné lieu à la mise en place d'un dispositif de départs volontaires assorti d'un engagement de non remplacement systématique.

Dans le cadre du plan d'affaires pour 2009-2012, France Télévisions **visé à ne remplacer les postes qu'au cas par cas, en tenant compte de la continuité du service et du développement de nouvelles activités.**

Néanmoins, **les résultats apparaissent modestes**, à l'exception de la maîtrise de la masse salariale des non permanents. Ce plan n'a conduit qu'au non remplacement de moins de 360 emplois du groupe entre 2007 et 2009.

En revanche, **vos rapporteurs saluent la maîtrise des charges de personnels non permanents.** France 3 et France 2 ont respectivement diminué de 25 % et 18 % les effectifs correspondants entre 2007 et 2009, ainsi que l'illustre le tableau de la page suivante.

Ce dernier retrace les effectifs mesurés en volume d'emplois selon la méthodologie de la Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP). Ils correspondent donc à **la moyenne annuelle des effectifs moyens mensuels** mesurés en équivalent temps plein. Ce mode de calcul est particulièrement pertinent lorsque l'organisme compte un volume significatif de non permanents car il mesure en fait les moyens humains mobilisés en moyenne sur la période.

¹ *La réduction de la masse salariale a été poursuivie dès 2008. Les charges de personnels ont alors diminué de 2 % en 2008 (soit une économie de 16,4 millions d'euros). Le coût du dispositif d'accompagnement au départ volontaire s'est établi à 10,9 millions d'euros en 2008. Les effectifs s'élevaient à 10 900 salariés en 2008 contre 11 093 en 2007. Il apparaît que cette diminution résulte de la réduction du nombre de salariés non permanents. Leur effectif était, en effet, de 1 922 en 2008 contre 2 152 en 2007. Les effectifs équivalents temps plein, permanents ou non, de « l'activité diffuseur » en 2008, étaient également en baisse, de 2,7 % en 2008 (9 426 contre 9 688 en 2007).*

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS MOYENS DE FRANCE TÉLÉVISIONS
DE 2007 À 2009**

	Effectifs moyens au 31/12/07	Effectifs moyens au 31/12/08	Effectifs moyens au 31/12/09
France 2	1 612,00	1 592,30	1 569,10
France 3	4 913,70	4 863,90	4 865,90
France 4	28,00	30,00	30,00
France 5	227,30	231,20	223,30
RFO	1 563,00	1 574,70	1 588,60
FTV SA	152,20	175,60	216,00
FTVI	40,70	68,00	70,50
Total ETP permanents	8 536,90	8 535,70	8 563,40
France 2	509,90	475,80	418,80
France 3	1 125,10	914,90	841,20
France 4	2,00		2,00
France 5	24,80	18,30	20,20
RFO	417,60	372,20	354,10
FTV SA	14,30	7,60	11,10
FTVI	11,60	2,50	9,30
Total ETP NP "diffuseurs"	2 105,30	1 791,30	1 656,70
France 2	2 121,90	2 068,10	1 987,90
France 3	6 038,80	5 778,80	5 707,10
France 4	30,00	30,00	32,00
France 5	252,10	249,50	243,50
RFO	1 980,60	1 946,90	1 942,70
FTV SA	166,50	183,20	227,10
FTVI	52,30	70,50	79,80
Total général	10 642,20	10 327,00	10 220,10

Source : France Télévisions - TB filiale

2. Le système de rémunération

En 2009, de nouvelles modalités de rémunération ont été élaborées pour les cadres dirigeants, à la suite des travaux menés avec le cabinet Mercer en 2008. Les grands principes de ce système de rémunération sont les suivants :

- la rémunération d'un poste est fonction de l'importance du poste dans l'organisation ;
- l'évaluation du poste est réalisée sur la base de la description de celui-ci, en application d'une méthode reposant sur des critères de classification ;
- le résultat de l'évaluation d'un poste détermine son rattachement à une classe et à une fourchette de rémunération associée ;
- les évolutions de salaire des collaborateurs s'opèrent dans le cadre de la fourchette de rémunération associée à l'emploi qu'ils occupent.

Il a été décidé que ces principes de rémunération ainsi que la méthode « Mercer » d'évaluation des postes seraient retenus comme base de construction du futur système de rémunération inscrit dans le projet d'accord d'entreprise France Télévisions, actuellement en cours de négociation.

3. Une gestion hétérogène des ressources humaines de France 3

Si vos rapporteurs se félicitent des réformes jusqu'à présent entreprises, ils relèvent néanmoins qu'un certain nombre d'entre elles devront être poursuivies en 2011, au titre desquelles figurent des ajustements fonctionnels dans le cadre de l'antenne France 3. En effet, à l'issue de la réorganisation, **aucune obligation de mobilité professionnelle, ni géographique n'a été imposée aux personnels.**

France 3 comptait 5 707 effectifs moyens en 2009 dont 841 non permanents, soit 14,73 %. Vos rapporteurs saluent la politique de maîtrise de la masse salariale. L'antenne a en effet diminué ses effectifs non permanents de 25,2 % entre 2007 et 2009. Cependant, les efforts doivent être maintenus car vos rapporteurs relèvent des disparités régionales en matière de gestion des ressources humaines, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

EFFECTIFS MOYENS ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN POUR 2009 PAR RÉGIONS

	ETP
Alsace	197,0
Aquitaine	229,4
Bourgogne Franche-Comté	237,7
Corse	218,7
Limousin Poitou Charentes	278,4
Lorraine Champagne Ardennes	285,5
Méditerranée	328,2
Nord Pas-de-Calais Picardie	311,4
Normandie	251,2
Ouest	305,9
Paris Ile-de-France Centre	346,9
Rhône Alpes Auvergne	376,6
Sud	356,9
Total	3 723,9

Source : France Télévisions

Tout en convenant que le nombre d'effectifs global par région ne saurait constituer un critère unique d'appréciation de la gestion des

différentes directions¹, vos rapporteurs considèrent que ces données sont exploitables à structures comparables.

A titre d'illustration, deux audits ont été réalisés sur la direction de Paris Ile-de-France Centre, ainsi que sur celle de la région **Bourgogne Franche-Comté**. Celui de la région Paris Ile-de-France révèle que ses effectifs demeurent élevés en dépit d'un effort de réduction de près de 12 % entrepris depuis 2004². Ils y sont supérieurs à la moyenne (40 ETP contre 36 en moyenne). S'agissant de l'information, les locaux de Vanves, Tours et Châteauroux disposent d'effectifs bien supérieurs à la moyenne (83,6 ETP contre 50 à 56). Or c'est en Ile-de-France Centre que France 3 réalise ses plus faibles audiences de l'ordre de 10 % au lieu de 12 % en moyenne.

S'agissant de la **région Méditerranée**, la mission de contrôle général économique et financier a relevé que les marges de manœuvre relatives à la gestion des personnels y sont étroites en raison de l'absence quasi-totale de « turn over ». La plupart des personnels ayant obtenu une affectation en Méditerranée ne quittent la région que lors du départ à la retraite. Dans ces conditions, le renouvellement des équipes est difficile et atypique dans cette région. Or, la zone de diffusion, la nature du public, les nombreuses offres alternatives de divertissements ainsi que la forte concurrence des autres chaînes de télévision font de la Méditerranée une des régions où sont enregistrés les plus faibles taux d'audience.

Quant à la **région Limousin**, la **relative stabilité des effectifs totaux ces dernières années** résulte de l'effet combiné de l'augmentation des non permanents ainsi que de leur réduction. Ce mouvement est associé à la hausse des volumes de diffusion présentés. Il rigidifie cependant la structure des dépenses de cette région et fait progresser les coûts fixes à mesure que les volumes augmentent.

Vos rapporteurs relèvent avec satisfaction que la direction de l'audit interne a jugé la planification des personnels en **région Bourgogne Franche-Comté exemplaire**. Selon un rapport d'octobre 2007, cette dernière est passée d'une « *gestion des absences à une gestion de l'activité* ». L'organisation qui y a été mise en place a permis un gain en personnel de l'ordre de 5 % des équivalents temps plein (ETP).

4. Le choix d'un plan de départs volontaires

Vos rapporteurs observent que l'enveloppe prévue pour l'alignement des statuts a été entièrement consommée en 2009, afin de réduire les disparités hommes/femmes ainsi que celles entre chaînes.

¹ En effet, ce nombre varie en fonction des bureaux excentrés. Or cette organisation varie d'une région à l'autre.

² Effectifs en 2004 : 394.

Un dispositif de départs volontaires à la retraite a été présenté aux salariés de France Télévisions et approuvé en conseil d'administration le 8 juillet 2009. **Ouvert jusqu'au 31 décembre 2012, ce plan offre une incitation de départ en retraite aux salariés de plus de 60 ans** ou répondant aux conditions dites des carrières longues et ayant acquis tous les trimestres nécessaires afin de bénéficier d'une retraite à taux plein. Une indemnité spécifique de volontariat progressive, en fonction de l'ancienneté, doit alors être versée aux salariés volontaires.

Vos rapporteurs constatent que le plan de 2009-2012 met en œuvre des modalités plus simples que celles du plan de 2007. Il est également **plus incitatif**¹. Ainsi, placé dans le champ des articles L. 1233-62 et suivants, et de l'article 2323-15 du code du travail, le dispositif conduit à ce que le montant versé au salarié ne soit pas imposable au titre de l'impôt sur le revenu. En outre, il permet à celui-ci de disposer d'une durée de volontariat de neuf mois alors que celle-ci était limitée à un mois et demi pour le dispositif de 2007.

En conséquence, **l'entreprise a provisionné en 2009 le coût pluriannuel prévisionnel de cette indemnité spécifique** de volontariat et d'actualisation de l'indemnité de départ en retraite.

France Télévisions anticipe des départs effectifs plus importants de la population éligible que ceux constatés en 2007. En effet, 210 départs sur 559 éligibles avaient été réalisés en 2007, soit un taux de 37,6 %.

Tout d'abord, **vos rapporteurs jugent ce plan modeste.** France Télévisions leur a précisé que si la population maximale théorique concernée est de 1 349 personnes (60 ans et plus sur la période), la population probable ne serait que de 844 personnes (62 ans et plus sur la période). La prévision du coût du plan de départ repose sur une estimation des salariés potentiellement intéressés par ses modalités en fonction des manifestations d'intérêt et de l'historique des départs réalisés dans le cadre d'un dispositif précédent mis en œuvre en 2006 et 2007. A la date du 30 avril 2010, 17 employés ont opté pour le départ volontaire en 2009, France Télévisions n'a enregistré que 213 demandes officielles de bénéficier du dispositif sur les 844 départs estimés.

Ensuite, en dépit du caractère attractif du plan, **vos rapporteurs craignent que celui-ci n'ait qu'un impact inférieur à celui attendu** en raison de la crise économique. Ils considèrent que **l'efficacité du dispositif** dépendra non seulement de l'exactitude de la projection statistique des départs, mais aussi et surtout **du taux d'adhésion des salariés.**

En revanche, vos rapporteurs jugent que **le dispositif de départ volontaire à la retraite accompagné d'un taux de remplacement limité constitue une stratégie appropriée** afin d'assurer le maintien d'un « climat

¹ 8 mois devraient être versés au lieu des 5,6 mois de 2007 (en moyenne 2,4 mois supplémentaires sur la base de l'ancienneté moyenne constatée).

social » propice à la réalisation des réformes entreprises. Le plan 2009/2012 est mis en place concomitamment à un changement profond de l'organisation de France Télévisions lié à la disparition des sociétés nationales de programme auxquelles certains salariés sont historiquement attachés. **La fusion des différentes sociétés ainsi que la nouvelle organisation matricielle ont pu, en effet, être perçues par certains personnels comme une « révolution » les privant de repères.**

Cependant, **une telle stratégie ne produit qu'un impact relativement modeste en termes de maîtrise des coûts.** Le ratio relatif aux charges de personnel rapportées aux dépenses opérationnelles, prévu dans l'avenant au COM, devrait passer de 37,3 % en 2009 à 37,6 % en 2012, harmonisation des statuts incluse.

En conséquence, si France Télévisions a précisé que les coûts sociaux totaux de transition devraient être globalement conformes aux hypothèses retenues dans le plan d'affaires, **vos rapporteurs craignent cependant qu'à périmètre constant, les dépenses de personnel n'augmentent en 2010.** En effet, nul ne peut exclure dans un climat d'incertitude quant à l'issue des négociations sociales en cours que la prise en charge des coûts de transition liés à la renégociation des accords collectifs n'augmente.

En outre, vos rapporteurs tiennent à insister sur **l'ampleur du défi social à relever en matière d'ajustement des effectifs aux emplois.** Face à la diversité des métiers et au poids de la masse salariale, une gestion efficiente doit concilier personnalisation et nombre. **Les risques d'un renforcement du poids bureaucratique sont présents.**

La question de **l'optimisation des emplois du réseau régional de France 3 demeure entière.** En l'absence d'obligation de mobilité professionnelle ou géographique, la répartition des effectifs du réseau régional doit s'adapter à la nouvelle organisation dans les meilleurs délais afin de renforcer les synergies prévues par la réforme.

L'entreprise unique ne doit pas se réduire à une réforme juridique. La réussite de la réorganisation sociale requiert en conséquence l'ouverture d'une seconde phase, visant à l'optimisation de la nouvelle structure, par le biais non seulement des départs en retraite, mais surtout par les **mobilités internes** et l'émergence d'une culture d'entreprise au-delà des anciens cloisonnements d'antenne. **L'adhésion des personnels** au projet constitue un enjeu fondamental permettant de donner sa pleine efficacité à l'organisation matricielle.

Vos rapporteurs rappellent enfin que la réussite de la transition sociale constitue l'une des conditions primordiales du respect de la trajectoire de charges du plan d'affaires 2009-2012.

DEUXIÈME PARTIE

LA STRATÉGIE FINANCIÈRE ET ÉDITORIALE

I. LA COHÉRENCE DE LA TRAJECTOIRE DE CHARGES : FRANCE TÉLÉVISIONS, UNE ENTREPRISE COMME LES AUTRES ?

A. UN RETOUR INATTENDU À L'ÉQUILIBRE ...

1. De 2005 à 2008, du bénéfice au déficit

Si France Télévisions a réalisé son virage éditorial au moment propice, l'entreprise commune est née dans une période de crise économique et financière.

En effet, les années 2005 et 2006 ont été bénéficiaires. Le résultat net après impôts de France Télévisions s'est établi respectivement à 23,9 millions d'euros en 2005 et 13 millions d'euros en 2006. L'écart entre le résultat net réel et celui du plan d'affaires a été particulièrement faible : respectivement 0,1 million d'euros et 0,6 million d'euros.

En revanche, 2007 constitue une année en trompe l'œil. Bien que le résultat net après impôts de France Télévisions se soit élevé à 22,2 millions d'euros¹, le chiffre d'affaires n'avait cette année progressé que de 1,91 % contre 2,71 % prévus dans le COM.

Cette dégradation du chiffre d'affaires s'est produite dans le cadre d'une situation financière du groupe tendue. La diminution des recettes publicitaires a réduit la capacité d'autofinancement de l'entreprise. Celle-ci est ainsi passée de 141,8 millions d'euros en 2006 à 82,6 millions d'euros en 2007, loin des 123,1 millions d'euros prévus par le COM. La trésorerie a été réduite de 114,3 millions d'euros en 2006 à 61,3 millions d'euros en 2007.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport², en 2007 **« le groupe France Télévisions a privilégié l'investissement dans les programmes, plutôt que le respect des équilibres économiques fixés dans le COM »**. Son coût de grille a augmenté de 2,4 %. Le réinvestissement dans

¹ Ce résultat provient en partie de la réalisation d'un résultat financier positif de 2,1 millions d'euros au lieu d'une prévision de perte financière de 11,2 millions d'euros. La renégociation en 2006 du swap de taux de la SCI France Télévisions et la réalisation de gains sur le portefeuille de placement ont permis de dégager ce résultat.

² Rapport public thématique de la Cour des comptes d'octobre 2009 intitulé « France Télévisions et la Nouvelle télévision publique »

les programmes s'est poursuivi à un rythme soutenu. Les droits de diffusion acquis inscrits à l'actif sont passés de 753,6 millions d'euros à 829,7 millions d'euros, soit une progression de 10,2 %, mais cette hausse s'est accompagnée de celle de l'endettement à l'égard des fournisseurs de programmes pour un montant presque équivalent.

La stratégie éditoriale a été particulièrement contrainte en 2008, année déficitaire. L'effondrement des recettes publicitaires a provoqué un résultat d'exploitation négatif de 101,2 millions d'euros aggravé par un résultat exceptionnel de - 30,9 millions d'euros.

La capacité d'autofinancement du groupe est devenue négative pour la première fois de son histoire. La dotation en capital de 150 millions d'euros versée par l'État à titre de soutien exceptionnel a certes permis de rétablir la trésorerie en fin d'exercice, mais celle-ci est rapidement redevenue déficitaire au début de l'exercice 2009. France Télévisions a finalement enregistré un déficit avant impôts de 137,7 millions d'euros en 2008.

2. 2009, le retour à l'équilibre

a) L'absence d'« effet d'aubaine » publicitaire

Vos rapporteurs rappellent qu'à compter de 2009, **les missions de service public de France Télévisions sont financées** non seulement par la dotation issue du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel »¹ mais également par **une dotation complémentaire** provenant de la mission « Médias » du budget général². Cette dotation budgétaire doit permettre à France Télévisions d'accomplir sa mission de service public dans le cadre d'un changement de modèle économique lié notamment à la disparition progressive de la publicité sur les chaînes du groupe à partir de janvier 2009.

Son montant, initialement fixé à 450 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2009, a été **versé à hauteur de 415 millions d'euros**³, compte tenu du surplus de recettes publicitaires généré en 2009.

En effet, dès juillet 2009, France Télévisions a annoncé à son conseil d'administration un écart favorable de 70 millions d'euros sur les recettes de publicité et de parrainage. Cet écart a été révisé à la hausse lors du conseil d'administration de septembre pour s'établir à 105 millions d'euros. **Il s'élève, à la clôture de 2009, à 144,9 millions d'euros**⁴, soit un surplus de l'ordre de 55,73 % par rapport à l'objectif de 2009 (260 millions d'euros).

¹ Programme 841 « France Télévisions ».

² Programme 313 « Contribution au financement de l'audiovisuel public ».

³ La réduction de 35 millions d'euros de la dotation a permis de financer d'autres besoins de l'audiovisuel. Son montant a été versé au programme 846 « passage à la télévision tout numérique » du compte de concours financier afin de financer les premières dépenses des fonds d'aides aux populations les plus fragiles, ainsi que celles se trouvant dans des zones privées de TNT.

⁴ Tel que figurant dans les comptes arrêtés par le conseil d'administration du 13 avril 2010.

Si le marché publicitaire de la télévision hertzienne est en recul de 8 % en valeur et de 6 % en volume, à périmètre constant, vos rapporteurs se félicitent de l'excellente performance de France Télévisions qui enregistre une augmentation de 8,1 % par rapport au seul chiffre d'affaires en journée¹. La bonne tenue des audiences du groupe, ainsi que la valorisation de celles-ci par la régie auprès des annonceurs expliquent en partie cette performance.

b) Une amélioration du solde des comptes d'exploitation

- L'analyse du compte de résultat fait apparaître une amélioration des différents postes hormis le résultat exceptionnel

- Un bénéfice net de 23,6 millions d'euros

Si le début de l'année 2009 a été marqué par une incertitude sur le respect de la trajectoire financière, **l'absence d'effet de report total des ressources publicitaires** sur les chaînes privées **a permis de résorber le déficit prévisionnel**, de manière inattendue.

France Télévisions a ainsi conservé un complément de financement de près de 110 millions d'euros non inscrit dans le budget de 2009 qui ont été **affectés à la réduction du déficit** prévisionnel estimé à 135,4 millions d'euros². Le **bénéfice net** avant impôts s'élève au 31 décembre 2009 à **23,6 millions d'euros**³. Le résultat net après impôts est de 19,6 millions d'euros. Vos rapporteurs saluent ce retour à l'équilibre qui n'était prévu par le plan d'affaires **qu'en 2011, s'agissant du retour à l'équilibre opérationnel et 2012 pour celui relatif à l'équilibre net.**

- Une amélioration de la situation financière

Ils se félicitent du rétablissement de la **trésorerie** en 2009. **Cette dernière s'établit à 150,7 millions d'euros** contre 33,1 millions d'euros au 31 décembre 2008. Sa reconstitution s'est réalisée au fur et à mesure, ainsi que l'illustrent les différentes estimations effectuées tout au long de l'année. Le budget de 2009 l'avait évaluée initialement à - 294,1 millions d'euros. Ce montant a été revu à la hausse dans le cadre du plan d'affaires (- 254,4 millions d'euros), puis en mai (- 45,6 millions d'euros) et en juin 2009 (- 12,7 millions d'euros). L'écart à la prévision s'explique essentiellement par les boni publicitaires ainsi que par l'absence d'impact négatif présumé de la loi de modernisation de l'économie (LME)⁴. De surcroît, cette situation financière est confortée par le fait que la contribution à l'audiovisuel public est versée par douzième.

¹ Source : Présentation des résultats 2009 au conseil d'administration du 13 avril 2010.

² Le plan d'affaires a prévu un déficit de 98,3 millions d'euros en 2009 qui a été finalement budgété pour 135,4 millions d'euros. Il convient de souligner que le budget 2009 a été adopté lors du conseil d'administration du 16 décembre 2008. Le plan d'affaires 2009-2012 a été présenté au conseil d'administration du 2 juin 2009.

³ Cf. compte de résultat.

⁴ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

La capacité d'autofinancement redevient positive en 2009 : 172,4 millions d'euros contre - 11,6 millions d'euros en 2008. Son amélioration est la conséquence de la réalisation d'un bénéfice net de 23,6 millions d'euros au lieu d'un déficit de 135,4 millions d'euros.

Si le déficit du résultat financier est moins important que prévu, soit 28,4 millions d'euros dans le budget initial de 2009, il s'établit néanmoins à **8,5 millions d'euros** contre 5,4 millions d'euros, au 31 décembre 2008. La chute de la rémunération des taux a conduit à une moindre rémunération de la trésorerie.

- Un résultat opérationnel positif

En premier lieu, s'agissant du résultat opérationnel du diffuseur celui-ci s'élève après coûts de transition à **18,3 millions d'euros contre une prévision de déficit** de 123,4 millions d'euros selon le budget et 87,1 millions d'euros selon le plan d'affaires.

Quant au **coût de grille, il s'élève à 1 937,1 millions d'euros** en 2009. Il apparaît que **France Télévisions a consacré l'accroissement de ses ressources en priorité à la grille** des programmes en menant une **politique de maîtrise des coûts hors grille**. A titre d'illustration, **ces derniers ont crû de 0,7 %** depuis 2007, alors que le coût de grille progressait de + 6,8 % durant ces trois exercices.

Les autres dépenses du diffuseur s'élèvent à 517,6 millions d'euros, soit une **diminution de 27 millions d'euros** par rapport au budget et de 3,3 millions d'euros par rapport au plan d'affaires. En effet, les coûts de diffusion ont été réduits par rapport au budget de 6,95 % s'agissant de la diffusion hertzienne et de 19,09 % pour la diffusion numérique. Vos rapporteurs saluent **également une baisse des frais généraux de 6,04 %** par rapport au budget de 2009 mais également de 1,5 % par rapport aux coûts de 2008. **En revanche, les subventions aux filiales cinéma** sont responsables d'un dépassement de 4,9 millions d'euros du budget (soit 37 %) en raison de la croissance des contributions à la création cinématographique du fait des accords signés¹.

Le poste « autres éléments » du compte de résultat comptabilise notamment les coûts de transition. Ils s'élèvent à 24,6 millions d'euros en 2009. Ce montant inclut notamment le versement, permis en raison du rétablissement financier, d'une prime exceptionnelle en remplacement de l'intéressement. En effet, France Télévisions n'ayant pu renégocier de tels accords, a décidé de verser une prime de 500 euros par salarié pour un montant total de 8,2 millions d'euros.

Quant au résultat opérationnel des autres activités (producteur, régies publicitaires, gestion de droits et autres activités), il est très nettement

¹ L'accroissement de l'obligation cinéma provient du passage du taux basé sur le chiffres d'affaires de référence de 3,3% à 3,4% ainsi que de la prise en compte de la dotation en capital 2008 de 150 millions d'euros dans le calcul de l'assiette 2009.

supérieur au budget initial (149,23 %). **Il s'établit à 48,6 millions d'euros** contre 15,9 millions d'euros en 2008, soit une progression de 205,66 %. Cette amélioration est notamment due à la performance de la régie publicitaire, ainsi qu'au retour à l'équilibre de la filière production (ex-France 3) et enfin aux bons résultats de la distribution avec notamment le documentaire « Apocalypse ».

Constatant **la réalisation d'un bénéfice de 3,3 millions d'euros en 2009 par la filière production** de France 3, devenue filière de production de l'entreprise commune, vos rapporteurs ont souhaité obtenir des précisions sur les modalités de son retour à l'équilibre. Le résultat opérationnel du producteur de 100 000 euros est conforme aux prévisions et en progression par rapport à l'exercice 2008 qui s'était soldé par une perte de 900 000 euros.

Cette amélioration du résultat s'explique par une activité plus soutenue en 2009 qu'en 2008, notamment grâce à la vidéo-mobile et aux équipes légères, d'une part, ainsi qu'à l'augmentation des marges réalisées sur l'ensemble des processus, d'autre part. En effet, la politique de réduction des coûts¹ et la réorganisation de la production, gérée par pôle d'activité, mises en œuvre en 2007, portent leurs fruits.

- Un résultat exceptionnel obéré par la provision pour incitation au départ volontaire

Vos rapporteurs constatent que **le résultat exceptionnel enregistre un déficit à hauteur de 35,5 millions d'euros contre une prévision de 2 millions d'euros dans le cadre du budget**. En effet, il tient compte de la provision pour incitation aux départs volontaires en retraite comptabilisée dès 2009.

- **Outre l'analyse du compte de résultat**, vos rapporteurs ont apporté une attention particulière aux **recapitalisations régulières de Gulli**.

Ils observent que depuis sa création, Jeunesse TV, société éditrice de la chaîne Gulli, a été **financée par France Télévisions et le groupe Lagardère** par apport en capital et en comptes courants à hauteur de leur participation respective. La chaîne est dotée d'un million d'euros en capital, dont 340 000 euros pour France Télévisions, et de 50,33 millions d'euros en comptes courants de 2005 à 2010 (dont 17,1 millions d'euros pour France Télévisions). Ces financements ont été régulièrement approuvés par le conseil d'administration de France Télévisions en 2005, 2008 et 2009.

Au 31 décembre 2006, les capitaux propres de Jeunesse TV se sont révélés inférieurs à la moitié du capital social. Ayant statué sur la poursuite de son activité, la société devait régulariser sa situation au

¹ *Optimisation de la planification et du recours aux personnels non permanents, réduction des coûts de structure, centralisation de certains achats (locations de matériel...).*

31 décembre 2009¹, conformément à l'article L. 225-248 du code de commerce.

A cette fin, **le conseil d'administration de France Télévisions a approuvé, le 13 avril 2010, le principe d'une augmentation de capital** d'un montant de 41,3 millions d'euros dont 34 % sont pris en charge par France Télévisions. Vos rapporteurs se félicitent que cette recapitalisation ne conduise à **aucun apport supplémentaire puisqu'elle s'effectuera par conversion des comptes courants en capital social.**

S'agissant de la pertinence de ces recapitalisations, ils constatent que **les financements effectués par les actionnaires ont permis d'accompagner avec succès la croissance de la chaîne.** Figurant dans le trio des chaînes gratuites de la TNT avec TMC et W9, la part d'audience nationale de Gulli progresse de 22 % au premier quadrimestre 2010 par rapport à 2009. Sur la cible des enfants de 4 à 10 ans, elle est la deuxième chaîne nationale derrière TF1.

Son chiffre d'affaires publicitaire reflète sa croissance puisqu'il a augmenté de 35 % par rapport à 2008. Son développement devrait se maintenir en 2010 permettant, **pour la première fois, la réalisation d'un résultat d'exploitation à l'équilibre.**

¹ *Article L. 225-248 du code de commerce* : « Si la dissolution n'est pas prononcée, la société est tenue, au plus tard à la clôture du deuxième exercice suivant celui au cours duquel la constatation des pertes est intervenue et sous réserve des dispositions de l'article L. 224-2 de réduire son capital d'un montant au moins égal à celui des pertes qui n'ont pas pu être imputées sur les réserves, si, dans ce délai, les capitaux propres n'ont pas été reconstitués à concurrence d'une valeur au moins égale à la moitié du capital social. »

**COMPTES DE RÉSULTAT SYNTHÉTIQUE DE FRANCE TÉLÉVISIONS DE 2007 À 2010
(PRÉVISIONS)**

(en millions d'euros)

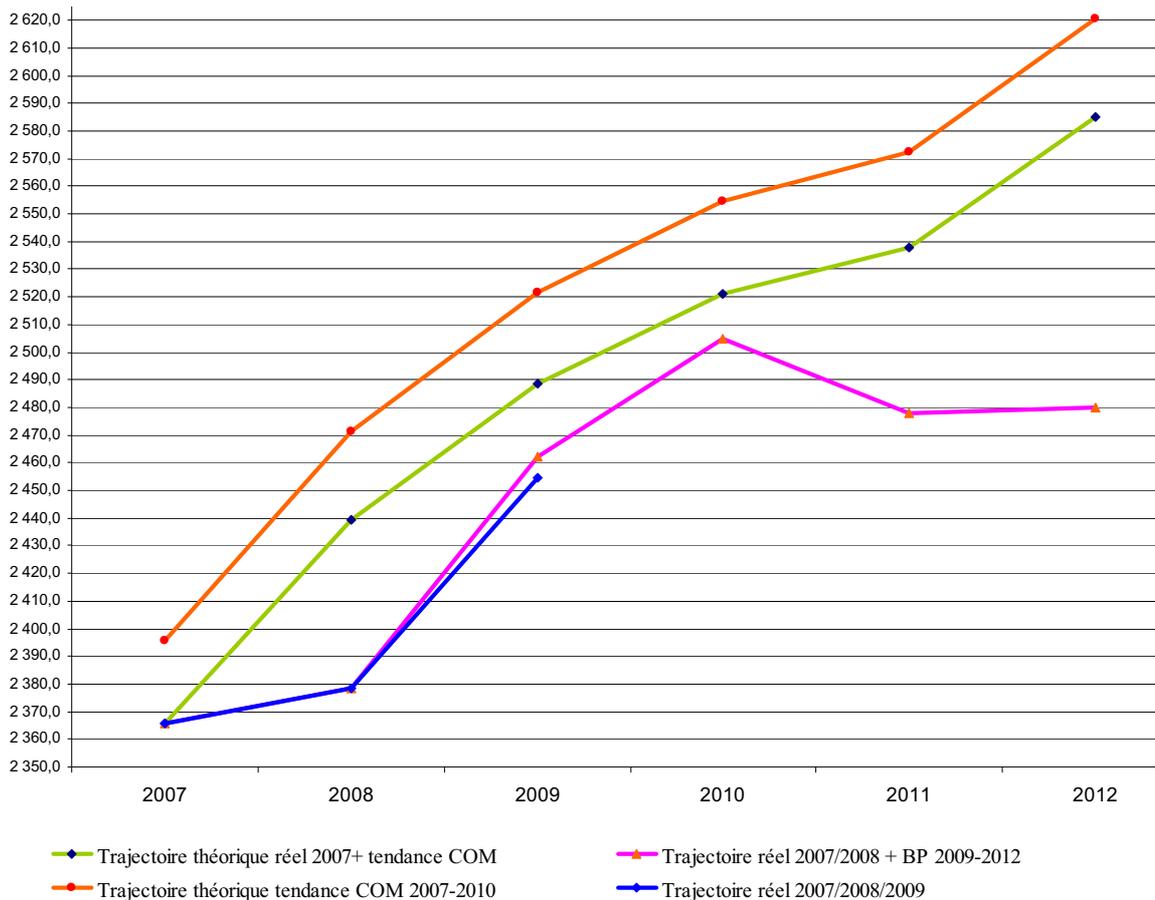
	Réel 2007	Réel 2008	Budget initial 2009	Réel 2009	Budget 2010
Ressources publiques	1 879,5	1 945,3	2 438,0	2 412,4	2 507,1
Recettes publicitaires	788,5	591,3	260,0	404,9	339,0
Autres recettes	10,1	10,1	6,2	10,3	7,1
Sous-total recettes brutes	2 678,0	2 546,6	2 704,1	2 827,6	2 853,2
Prélèvements	306,0	283,3	303,7	330,1	328,4
Recettes nettes disponibles	2 372,0	2 263,3	2 400,5	2 497,5	2 524,8
Information nationale	217,5	214,8	217,0	216,5	224,0
Information régionale	342,3	342,2	354,1	348,6	371,4
Sport national	159,3	213,5	163,4	160,5	189,9
Prise en compte des droits sportifs	16,5	-27,9	18,1	18,1	-3,2
Sport régional	7,0	7,0	6,0	6,0	7,6
Total sport	182,8	192,6	187,5	184,6	194,3
Cinéma	112,8	113,2	109,7	121,0	115,3
Fiction, TV, films	272,1	285,6	298,1	312,1	299,0
Jeunesse	43,8	44,0	43,4	44,0	45,4
Magazines	286,5	276,8	317,4	256,8	268,7
Documentaires	88,7	91,8	96,5	98,5	103,7
Théâtre, musique	16,8	21,8	23,2	21,5	23,3
Variétés, jeux, divertissements	142,3	123,7	126,1	149,5	173,3
Programmes divers	81,5	86,6	101,2	102,5	108,5
Total des programmes	1 044,5	1 043,5	1 115,6	1 105,9	1 137,2
Dépréciation et fin de droits	31,6	36,9	23,6	38,2	15,2
Coût de grille télévision	1 818,9	1 829,9	1 898,0	1 895,9	1 942,1
Coût de grille radio	38,7	39,7	40,6	41,2	41,2
Coûts opérationnels du diffuseur	167,4	167,0	167,3	168,5	170,1
Diffusion hertzienne	189,2	164,5	165,5	154,0	130,7
Diffusion numérique	19,4	30,6	61,8	50,0	91,5
Filiales cinéma	9,4	10,6	13,2	18,1	19,5
Frais généraux	119,0	120,0	125,8	118,2	126,8
Var. de provisions et autres dépenses du diffuseur	3,7	15,8	10,9	8,8	10,7
Total autres dépenses du diffuseur	508,1	508,5	544,5	517,6	549,3
Résultat opérationnel avant autres éléments	6,3	-115,0	-82,7	24,6	-7,9
Autres éléments (coûts de transition)	0,0	0,0	40,7	24,6	42,6
Résultat opérationnel du diffuseur après autres éléments	6,3	-115,0	-123,4	18,3	-50,6
Résultat opérationnel du producteur	-2,4	-2,2	0,1	1,8	0,6
Résultat opérationnel autres activités	28,5	15,9	19,5	48,6	28,2
Résultat d'exploitation	32,4	-101,2	-103,7	68,7	-21,8
Résultat GIE	-1,4	-1,3	-1,2	-1,1	-1,2
Résultat financier	3,6	-5,4	-28,4	-8,5	-9,9
Résultat exceptionnel et sociétés MEE	-6,6	-29,9	-2,0	-35,5	-11,5
Résultat net avant impôts	27,9	-137,7	-135,4	23,6	-44,3
Résultat net après impôts	22,2	-78,4	-135,3	19,6	-44,2

Source : d'après les données de France Télévisions

c) Le respect de la trajectoire de charges

France Télévisions a respecté la trajectoire de charges, telle qu'elle a été définie par le plan d'affaires ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.

**PRÉVISION ET ÉVOLUTION DES CHARGES OPÉRATIONNELLES DES DIFFUSEURS
ENTRE 2007 ET 2012**



Source : France Télévisions

Vos rapporteurs rappellent que l'État a conclu avec France Télévisions **un contrat d'objectifs et de moyens (COM)** en avril 2007 prévoyant une trajectoire financière pour la période 2007-2010. La perspective de suppression de la publicité annoncée dès janvier 2008 modifiant le modèle économique du groupe a conduit à la conclusion d'un avenant au COM ainsi que **d'un plan d'affaires couvrant la période 2009-2012**¹. Ce dernier fait partie intégrante de l'avenant au COM et se substitue donc à son volet financier. Il définit le modèle de financement des missions de service public

¹ Le plan d'affaires de 2009-2012 a été négocié à partir de juillet 2008. Il a été présenté dans une première version au conseil d'administration de France Télévisions le 2 juin 2009. Des modifications pour 2009 sont intervenues en septembre 2009. Le plan est intégré à l'avenant au COM pour 2009-2012 (approuvé par le conseil d'administration du 18 décembre 2009 et en cours de signature).

de France Télévisions (I), ses objectifs de maîtrise des charges (II), sa stratégie de développement et d'innovation (III), les coûts de transition liés à la réforme de l'entreprise (IV) ainsi que ses résultats prévisionnels (V).

LE PLAN D'AFFAIRES 2009-2012

Extrait

« I. Le plan d'affaires clarifie le modèle de financement des missions de service public de France Télévisions.

« Le plan d'affaires initial (avant reprévision pour 2009) prévoyait une croissance annuelle moyenne des recettes nettes disponibles du groupe de 2,1% entre 2009 et 2012.

« L'évolution du modèle de financement des missions de service public de France Télévisions conduit à une forte augmentation des ressources publiques allouées au groupe, qui passent de 1 945,3 millions d'euros en 2008 à 2 447,2 millions d'euros en 2009 (montant initialement prévu, finalement réduit de 35 millions d'euros). A l'évolution de la ressource publique déjà prévue au COM 2007-2010 pour 2009, s'ajoute en effet un montant de dotation publique de 450 millions d'euros visant à financer les missions de service public dans le cadre de la suppression progressive de la publicité. L'ensemble de la dotation publique progresse ensuite de +2,4 % en 2010 puis en 2011 et connaît à nouveau une forte évolution en 2012 (+ 6,4 %) pour atteindre 2 732 millions d'euros. Avec la suppression de la publicité en soirée en 2009 la part des ressources publiques de l'activité diffuseur passe de 70 % en 2007 à 90,2 % en 2009 (prévision initiale) des ressources brutes. A l'extinction de l'analogique, prévue en 2012, et avec la suppression de la publicité en journée, la part des ressources publiques devrait représenter 95,3 % des ressources brutes.

« Les recettes de publicité et de parrainage étaient prévues à 260 millions d'euros en 2009 contre 591 millions d'euros réalisés en 2008 (pour un budget initial de 810 millions d'euros) du fait de la suppression de la publicité en soirée.

« La reprévision 2009 datée de septembre 2009, qui complète le plan d'affaires, indique des recettes de publicité et de parrainage de 365 millions d'euros. En 2010 et 2011, elles diminuent du fait d'un effet attendu d'anticipation par les annonceurs de la suppression de la publicité en journée, qui intervient en 2012, année pour laquelle les recettes de publicité et de parrainage sont prévues à 115 millions d'euros, compte tenu du maintien du parrainage, de la publicité pour les biens ou services présentés sous leur appellation générique et de la publicité diffusée sur les décrochages régionaux et locaux des services nationaux de France Télévisions, c'est-à-dire aux décrochage de France 3.

« II. Le plan d'affaires fixe un objectif de maîtrise des charges volontariste, cohérent avec les évolutions du secteur audiovisuel, tout en finançant les ambitions de service public et les nécessaires adaptations aux nouveaux modes de consommation des programmes.

« Il se traduit par une meilleure maîtrise des charges qui connaîtront une progression plus modérée que celle prévue initialement par le COM 2007-2010, avec le renforcement de la performance économique du groupe permise par la mise en place de l'entreprise commune.

« Cette évolution est par ailleurs conforme avec les orientations du secteur audiovisuel, et plus particulièrement celle des diffuseurs historiques.

« Les charges opérationnelles (hors coût de transition) connaîtront une évolution très modérée sur la période 2009-2012 (+ 0,2 % de taux de croissance annuel moyen, contre + 2,1 % dans le COM 2007-2010), qui traduit un objectif de maîtrise structurelle des coûts et reflète les ajustements à réaliser par France Télévisions pour s'adapter aux nouvelles contraintes économiques du secteur audiovisuel dans son ensemble.

« Au sein des charges opérationnelles, le coût de grille reste bien évidemment privilégié, avec un coût des programmes en progression annuelle moyenne de 1,5 % entre 2009 et 2012 (contre 2,7 % dans le COM 2007-2010) pour s'établir à 2 027,9 millions d'euros en fin de période. L'objectif reste de consacrer 86 % des dépenses hors diffusion à la grille.

« Cette évolution préserve les objectifs volontaristes en matière de programmes de création, les actions de développement de média global et un effort important pour le développement du sous-titrage et le lancement de l'audio description.

« Les autres charges opérationnelles (coût de grille mis à part) diminuent globalement de 4,6% par an pour s'établir à 452,1 millions d'euros en 2012. La réduction porte notamment sur les coûts de diffusion qui diminuent en fin de période après une coexistence entre la diffusion analogique (dont l'effet de l'extinction pleine est prévu sur 2012) et la diffusion numérique. Les coûts de structures seront également optimisés. Ce poste intègre également les coûts techniques liés aux nouveaux médias.

« Au total, les charges du diffuseur (hors coûts de transition) évoluent de manière très modérée sur la durée du plan d'affaires du fait de la réalisation progressive de synergies. Même après retraitement des coûts de diffusion qui s'inscrivent en baisse sur la période en raison des économies générées par l'extinction progressive de la diffusion analogique au profit de la diffusion numérique, la progression moyenne annuelle de ces charges est de 1,3 % sur 2009-2012, alors que le COM 2007-2012 initial affichait sur ce même périmètre une évolution moyenne de 2,5 %. Ceci traduit l'effort de maîtrise des coûts à réaliser de manière structurelle et pérenne par France Télévisions avec la montée en puissance progressive des synergies permises notamment par l'entreprise commune. »

Source : Plan d'affaires et Direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture et de la communication

Même s'ils observent que la trajectoire de charges a été globalement respectée, vos rapporteurs ont relevé un certain nombre d'écarts avec les prévisions budgétaires. **A titre d'illustration, le compte de résultat synthétique fait apparaître** des coûts de transition de 24,6 millions d'euros en 2009, alors que ces derniers étaient budgétés pour 40,7 millions d'euros.

En outre, il apparaît que **certaines charges inscrites en 2012 ont été déjà comptabilisées en 2009 ou ne se réaliseront probablement pas**. Il s'agit notamment dans le premier cas des charges liées au plan de départ et financées en 2009, ou bien dans le second cas des charges induites par le déficit initialement prévu jusqu'en 2011. En effet, le plan d'affaires est

caractérisé par un résultat financier fortement dégradé, notamment du fait des déficits prévisionnels cumulés de 2009, 2010 et 2011¹.

En réponse aux **interrogations** de vos rapporteurs **sur une éventuelle sous-consommation des coûts ainsi budgétés**, ou sur **l'inexactitude des hypothèses fondant le plan d'affaires**, France Télévisions a tout d'abord expliqué les écarts à la prévision budgétaire en invoquant **la nécessaire modification de la programmation des dépenses** ainsi que les **différentes modalités de comptabilisation des charges**.

D'une part, France Télévisions a convenu que **le rythme de réalisation de certaines dépenses** avait dû être **modifié, sans** toutefois **entraîner un dépassement** quelconque de **l'enveloppe globale**.

Ainsi certaines dépenses programmées en 2008 ne seront réalisées qu'en 2009 ou 2010. A titre d'illustration, la provision pour dépréciation prévue pour le changement du système informatique, programmée pour 2008, a été comptabilisée en 2009. L'amorce des dépenses liées à la fusion des régies de diffusion, estimée à une vingtaine de millions d'euros, est décalée à 2010.

A contrario, d'autres dépenses ont pu être réalisées plus tôt que prévu. Il s'agit notamment du provisionnement exceptionnel sur 2009 du plan des départs volontaires à la retraite.

Il convient également de mentionner les nouvelles charges non prévues dans le plan d'affaires². Il s'agit notamment de :

- la décision de diffusion de France Ô en national. Celle-ci s'est traduite par des coûts de diffusion complémentaires et des besoins liés à la grille de programmes ;
- l'accroissement des obligations d'investissement dans le cinéma ;
- la prise en charge par France Télévisions des coûts d'accompagnement au déploiement du numérique outre-mer.

D'autre part, certaines dépenses liées à la mise en œuvre de la nouvelle organisation **ne sont pas comptabilisées au titre des coûts de transition** mais l'ont été dans les charges de personnel (telles que la réduction des disparités hommes/femmes) ou en charges exceptionnelles (notamment la provision de l'incitation pour les départs en retraite).

3. 2010 : An I de l'entreprise unique

L'amélioration des recettes publicitaires constatée en 2009, qui a desserré la contrainte financière en début d'année 2010, permet d'envisager

¹ Le plan d'affaires prévoit des déficits du résultat opérationnel en 2009 et 2010, un retour à l'équilibre opérationnel en 2011 et un excédent du résultat opérationnel en 2012 permettant le retour à un résultat net positif en fin de période.

² Plan d'affaires validé et présenté au conseil d'administration du 2 juin 2009.

plus sereinement le maintien de la trajectoire de charges ainsi qu'une amélioration du résultat financier.

Pour autant, certaines incertitudes demeurent. Le retour à l'équilibre tiré par les performances publicitaires l'année dernière doit se poursuivre par la maîtrise des charges. **L'équilibre atteint en 2009 reste fragile compte tenu de l'ampleur des réformes à poursuivre** pendant les deux prochaines années, telles que le développement du média global. Il ne pourra être consolidé que par un effort structurel permis par les synergies dont les effets sont attendus sur la période 2010-2013 ainsi que par une politique systématique de réduction des coûts externes.

S'agissant des dépenses, un certain nombre de projets n'ont trouvé qu'une **traduction financière très incomplète.** L'enveloppe de 22 millions d'euros prévue dans le plan d'affaires pour les coûts de transition en 2010 pourrait être dépassée.

En ce qui concerne les coûts de diffusion, tout décalage du calendrier d'extinction de la diffusion analogique et de déploiement du numérique pourrait peser sur les économies anticipées.

Il convient également de souligner que le groupe a fait l'objet d'un contrôle fiscal portant sur les années 2005 à 2007. Des propositions de notifications ont été reçues en 2008 concernant 2005, et avant la clôture de l'exercice pour les années 2006 et 2007. Le redressement porte essentiellement sur :

- les principes d'affectation des coûts des programmes aux différentes diffusions ;
- les modalités de comptabilisation des droits sportifs pluriannuels ;
- la territorialité de la redevance reçue par le groupe pour le financement de ses activités dans les territoires d'outre mer.

En réponse à vos rapporteurs sur les conséquences financières de ce contrôle, France Télévisions a précisé que celles-ci *« sont sans commune mesure avec les montants notifiés à ce stade de la procédure. [...] Il en résulte un montant total de redressements d'impôts proposés s'élevant à 210 millions d'euros. [...] Cependant, la direction se trouve dans l'incapacité d'estimer avec une fiabilité suffisante le montant probable des conséquences de ces redressements sur les sujets les plus importants relevés par ces notifications. »*

En conséquence, l'entreprise a maintenu la provision globale constituée sur l'exercice précédent (ainsi que les impôts différés actifs correspondant aux éléments du redressement qui avaient uniquement un impact de décalage temporel), et l'a complétée pour faire face aux redressements acceptés, ou sur lesquels il existe un risque de dénouement favorable à l'administration. **Le montant total des provisions constituées au titre de ce contrôle fiscal s'élève à 18,3 millions d'euros.**

Vos rapporteurs se sont également interrogés **sur l'état d'avancement du contentieux opposant France Télévisions à la société Télédiffusion de France (TDF)** qui fournit au groupe les services de télédiffusion.

TDF est entrée dans une procédure de dialogue compétitif avec France Télévisions afin de fixer le montant des prestations que TDF doit assurer sur les prochaines années, dans le cadre de l'extinction de la diffusion analogique.

La négociation n'ayant pas abouti, TDF a assigné France Télévisions afin de faire reconnaître l'existence d'un accord. Selon le groupe, le montant du coût des prestations 2009 de TDF au titre de la diffusion analogique des chaînes du groupe qui a été retenu correspond à la demande faite par TDF dans le cadre de cette assignation. Il est conforme aux montants retenus sur les exercices précédents. Vos rapporteurs relèvent qu'aucune provision n'a été constituée au titre des dommages allégués par TDF. Néanmoins, France Télévisions les a assurés d'une **résolution du conflit très prochaine** dans des termes raisonnables pour les deux parties.

S'agissant des ressources, vos rapporteurs se sont demandé si l'absence de report total des écrans publicitaires vers les chaînes privées se renouvellerait en 2010.

En dépit de la performance réalisée par la régie de publicité FTP en 2009, **le budget 2010 prévoit une érosion des revenus publicitaires des chaînes de France Télévisions de 16,28 %¹** par rapport à l'année 2009. En effet, l'arrêt total de la publicité en 2011 a été ainsi pris en compte.

Quant au plan d'affaires, il a défini une trajectoire des ressources fixant les recettes nettes disponibles après prélèvements à 2 441 millions d'euros en 2010, 2 478 millions d'euros en 2011 et 2 564 millions d'euros en 2012 dont 115 millions d'euros de publicité et de parrainage au terme de la période. Or, il apparaît qu'au 7 juin 2010, le chiffre d'affaires **de France Télévisions devrait être supérieur de 25,8 % à l'objectif fixé en 2010**.

Vos rapporteurs tiennent à souligner **que ce surplus de ressources provient des recettes publicitaires et non de celles du parrainage** qui est en très léger retrait². France 2 explique 81 % de l'avance en matière de publicité.

Or, cette tendance est susceptible de se prolonger au second semestre car les objectifs 2010 de chiffres d'affaires pour cette période ont été fixés en retrait de 25 % par rapport au montant réalisé en 2009.

Quelle que soit l'évolution finale de ces ressources, **le retour à l'équilibre enregistré en 2009 devrait se maintenir en 2010**, compte tenu du chiffre d'affaires déjà réalisé. Cette projection est conditionnée néanmoins par

¹ 339 millions d'euros in comptes de résultat synthétiques. Cette prévision est néanmoins supérieure à celle du plan d'affaires qui est de 229 millions d'euros.

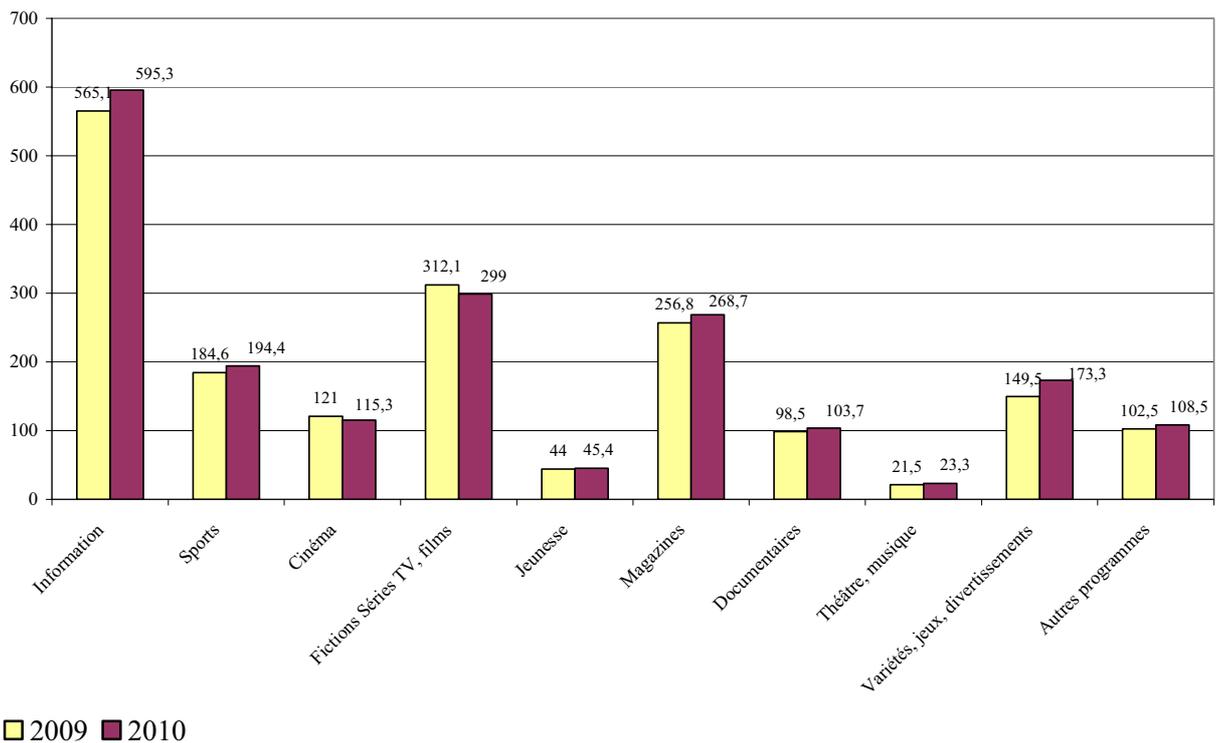
² Le parrainage en 2010 enregistre une baisse de 947 000 euros par rapport à l'objectif.

le **versement de la dotation budgétaire**¹ ainsi que par le **maintien de la trajectoire** de charges conformément au plan d'affaires. L'ampleur du bénéfice qui pourrait être éventuellement généré dépendra à la fois du marché publicitaire ainsi que de la performance de la régie face à la concurrence.

Cette stabilisation de la situation financière devrait permettre à France Télévisions de poursuivre en 2010 sa ligne éditoriale ainsi que l'illustre le graphique ci-après. **Le coût de grille devrait s'élever à 1 983,3 millions d'euros**, soit une progression de 2,38 % par rapport au coût de 2009. Si le coût de grille demeure stable² pour l'ensemble des genres (jeunesse, magazines, documentaires théâtre, musique variétés, jeux, divertissements), celui de l'information enregistre une augmentation de 5,34 %. Ne disposant pas d'informations précises expliquant cette hausse, vos rapporteurs tiennent à rappeler néanmoins que l'information constitue un secteur dans lequel un nombre significatif d'économies et de synergies peuvent être réalisées.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DU COÛT DES PROGRAMMES EN 2010 PAR RAPPORT À 2009

(en millions d'euros)



Source : d'après les données de France Télévisions

¹ En 2010, le plan d'affaires prévoit l'indexation de la dotation à un taux de 1,75 % pour s'établir à 457,9 millions d'euros. En 2011, le montant de la dotation s'élève à 465,9 millions d'euros après indexation. Il est enfin de 650 millions d'euros en 2012.

² A l'exception du cinéma et des fictions et séries TV qui enregistrent respectivement une baisse de 0,05 % et de 0,04 %.

4. 2011 et 2012: la poursuite des réformes

Les réformes entreprises en 2009 et 2010 devront se poursuivre en 2011 et 2012.

Les réformes structurelles, sociales et économiques doivent être conduites en étroite corrélation. Le nouveau modèle juridique, issu de la fusion des différentes antennes en entreprise unique, devra être accompagné d'ajustements dans l'organisation sociale.

Vos rapporteurs rappellent que la restructuration est fondée sur la base du volontariat. Aucune obligation de mobilité géographique ou fonctionnelle n'a été imposée aux personnels de France 3. **Les synergies devront donc être renforcées ou mises en œuvre, selon les directions régionales.**

De surcroît, **l'entreprise unique doit parfaire son modèle économique en corrélation avec le modèle de média global** qu'elle projette de développer. En effet, la suppression progressive de la publicité, telle que prévue dans le cadre de la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle, a bouleversé les modalités de financement de France Télévisions dans un contexte budgétaire extrêmement contraint. Quant à la **stratégie du média global**, celle-ci devrait **irriguer l'ensemble des projets et métiers** qui sont eux-mêmes soumis à une nécessaire redéfinition depuis la fusion des chaînes dans l'entreprise commune.

Cependant, ces défis s'inscrivent dans un **contexte économique fragile et peu prévisible**. En effet, la concurrence, de la part des chaînes de la TNT bénéficiant d'une couverture géographique en pleine expansion, s'intensifie.

B. DES SYNERGIES ET DES COÛTS DE TRANSITION INCERTAINS

1. Des synergies complexes à identifier

En réponse à vos rapporteurs sur la mesure des synergies issues de sa réorganisation en entreprise unique, **France Télévisions a déclaré anticiper une économie de l'ordre de 250 à 350 millions d'euros cumulée sur la période 2009-2012**, en comparant la trajectoire du plan d'affaires aux chiffres obtenus à partir des données initiales du COM.

Une **économie de 66,9 millions d'euros** par rapport au plan d'affaires a déjà été réalisée **en 2009** (cf. trajectoire des charges). Elle provient, d'une part, des programmes à hauteur de 43,1 millions d'euros¹, et

¹ Les dépenses au titre des programmes s'établissent en 2009 à 1.937,1 millions d'euros contre 1.980,2 millions d'euros prévus pour 2009 au titre du COM 2007-2010.

d'autre part, des dépenses hors programmes qui ont été réduites de 23,8 millions d'euros¹.

Le plan d'économies mis en œuvre a tout d'abord permis de **réduire le coût des programmes** grâce à **une politique systématique d'audit**.

S'agissant des **baisses de dépenses hors grille**, celles-ci sont rendues possibles par le biais de la **négociation des contrats au niveau de l'entreprise** publique et non plus des antennes. En effet, des économies d'échelle sont attendues grâce à la maîtrise des consommations en volume ainsi qu'à une appréciation plus précise des besoins de l'ensemble des antennes. France Télévisions a illustré son propos par la réduction du coût de l'ordre de 40 % des dépenses d'assurance.

En outre, les **régies de production, ont été rassemblées** sous l'autorité de la direction des opérations au sein du domaine Fabrication et technologies, mis en place le 5 janvier 2010. Un projet de regroupement physique des régies finales prévoit d'installer dans le nouvel immeuble de France Télévisions, boulevard du Général Martial Valin, Paris 15^e, les diffusions des chaînes France 2, France 3, France 4 et France 5 ainsi que les mises à dispositions en vidéo à la demande des produits de ces chaînes. Une telle opération doit permettre la réalisation d'économies. Le coût global de ce projet est estimé à 25 millions d'euros.

Vos rapporteurs relèvent également que **le coût de la diffusion a été réduit à hauteur de 20 millions d'euros environ**, par rapport au budget 2009². Cet écart à la prévision s'explique, **s'agissant de la diffusion numérique**, en partie par le report de certaines opérations prévues en 2009. Il s'agit notamment de la densification en Alsace et en Basse-Normandie et de la sécurisation du réseau en énergie et en alimentation du signal en raison de l'arrêt de l'analogique qui n'intervient qu'en 2010. Ce bon résultat s'explique également par le retard de la télévision mobile portable (TMP), le poste TMP étant inclus dans la rubrique diffusion numérique.

¹ Hors programmes, une dépense réalisée de 517,6 millions d'euros contre 541,4 millions d'euros prévus initialement.

² Le coût de diffusion hertzienne s'élève en 2009 à 154 millions d'euros contre 165,5 millions d'euros budgétés. Quant au coût de la diffusion numérique, il s'établit à 50 millions d'euros en 2009 contre 61,8 millions d'euros dans le budget de 2009. Les coûts prévisionnels pour 2010 se répartissent comme suit :

- France 2 : 69,1 millions d'euros avec 47,6 millions d'euros pour l'analogique et 21,5 millions d'euros pour le numérique (dont coût de France 2 HD de 5 millions d'euros).

- France 3 : 88,3 millions d'euros avec 49,1 millions d'euros pour l'analogique et 39,2 millions d'euros pour le numérique.

- France 4 : 4,4 millions d'euros en numérique uniquement.

- France 5 : 20,8 millions d'euros avec 12,6 millions d'euros pour l'analogique et 8,2 millions d'euros pour le numérique.

- France Ô : 2,9 millions d'euros en numérique uniquement.

- Réseau Outre-mer : 33,2 millions d'euros avec 21,4 millions d'euros pour l'analogique et 11,8 millions d'euros pour le numérique.

Quant à la diffusion hertzienne analogique, France Télévisions a indiqué avoir renforcé sa stratégie de négociation à l'égard des opérateurs de diffusion afin de réduire fortement ce poste de dépenses.

S'agissant des dépenses de personnel, le contrôle révèle que si la **réduction des dépenses est bien réelle, elle demeure modeste. Le choix du maintien « du climat social »** a été privilégié afin de permettre la mise en œuvre de la nouvelle organisation.

Vos rapporteurs en concluent donc que **les synergies ne pourront se traduire que par une meilleure utilisation des ressources** et non par des économies nettes. La **transition sociale** constitue, selon eux, le **défi majeur** à relever dans les prochaines années. Des ajustements en termes de métiers et d'emplois seront nécessaires afin d'adapter les ressources humaines à la nouvelle organisation. Ceux-ci ne pourront se résumer à des dépenses de formation, aussi nécessaires soient-elles, dispensées par l'Université de France Télévisions.

En second lieu, **tout en saluant les efforts réels de maîtrise des coûts** des dépenses de grille ou hors grille depuis 2007, vos rapporteurs jugent que la création de synergies invoquées par France Télévisions ne sera effective que dans la mesure où l'organisation de l'**entreprise unique** mise en place deviendra opérationnelle dans tous les domaines. Cette dernière **ne peut se réduire à un organigramme**.

Enfin, la mise en œuvre des synergies résultera de l'émergence d'une culture d'entreprise ainsi que de la conception de stratégies cohérentes mobilisant de manière articulée l'ensemble des forces vives de l'entreprise.

2. Des coûts de transition difficilement chiffrables

Le montant des coûts totaux de transition estimés dans le **plan d'affaires** s'élève pour toute la période 2009-2012 à **89 millions d'euros**, **S'agissant de 2009, les coûts de transition¹ s'élèvent à 18,4 millions d'euros** au lieu d'un montant de 34 millions d'euros inscrit au budget de 2009. Il convient d'y **rattacher la partie incitative du plan de départs volontaires** en retraite qui a donné lieu à une provision exceptionnelle en 2009. Elle couvrira l'ensemble du dispositif d'incitation au départ à la retraite, dont le coût était lissé jusqu'en 2012 dans le plan d'affaires.

En ce qui concerne l'enveloppe globale prévue pour la transition, **en 2010, vos rapporteurs considèrent que si elle devait être respectée, la réalisation des charges ainsi projetées ne sera probablement pas conforme dans le détail aux montants budgétés**. En effet, les coûts de reconversion et de formation n'ont pas été mis en œuvre dans leur totalité en 2009. En revanche, les coûts d'accompagnement, de réaménagement et de mobilité,

¹ *Au sens du plan d'affaires.*

ainsi que les amortissements accélérés des outils sont en dépassement par rapport aux enveloppes prévues en 2009.

En outre, il convient de souligner qu'**en l'absence des hypothèses sous-jacentes du plan d'affaires**, il est **difficile de rapprocher les données relatives à la prévision avec celles sur l'exécution**. En outre, les différentes modalités de comptabilisation des dépenses, selon qu'il s'agit du budget ou du plan d'affaires, ne permettent pas non plus un rapprochement des données comptables.

Ensuite, vos rapporteurs s'interrogent sur une éventuelle dérive des charges de transition. L'estimation globale de 89 millions d'euros sur la période doit notamment permettre de financer le coût de la réorganisation sociale. Or, **des dépenses liées à la restructuration seront générées** par l'accompagnement des salariés qui ne saurait se réduire à un effort de formation ou de convergence des outils informatiques. En effet, l'« **alignement des statuts** », la prise en compte des **écarts de rémunération** entre France 2 et France 3 notamment, la **refonte du système de classification**, sont autant d'éléments introduisant une **incertitude quant au coût final** de cette réorganisation et donc quant à la capacité de France Télévisions à respecter la trajectoire de charges.

De surcroît, vos rapporteurs tiennent à souligner **toute la complexité de définir une trajectoire de charges transitionnelles**. L'année 2009 illustre leur propos. Comme cela a été souligné plus haut, le budget de 2009 avait prévu un déficit d'un montant de 135,4 millions d'euros, revu à la baisse dans le plan d'affaires pour un montant de 98,3 millions d'euros en 2009, pour finalement s'établir à un bénéfice de 23,6 millions d'euros.

C'est pourquoi, **seule la définition d'une stratégie ambitieuse allant au-delà de la maîtrise des dépenses, et accompagnée d'une anticipation des moyens nécessaires à sa réalisation** sont de nature à permettre la plus grande optimisation possible du financement de France Télévisions.

C. UNE DIFFUSION DES MEILLEURES PRATIQUES À RENFORCER

La mise en œuvre des meilleures pratiques doit permettre soit une réduction des coûts, soit une augmentation de la qualité des programmes.

1. Des procédures d'achat en quête de normalisation

La Cour des comptes¹ a observé, dans le cadre de l'examen des procédures d'achat que « l'examen des procédures mises en œuvre révèle que ce schéma de principe n'est pas systématiquement respecté, tant en ce qui concerne la phase initiale d'élaboration du projet, que celle de la

¹ *Rapport public thématique de la Cour des comptes d'octobre 2009 intitulé « France Télévisions et la Nouvelle télévision publique ».*

discussion des devis. [...] Il est ainsi très fréquent (48 cas sur les 95 contrats étudiés) que le montant prévisionnel inscrit à l'appui de l'autorisation de commande soit identique à celui du contrat ultérieurement signé, ce qui tend à démontrer, soit qu'aucune négociation financière réelle n'est intervenue, soit qu'elle était déjà achevée à l'issue de la phase supposée exclusivement artistique ».

Vos rapporteurs saluent les efforts réalisés par France Télévisions afin d'optimiser les procédures d'achat. Tout d'abord, **une politique systématique d'audit des programmes de flux¹ a été engagée à partir de 2008.** Elle a permis d'obtenir une **baisse des budgets de l'ordre de 2 % à 10 %** *« en tenant compte des éventuelles modifications éditoriales, de l'historique des coûts des émissions, du chiffre d'affaires global du producteur et des devis et audits des saisons précédentes le cas échéant. »* Cette maîtrise du coût de grille a été réalisée conformément aux missions de service public ainsi que le souligne le CSA dans son rapport d'exécution du cahier de missions et des charges.

Des audits des comptes de production réalisés à partir de 2008 ont fait apparaître des économies significatives sur les coûts directs de production par rapport aux devis acquittés par France Télévisions. Incitée par la mission de contrôle général économique et financier à tirer toutes les conséquences des résultats des audits dans ses négociations avec les producteurs, France Télévisions a réalisé près de 9 millions d'euros d'économies en 2010.

Le groupe a mis en œuvre une politique de **plus grande transparence dans l'élaboration des devis.** *« [Ces derniers] doivent faire apparaître clairement les postes permettant d'avoir une meilleure lecture des frais fixes et frais variables. Quand ils ne sont pas justifiés, les imprévus ne sont pas acceptés en tant que tels et sont affichés sous forme de marge. »*

En conséquence, **vos rapporteurs jugent essentielle non seulement la poursuite de cette politique de maîtrise du coût des programmes de flux,** mais souhaitent également qu'elle soit étendue aux **programmes de stock** sur la base d'audits. La relation entre diffuseurs et producteurs est complexe. Seule une politique d'audit systématique peut déterminer les conditions réelles de négociation des contrats.

En outre, France Télévisions fait valoir que **l'organisation de la direction de la production de l'ensemble des antennes** devrait permettre d'engager la mise en place d'un **observatoire des coûts de production.** Vos rapporteurs estiment qu'un tel observatoire devrait éviter toute dérive à la hausse des coûts par un contrôle des devis et mettre en lumière les capacités d'optimisation des coûts à la production des programmes de flux et de stocks.

¹ Les œuvres dites patrimoniales comprennent les fictions, animations, documentaires de création, vidéo-musique et captation ou récréation de spectacles vivants. Elles sont également qualifiées de programme de stock par opposition aux programmes de flux que sont les divertissements, les jeux et magazines.

Pour autant, vos rapporteurs jugent également nécessaire de réaliser **une étude comparative chez nos partenaires européens, d'une part, sur les modalités de contrôle de gestion**, et, d'autre part, sur **l'équilibre des relations entre diffuseurs et producteurs**. A ce titre, ils considèrent comme pertinent d'envisager l'envoi de contrôleurs de gestion sur les lieux de tournage afin de vérifier la réalité des prestations par rapport aux devis.

Enfin, **ils approuvent les nouvelles mesures relatives à la communication des contrats** au sous-comité des engagements du comité stratégique ainsi qu'au conseil d'administration. Ils pensent néanmoins utile de **renforcer leur gouvernance et la transparence par la communication d'un récapitulatif du montant global des contrats conclus** avec les différentes sociétés de production. Cette mesure serait cohérente avec la mise en œuvre de « *l'appréciation globale du chiffre d'affaires d'un producteur grâce à une négociation centralisée et permettant d'augmenter la marge de négociation* » ainsi que précisé par France Télévisions en réponse aux questions de vos rapporteurs.

2. Une vision d'ensemble des investissements

Vos rapporteurs se sont particulièrement intéressés aux **synergies issues des procédures d'achat d'équipements**. En effet, le montant des **achats hors programmes** du groupe représente un **levier potentiel de synergies** importantes. Il s'élève à **600 millions d'euros par an**. Ces achats concernent 8 000 fournisseurs. Ils sont de caractère varié, allant de l'informatique aux prestations intellectuelles, voyages, formation, etc.

Leur nature transversale rend pertinente la centralisation de cette activité afin de faire baisser leur coût par le jeu d'un « effet volume ». C'est pourquoi France Télévisions a créé une direction des achats hors programmes en remplacement de la structure de coordination mise en œuvre en 2003 afin de globaliser des achats non spécifiques aux différents services tels que les assurances ou les dépenses de voyages. Cette direction améliore le contrôle et la gouvernance du processus d'achat par une systématisation des mises en concurrence, une harmonisation des procédures, accompagnées d'une expertise et d'une assistance.

Vos rapporteurs se félicitent que soit posé un principe de « séparation des pouvoirs » empêchant une même personne tout à la fois de définir ses besoins, de choisir ses fournisseurs et d'engager ses commandes. Ils relèvent qu'une telle organisation contribue à la maîtrise des volumes de consommation ainsi qu'à l'émergence d'une expertise professionnelle de la fonction d'achat.

Soumis aux règles de l'ordonnance¹ du 6 juin 2005 et du décret d'application² du 30 décembre 2005, France Télévisions a recours aux appels d'offre formalisés ou adaptés. Des synergies ont d'ores et déjà pu être mises en œuvre en 2009 pour un grand nombre d'opérations (*cf.* encadré ci-dessous).

OPÉRATIONS D'ACHAT

Opérations d'achat réalisées ou initiées en 2009

- le renouvellement de la régie 2 (ex régie AB France 2) avec passage en HD ;
- l'équipement complet du nouveau moyen mobile léger de production (Véhicule D4) en remplacement du véhicule D3 ;
- le renouvellement des réseaux d'ordres : France 3 siège, Amiens, Marseille et Vanves ;
- l'achat de consoles audio numériques : France 3 siège, Limoges, Marseille et France 5 ;
- l'évolution du système de fabrication des éditions d'information de France 2 : intégration de solutions autour du système DALET ;
- le renouvellement des mélangeurs : France 3 siège, Amiens, Limoges, Marseille et Vanves.

Opérations d'achat réalisées ou initiées en 2010

- la réalisation d'un nouveau Centre de Diffusion et d'Échanges dans l'immeuble Valin, en remplacement des régies finales de France 2, France 3, France 4 et France 5 ;
- la réalisation d'un nouveau moyen de production dans l'immeuble Valin (Régie 5 et plateau F) ;
- la fin du renouvellement de la régie 3 (ex régie 1 France 3 siège) avec passage en HD ;
- la fin du renouvellement des régies régionales avec passage en HD : Amiens, Marseille, Limoges et Vanves ;
- le renouvellement du système d'ordres pour le bâtiment "Maison de France Télévisions".

Source : France Télévisions

3. L'unification des systèmes d'information

Les cinq antennes (France 2, France 3, France 4, France 5, RFO) disposent actuellement, de quatre systèmes de gestion complètement différents³. Dans le cadre des projets d'harmonisation des systèmes de l'entreprise unique, France Télévisions a mené une étude comparative des

¹ Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

² Décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

³ Seule France 4 dispose du même système que l'une des autres chaînes.

macro-fonctionnalités des outils actuels. Cette dernière a démontré que France Télévisions peut s'appuyer sur des systèmes existants afin d'en faire son système de gestion des antennes, nationales et régionales.

Un projet de Système de Gestion Antenne Unifié a été, en conséquence, lancé en juillet 2009. Il couvre le cycle de vie d'un programme dans l'entreprise, de son initialisation à sa diffusion, en reprenant diverses fonctionnalités¹ de la gestion de l'achat des programmes à la gestion du chiffrage des grilles. Le planning prévoit les bascules des systèmes actuels vers le système unifié de juillet à décembre 2011.

4. Un nouveau mode opératoire de gestion du bouquet : la circulation des programmes

Le décloisonnement des antennes tend à permettre une meilleure circulation des programmes. Si la Cour des comptes observait que « *la circulation des programmes entre chaînes a atteint ses objectifs, mais ceux-ci étaient peu ambitieux* »², vos rapporteurs relèvent que les échanges de programme ont doublé en 2009 par rapport à 2008.

ÉCHANGES DE PROGRAMMES RÉALISÉS AU SEIN DU GROUPE

	2007	2008	2009
Nombre	578	455	1 715
Valeur (en milliers d'euros)	5 058	6 396	14 663

Source : France Télévisions

Vos rapporteurs estiment que ces résultats sont encourageants car la **circulation des programmes** conduit non seulement à **une meilleure exposition des œuvres** mais surtout à une **utilisation plus efficiente des stocks**. Elle permet de limiter le volume des dépréciations pour fin de droits. L'échange accru de documentaires et de programmes de jeunesse ou encore de programmes de fiction, notamment pour une diffusion en première partie de soirée sur France 5, témoigne de cette politique.

En 2009, les fournisseurs sont pour l'essentiel France 2 (80 %) et France 3 (20 %) en valeur, les bénéficiaires étant France 5 (38,7 %), France 3 (35,3 %), France 4 (23 %) et France 2 (3 %).

¹ Cf. *la gestion de l'achat des programmes, celle des droits des programmes, du stock de programmes, des bandes annonces, des grilles d'antenne jusqu'à la gestion avec les automates de diffusion ou la gestion de chiffrage des grilles.*

² 7 millions d'euros de facturations internes en 2008.

D. UN COÛT DE GRILLE MAÎTRISÉ

1. Un coût global de grille conforme aux prévisions

Le coût de grille représente le coût de l'ensemble des programmes diffusés pendant une année, qu'ils soient issus d'achats extérieurs (cinéma, fiction, divertissement...) ou de la production en interne (information notamment).

Vos rapporteurs relèvent que **le coût de grille global est conforme aux prévisions budgétaires. Il ne constitue plus en 2009 une variable d'ajustement.** En effet, sur la période 2005-2009, ce dernier a augmenté en moyenne de 1,9 % par an, alors même que les ressources nettes disponibles ne progressaient que de 1,8 %, sur la même période.

En 2008, la diminution des recettes publicitaires a conduit l'entreprise à « piloter » le coût de grille. Ce dernier n'a augmenté que de 0,6 % en 2008 (1 869,6 millions d'euros) par rapport à 2007¹ contre 2,4 % l'année précédente. Les **économies décidées en 2008** se sont élevées à 46,7 millions d'euros. Les cases stratégiques ont été privilégiées. En outre, le rythme de mise à l'antenne des programmes a été adapté.

En 2009, l'écart au budget², après prise en compte des dépassements de dépenses d'une part, et des économies sur certains postes, d'autre part, s'élève à 1,5 million d'euros. Le coût de grille agrégé de France Télévisions s'établit, en effet, à **1 937,1 millions d'euros, en progression de 3,61 % par rapport à l'année 2008, contre 1 938,6 millions d'euros** dans le budget initial³.

Vos rapporteurs se félicitent que **des économies aient été réalisées sur le programme national**, d'un montant approximatif de 15 millions d'euros. En revanche, **un dépassement du même ordre a été constaté sur les dépréciations et fins de droits.** Ces derniers s'établissent à 38,2 millions d'euros contre 23,6 millions d'euros budgétés en 2009.

Vos rapporteurs rappellent que l'ensemble des droits de diffusion, qu'ils soient produits par le groupe, coproduits, produits par des tiers ou achetés, sont sortis des engagements hors-bilan et **comptabilisés au bilan lors de leur diffusion.** Les achats de droits de long métrage pour deux diffusions sont consommés lors de chaque diffusion à 50 % de leur valeur. Les autres programmes acquis pour plusieurs diffusions sont consommés sur deux diffusions, la première au taux de 80 % et la seconde au taux de 20 %.

¹ Le coût de grille s'est établi en 2008 à 1 869,6 millions d'euros.

² S'agissant du plan d'affaires cet écart s'élève à 4,3 millions d'euros par rapport au plan d'affaires.

³ Cf. compte de résultat diffuseurs.

RAPPEL DE LA MÉTHODE DE DÉPRÉCIATION DES DROITS DE DIFFUSIONS ACQUIS

Extrait :

« Les droits de diffusion acquis sont revus semestriellement au cas par cas par la direction des programmes de chaque chaîne, puis par la direction de chaque chaîne en cas d'indice de perte de valeur. Si cet indice de perte de valeur est confirmé, le programme acquis est totalement déprécié. Cette revue est étendue aux engagements d'achats, ce qui peut conduire à constater une provision pour risque. Les principaux indices de perte de valeur retenus sont les suivants :

- un changement de ligne éditoriale,
- un litige juridique,
- un litige technique,
- un problème de classification du programme (violence, etc.),
- une audience trop faible lors de sa 1ère diffusion,
- une certaine obsolescence (si lié à un événement),
- un programme artistiquement non diffusable,
- une incapacité de diffusion (date de fin des droits trop proche sans possibilité de négocier une prolongation).

« Un indice de perte de valeur peut entraîner ou être la conséquence d'un changement de case de diffusion du programme considéré. Aussi, il peut arriver que ce programme figure dans une case qui se voit habituellement affectée des programmes de moindre valeur. Dans le cas où l'écart est très significatif, la chaîne peut être amenée à provisionner ce programme déclassé car celui-ci est dès lors utilisé de manière non-conforme aux options retenues lors de son acquisition.

« Par ailleurs, les droits de diffusion acquis comprennent également les droits sportifs pluriannuels. Ces droits de retransmission d'événements sportifs majeurs correspondent à des coûts très significatifs qui ne peuvent être couverts, compte tenu notamment de leur mécanisme d'attribution, par les ressources de l'exercice pendant lequel a lieu l'événement.

« Pour tenir compte de cette situation particulière, le groupe France Télévisions a décidé de :

- porter au bilan, quatre ans avant l'évènement, nombre d'années correspondant à la périodicité des évènements considérés, la valeur d'acquisition de ces droits, en contrepartie d'une dette fournisseur sur laquelle viennent s'imputer jusqu'à extinction de cette dette les paiements successifs effectués ;

- afin d'assurer une continuité de la présentation au bilan de ces évènements sportifs au même titre que la continuité de l'impact de ces droits est assuré au compte de résultat, il a été décidé de présenter ces droits au bilan au 31 décembre précédent la première des quatre années considérées. Ainsi, les nouveaux droits remplacent immédiatement les droits sportifs pluriannuels consommés au cours de l'exercice ;

- différer chaque année, sur une durée correspondant à la périodicité des évènements, le montant des produits permettant de couvrir le coût du droit de retransmission à la date de son utilisation, par une incrémentation linéaire de produits constatés d'avance, le montant ainsi différé étant soldé sur l'exercice de survenance de l'évènement.

Source : Annexe aux comptes consolidés 2009 de France Télévisions

Il convient de souligner que **ces dépréciations sont également en hausse par rapport à 2008** (36,9 millions d'euros) et 2007 (31,6 millions d'euros). En réponse aux demandes de précisions sur les modalités de gestion de ce poste, **France Télévisions a indiqué souhaiter réduire son montant**, notamment grâce à la meilleure circulation des programmes entre les chaînes. Il devrait ainsi s'établir à 15,2 millions d'euros dans le cadre du budget de 2010.

Vos rapporteurs seront vigilants quant à l'évolution de ces charges qui requièrent une gestion particulière nécessitant d'anticiper tout risque technique, juridique, d'audience ou de changement de ligne éditoriale qui conduirait à ne pas diffuser le programme.

S'agissant des antennes, l'année 2009 a été marquée par **une très forte progression du coût de grille de France 4, de l'ordre de 54 %**, qu'il faut apprécier à l'aune du montant de son coût de grille de 34,4 millions d'euros. Ce dernier est également en hausse sur France 5, s'agissant des fictions.

COÛT DE GRILLES PAR ANTENNE EN 2009

(en millions d'euros)

	Réel 2008	Réel 2009	Écart 2009/2008	2009/2008
France 2	781,8	794,9	13,1	1,7 %
France 3	776,8	807,6	30,8	4,0 %
France 4	22,3	34,4	12,1	54,1 %
France 5	115,0	125,0	10,0	8,7 %
RFO	170,7	178,2	7,5	4,4 %

Source : France Télévisions

Vos rapporteurs saluent les efforts **de France 2 et France 3 en matière de la maîtrise du coût de grille**. Cependant, des craintes demeurent sur d'éventuelles **dérives des coûts de France 3**, en ce qui concerne les **dépenses du réseau**, notamment sur les emplois non permanents.

**ÉVOLUTION DES CHARGES DE DIFFUSEUR
DE FRANCE TÉLÉVISIONS EN 2008 ET 2009**

(en millions d'euros)

	2008 ⁽¹⁾	2009 ⁽¹⁾	2009 / 2008
Coût de grille			
France 2	781,8	794,9	1,7%
France 3	776,8	807,6	4,0%
France 4	22,3	34,4	54,3%
France 5	115,0	125,0	8,7%
RFO	170,7	178,2	4,4%
Charges hors grille			
France 2	152,5	159,2	4,4%
France 3	221,5	226,3	2,2%
France 4	11,1	13,8	24,3%
France 5	50,1	49,4	-1,4%
RFO	71,6	71,1	-0,7%

⁽¹⁾ Valeurs en réel

Source : France Télévisions

En dépit de la hausse du montant des dépréciations de programme de **14,6 millions d'euros** et du programme régional de **2,3 millions d'euros**, **des économies ont été réalisées** sur les autres éléments de la grille afin de se conformer aux prévisions budgétaires.

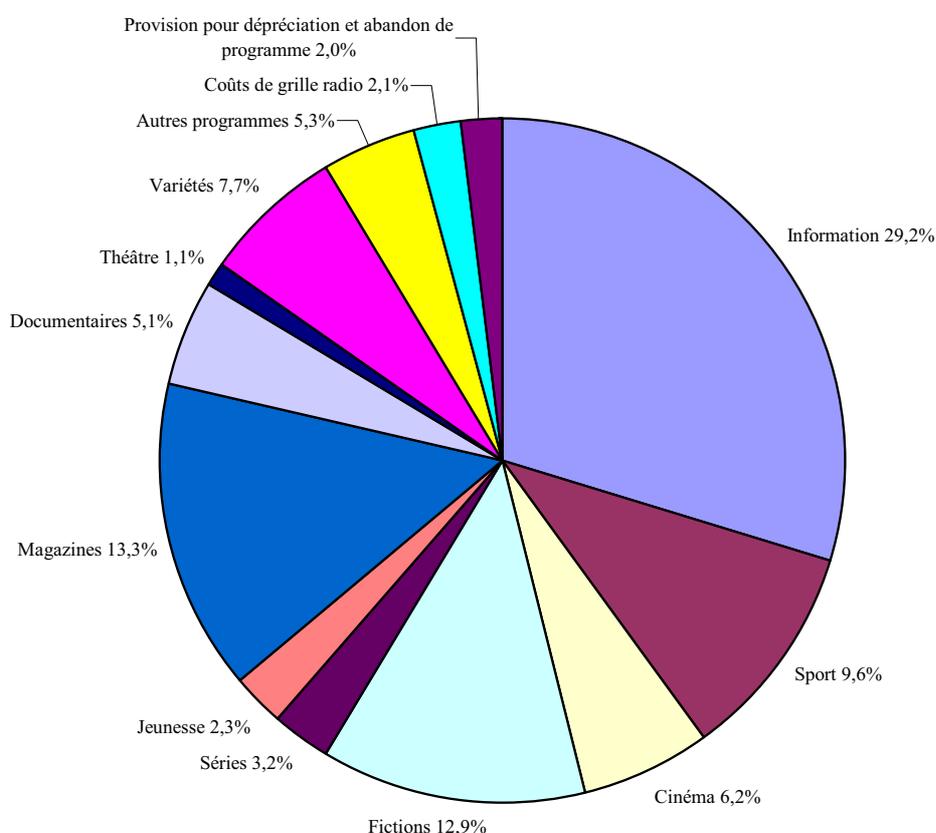
Vos rapporteurs relèvent¹ que le coût du programme national a été réduit à hauteur de 14,9 millions d'euros et celui de **l'information nationale** de 0,5 million d'euros, soit 0,23 % par rapport au budget, malgré un volume horaire de diffusion plus important. L'information nationale et régionale **représente 29,2%** du coût de grille des programmes.

S'agissant plus particulièrement de l'information régionale, son coût diminue en 2009 de 1,55 %, par rapport aux prévisions. Sa progression a donc été limitée à 1,9 % par rapport à 2008 (6,5 millions d'euros).

Le coût du sport national baisse de 1,77 % (3,1 millions d'euros) en raison d'une année 2009 moins riche en événements internationaux prestigieux (JO...) et de coûts de production maîtrisés, malgré la production et la diffusion du championnat du monde de ski à Val d'Isère.

¹ Cf. *Compte de résultat synthétique de France Télévisions de 2009.*

COÛT DE GRILLE DE FRANCE TÉLÉVISIONS PAR GENRE EN 2009



Source : D'après les données de France Télévisions

La hausse du coût de grille globale en 2009 est certes à apprécier au regard de la baisse de 0,6 % intervenue en 2008, année des mesures d'économies imposées sur l'ensemble des coûts. Vos rapporteurs relèvent néanmoins que **le budget des fictions progresse de 26,5 millions d'euros en 2009** par rapport à l'année précédente. Or, son coût horaire est en augmentation de 17 %. Ce constat renvoie à la question de la politique d'achat et de la maîtrise des coûts que vos rapporteurs jugent inégale, selon les genres et les producteurs.

La présentation agrégée du coût de grille qui comporte à la fois les achats externes et les coûts internes tels que les coûts salariaux ne permet cependant pas d'approfondir l'appréciation de l'évolution des dépenses.

COÛT HORAIRE PAR GENRE DE PROGRAMMES EN 2008 ET 2009

(en milliers d'euros)

	2008	2009
Information	34,7	35,4
Sport	123,9	132,0
Cinéma	88,4	84,1
Fictions	59,5	69,7
Séries TV, films	10,0	12,6
Jeunesse	14,8	15,5
Magazines	28,3	26,5
Documentaires	14,6	14,3
Théâtre, musique	13,7	15,2
Variétés, jeux, divertissements	63,0	57,2
Programmes divers	4,7	5,9

Source : France Télévisions

2. La pertinence du maintien de la double rédaction

Le coût de l'information nationale des rédactions de France 2 et France 3 s'élève à 119,4 millions d'euros¹ en 2009 pour un volume de diffusion de 2 143 heures.

Ce coût se décompose en plusieurs genres de programmes d'information :

- les éditions nationales qui regroupent les différentes tranches d'information réalisées par les deux rédactions nationales de France Télévisions², soit 1 374 heures diffusées pour un coût de 155 millions d'euros ;

- les magazines d'information qui correspondent à 440 heures diffusées par France 2 et France 3 pour un coût de 37 millions d'euros ;

¹ Le cout total de l'information nationale s'établit dans le compte de résultat à 216,5 millions d'euros car il comprend également le journal télévisé de RFO pour un coût de 11,6 millions d'euros et 136 heures de diffusion et le Journal des journaux d'Euronews pour 5,5 millions d'euros et 284 heures de diffusion. France Télévisions a précisé en réponse à vos rapporteurs qu'une subvention est versée par l'ex-pôle France 3 à Euronews. Le programme étant diffusé, cette charge est comprise dans le coût de grille, à la différence de l'ex-pôle France 2, pour qui cette charge était positionnée en Autres dépenses du diffuseur car il n'y a pas de contrepartie.

² Cf. Les éditions diffusées sur France 2 : les éditions matinales de Télématin, le 13h, le 20h, et le journal de la nuit ainsi que les éditions nationales de France 3 : le 12/13, le 19/20 et le Soir 3.

- **les opérations exceptionnelles de l'information**¹ se sont traduites par 44 heures de diffusion par France 2 et France 3 pour un coût de **3 millions d'euros**. Il s'agit d'opérations exceptionnelles comme la retransmission de cérémonies ;

- **les autres programmes d'information** couvrent 285 heures de diffusion par France 2 et France 3, pour un coût de **4 millions d'euros**. Ces sujets sont divers puisqu'ils concernent aussi bien des informations pratiques telles que les pages météo de France 2 et France 3 et le Point Route diffusé par France 2, qu'une couverture citoyenne par le biais de la retransmission des débats en direct de l'Assemblée Nationale et du Sénat par France 3, ainsi que depuis octobre 2009, la retransmission des nouvelles questions cibles thématiques du Sénat.

S'agissant du maintien d'une double rédaction, il convient de souligner que l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication modifiée par la loi du 5 mars 2009 prévoit que « *lorsqu'ils diffusent des journaux télévisés, les services de la société France Télévisions disposent d'une ligne éditoriale indépendante* ». **La double rédaction pour les sujets d'information nationale vise à protéger le pluralisme éditorial** en assurant une diversité de traitement de l'information.

Néanmoins, force est de constater qu'**elle génère des coûts supplémentaires**. France Télévisions a précisé à vos rapporteurs qu'« *une articulation entre les journaux télévisés nationaux et les réseaux régionaux et locaux [est] assurée par le pôle Information de proximité avec, notamment, la création d'une agence interne France Télévisions.* »

En outre, il existe une organisation transversale commune pour les sports comme pour les magazines d'information, afin de renforcer la cohérence de l'offre éditoriale du bouquet France Télévisions. De surcroît, une mutualisation des moyens de fabrication de l'information nationale, des magazines et des sports a été mise en place².

France Télévisions poursuit en affirmant qu'une telle organisation permet notamment de « *développer les échanges et les synergies par une organisation symétrique des éditions et par la mise en commun de certains services supports, météo, médiathèque, infographie et un travail important sur la planification.* »

Vos rapporteurs saluent les efforts de maîtrise de dépenses réalisés depuis 2004, s'agissant de l'information nationale. Ainsi, son coût

¹ Cf. la retransmission de cérémonies (60^e anniversaire de l'OTAN, 65^e anniversaire du débarquement, les 20 ans de la chute du Mur de Berlin), la couverture des élections européennes, la retransmission du discours du président de la République devant le Congrès de Versailles, un hommage à Mickael Jackson, l'investiture du Président des Etats-Unis.

² Ainsi, depuis une quinzaine d'années, France 3 forme près de 70 % de ses journalistes à une double qualification, « rédaction et images ». Si dans la plupart des situations une équipe de reportage est constituée de deux personnes, force est de constater que l'image d'une équipe à quatre perdure.

diminue légèrement de 0,2 % en 2009 par rapport aux prévisions du budget, malgré un volume horaire de diffusion plus important. Il n'augmente que de 0,8 % par rapport à 2008. Quant au budget 2010 il est prévu une progression de ce coût de 3,46 %.

Pour autant, vos rapporteurs s'interrogent sur **la pertinence du maintien d'une double rédaction**, tant au regard des **synergies** que des **résultats d'audience**.

En effet, si les journaux de France 2 font montre d'une bonne résistance¹ face à ceux de TF1, **ceux de France 3 ont connu une baisse d'audience** en 2009. Ainsi, le journal national du 12/13 en semaine enregistre une part de marché de 16,8 % soit une réduction de 1,7 % avec une perte de 190 000 spectateurs. En fin de semaine, sa part de marché est en régression de 1,9 % pour s'établir à 13,7 %. Quant au 19/20, il connaît une érosion comparable, de l'ordre de 1,7 % en semaine (19,7 % de parts de marché et 3,7 millions de téléspectateurs) et 1,5 % en fin de semaine (17,4 % de parts de marché et 3,1 millions de téléspectateurs). Ce sont au total 290 000 téléspectateurs qui ont cessé de regarder le 19/20 de France 3 en 2009.

Vos rapporteurs jugent nécessaire, non seulement de poursuivre la mutualisation des moyens et l'adaptation des métiers, mais également **d'approfondir la transversalité de l'organisation** sur certains sujets d'information afin d'en permettre un traitement plus réactif ainsi que d'en alléger les coûts.

La Cour des comptes relevait déjà dans son rapport précité une disparité de coût horaire entre les chaînes du groupe. Ainsi, le coût horaire des journaux d'information nationaux de France 3 a décru de 20 % depuis 2004 alors que ceux de France 2 a progressé de 3,9 %.

Vos rapporteurs approuvent les conclusions de la Cour selon lesquelles l'ambition de la « *nouvelle télévision publique* » ne peut être réalisée qu'au prix d'un « *effort de modernisation et de rigueur de gestion inédit* ». Elle ajoute que celui-ci ne peut « *se limiter aux seules fonctions administratives comme cela a été le cas jusqu'à présent, mais devra embrasser les cœurs de métiers de l'entreprise : l'information et les programmes* ».

Une telle démarche de recherche de synergies doit cependant être accompagnée d'un dispositif complet et systématique de suivi de l'activité du secteur de l'information avec des critères d'évaluation. France

¹ Le journal de 13 heures en semaine réalise une belle performance avec une part de marché de 19,1 % et 2,5 millions de téléspectateurs (soit une augmentation de 0,7 % de parts de marché et de plus de 100 000 téléspectateurs quotidiens par rapport à 2008). Il maintient ses bons résultats le week-end avec une part de marché de 18,5 % et 2,8 millions de téléspectateurs (soit une hausse de 2,2 % de parts de marché et plus de 350 000 téléspectateurs). Le journal de 20 heures, quant à lui, maintient son positionnement, face à une tendance à une légère érosion. En semaine, il détient 20,5 % de parts de marché et rassemble 4,7 millions de téléspectateurs en 2009. En fin de semaine, il enregistre 20,8 % de parts de marché et 4,3 millions de téléspectateurs.

Télévisions a précisé que *« les rédactions sont naturellement évaluées sur leur capacité à respecter les budgets qui leur sont assignés. Par ailleurs un certain nombre d'indicateurs sont suivis sur des périodes longues tels que le **coût horaire, le volume horaire produit, ou encore le nombre d'opérations spéciales** ou de prises d'antennes pour couvrir des événements qui marquent l'actualité. »*

Observant que la fusion des sociétés tend à rendre plus complexe le suivi des différents secteurs, vos rapporteurs appellent donc de leurs vœux la poursuite des efforts de mesure de la performance de l'information par la mise en œuvre de critères complémentaires d'évaluation. Ceux-ci pourraient, à titre d'illustration, permettre de mesurer l'activité notamment par le volume horaire diffusé rapporté aux effectifs ou bien encore le nombre de sujets fabriqués et diffusés à l'antenne rapportés aux effectifs.

3. Des coûts de grilles régionaux hétérogènes

Le coût de grille de France 3 s'élève en 2009 à 807,6 millions d'euros dont 458,3 millions d'euros au titre de la grille nationale, comprenant l'information et les sports, et 349,3 millions d'euros au titre des grilles régionales. Ce coût est en hausse de 4 % par rapport en 2008, année où des mesures d'économie ont été prises sur les coûts de grille de l'ensemble des diffuseurs. Il convient de souligner l'effort de maîtrise du coût horaire de l'information régionale de 22,6 % depuis 2004.

Le coût des grilles régionales, qui représente 43,2 % du coût global de France 3, augmente de 0,8 % par rapport à 2008 pour un volume de diffusion en progression de 9,6 %. En effet, la diffusion régionale a représenté un total de 17 921 heures.

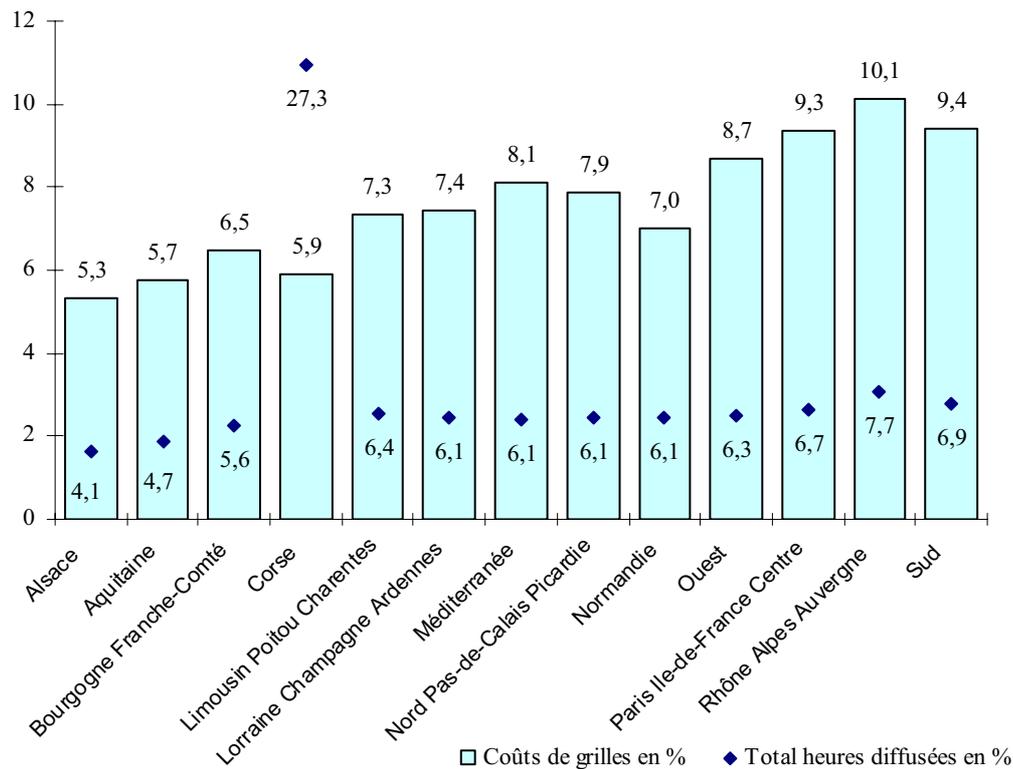
Compte tenu de ces données, vos rapporteurs tiennent tout d'abord à saluer **les efforts de maîtrise des dépenses réalisés à France 3 depuis 2007**. Cette évolution a été rendue possible grâce notamment à la conception de **tableaux de bord dès 2008** afin d'améliorer le compte rendu de la gestion des différentes régions. Ces tableaux ont été complétés en 2009. Ils couvrent depuis 2010 les données sur l'audience.

En conséquence, vos rapporteurs jugent que **le réseau régional dispose aujourd'hui de tous les éléments nécessaires à l'évaluation des différentes directions régionales afin d'optimiser leur gestion et imprimer une « couleur » spécifique à chaque antenne**.

Néanmoins, **force est de constater la difficile émergence d'un pilotage dynamique fondé sur ces nouveaux instruments de mesure. Des marges de manœuvres existent pourtant en termes de corrélation entre les différents tableaux de bord** ainsi que l'a souligné la mission de contrôle général économique et financier. Vos rapporteurs appellent de leur vœux la mise en œuvre de stratégies régionales tant dans le domaine de la gestion que dans celui de l'identité éditoriale.

Vos rapporteurs observent une certaine **disparité de gestion du coût des grilles régionales, sans justification éditoriale ou technique systématique**. Il apparaît ainsi que l'**Alsace** figure au nombre des régions qui ont maîtrisé leurs dépenses (cf. tableau ci-dessous). Elle affiche un coût de grille de 18,94 millions d'euros en 2009 pour un effectif de 197 ETP (cf. tableau ci-après).

RÉPARTITION DU COÛT GLOBAL DES GRILLES RÉGIONALES ET DES HEURES DE DIFFUSION



Source : France Télévisions

En réponse aux interrogations de vos rapporteurs sur les causes d'une telle disparité, la mission de contrôle général, économique et financier a notamment fourni des éléments d'analyse sur la productivité de différentes antennes régionales. Ainsi, s'agissant de la région **Paris Ile-de-France Centre**, celle-ci enregistre un coût de grille de 33,103 millions pour 347 ETP. Il convient certes d'évaluer ces montants à l'aune des heures de diffusion. L'Alsace représente 4,11 % de l'ensemble des 17 921 heures contre 6,65 % pour la région Ile-de-France Centre. Tous genres confondus, le coût de l'heure diffusée s'établit en moyenne à 26 000 euros. Pour autant les taux d'audience y sont plus faibles que la moyenne. Le difficile positionnement régional ne peut être le seul facteur explicatif de la faiblesse d'audience de France 3 en Ile-de-France. Des caractères socio-démographiques qui identifient le francilien comme plus jeune, plus actif et d'une catégorie

socio-professionnelle plus élevée que le spectateur des autres régions plaident pour une adaptation nécessaire des programmes à son audience.

Le coût horaire de la grille de la région Méditerranée est parmi le plus cher du réseau. Le coût horaire de diffusion est également parmi les plus élevés. Il est par ailleurs en nette augmentation par rapport aux années 2004-2005. La diminution des valeurs de diffusion ainsi que les changements de ligne éditoriale et de format ont contribué à cet état de fait. Son coût horaire, supérieur à la moyenne, s'élève à 35 500 euros. En ce qui concerne l'information, le coût horaire s'établit à 47 500 euros. Le coût moyen des régions s'établit à 40 900 euros.

La mission de contrôle général économique et financier a précisé à vos rapporteurs qu'un niveau de productivité global inférieur à la moyenne nationale explique cette dérive du coût de la grille. Il fallait, en 2008, 101 jours de travail en Méditerranée pour produire une heure d'information et antenne contre 87 jours pour la moyenne des régions. **L'antenne de Marseille présente le taux de productivité le plus bas de l'ensemble du réseau** avec 70 jours de travail pour produire une heure d'information régionale là où la moyenne se situe à 52 jours.

Vos rapporteurs relèvent que si l'évaluation de la performance a été jusqu'à présent peu pratiquée dans cette région, de nouvelles règles ont néanmoins été mises en œuvre par le pilotage du Pôle France 3 qui assure la coordination générale du réseau afin de remédier à cette situation.

S'agissant du **Limousin Poitou Charente**, la mission relève que le **coût horaire de diffusion de la région est relativement satisfaisant**, se situant dans la moyenne. Il a néanmoins fortement augmenté en comparaison de 2005, année où il était le plus faible de l'ensemble des régions. Les volumes de diffusion ont progressé plus vite que le coût de grille.

L'effort de stabilisation des coûts au niveau moyen des coûts de grille est dû à une gestion des ressources plus efficace que dans les autres régions. Mais le coût « horaire moyen » de diffusion ne doit pas masquer une progression du coût de la grille de cette région. L'augmentation des personnels « permanents » compensée par la diminution des « non permanents » tend à faire progresser les coûts fixes à mesure que les volumes augmentent.

Enfin, il convient également d'insister sur la **corrélation entre le coût des grilles régionales et celui des directions régionales** représenté dans le tableau ci-après. Le premier représente 87,2 % du second en 2009.

Vos rapporteurs souhaitent **qu'une réflexion soit conduite sur les modalités de renforcement des synergies entre les régions** afin de réduire les différences budgétaires non justifiées par les spécificités régionales.

Ils craignent, en outre, que **certaines régions**, considérées jusqu'à présent comme vertueuses en termes de gestion, **ne procèdent à un alignement sur le coût moyen de la grille régionale, dans le cadre de la nouvelle organisation.**

COÛTS DE GRILLE ET COÛTS DES DIRECTIONS RÉGIONALES EN 2009

(en milliers d'euros)

	Coûts de grilles	Dépenses des directions
Alsace	18 947	21 427
Aquitaine	20 362	25 592
Bourgogne Franche-Comté	22 947	25 961
Corse	20 924	26 473
Limousin Poitou Charentes	25 962	29 084
Lorraine Champagne Ardennes	26 388	29 735
Méditerranée	28 742	35 513
Nord Pas-de-Calais Picardie	27 888	30 633
Normandie	24 765	26 684
Ouest	30 698	35 687
Paris Ile-de-France Centre	33 103	36 969
Rhône Alpes Auvergne	35 827	40 058
Sud	32 712	36 781
Total	349 264	400 598

Source : D'après les données de France Télévisions

Enfin, vos rapporteurs tiennent à souligner **le manque de corrélation entre le coût de la grille et le nombre d'habitants**. De surcroît, **ils n'ont pas constaté non plus de lien direct entre le coût de la grille et celui de l'audience**.

Ces deux constats devront être traités dans le cadre de la nouvelle gestion du réseau. Depuis 2010, l'audience des émissions régionales est en effet suivie par la direction du Réseau et la direction des Études trimestre par trimestre, conformément aux demandes de la mission du contrôle général économique et financier.

Vos rapporteurs plaident pour le renforcement de la coordination générale dans les plus brefs délais afin **d'asseoir l'efficacité de gestion du réseau par une meilleure utilisation des instruments de pilotage et des indicateurs d'activité**.

Les meilleures pratiques régionales doivent être étendues à l'ensemble du réseau.

E. LA TRANSFORMATION DU GROUPE EN MÉDIA GLOBAL

1. Une stratégie du média global à renforcer

France Télévisions place le média global au cœur de la stratégie du groupe. Le groupe a déclaré qu'outre la réalisation de synergies, le deuxième objectif de la nouvelle organisation est, en effet, de « *consolider et*

développer la position de leader européen de France Télévisions en matière d'audience, et pour ce faire relever le défi du média global, et être présent sur tous les supports, s'adapter à l'évolution des techniques et des métiers, jouer la carte du bouquet, avec des antennes complémentaires et cultiver la différence en tant que télévision de service public. »

Les coûts que représentent l'acquisition de droits média global ou les actions de développement liées aux nouvelles technologies¹ **sont particulièrement difficiles à apprécier** en l'absence de données précises. France Télévisions prévoit une progression du coût de grille « Global média » de 124 % au titre du développement du média global entre 2010 et 2012.

Au total, le montant des dépenses strictement² relatives au renforcement du numérique et du global média programmé par le plan d'affaires à l'horizon 2012 s'élève à 121,2 millions d'euros. Elles comprennent, outre le coût de grille, les coûts techniques des nouveaux médias (TMP et bande passante) ainsi que les coûts de diffusion numérique et HD.

Vos rapporteurs se félicitent que **France Télévisions relève le défi du Média global**. Ils constatent que la forte augmentation de fréquentation des sites internet de France Télévisions, comme en témoigne la progression de 42 % des pages vues sur les sites au premier semestre 2009, par rapport à 2008, tend à prouver que ce virage stratégique correspond à un nouveau besoin de consommation audiovisuelle.

Ils émettent cependant des réserves quant à **l'ampleur des moyens mis en œuvre**, face à l'ampleur de l'objectif. En outre, ils observent que **cette stratégie doit être financée par le redéploiement des économies** réalisées grâce aux synergies de l'entreprise unique. **Les incertitudes pesant sur de telles économies rejouent donc sur la stratégie** même du média global.

Enfin, **cette dernière devra être accompagnée de la définition d'un modèle économique générateur de recettes** que vos rapporteurs estiment insuffisant. En effet, le plan d'affaires ne prévoit en termes de recettes nettes associées au « média global » que 22,5 millions d'euros sur la période 2010-2012.

La traduction chiffrée du plan de développement du média global semble refléter l'état d'avancement de la stratégie sous-jacente. Cette dernière ne peut se résumer à la mise en place de web-TV régionales³, du portail de l'information des sites évènementiels et de la mise en œuvre de formations souvent non suivies de réalisations dans la pratique. Au contraire,

¹ La haute définition (HD), la télévision mobile personnelle (TMP), les web TV, les portails spécifiques sur les nouveaux supports. Ces actions permettent d'assurer le déploiement de la diffusion des programmes.

² Hors prise en compte des efforts de sous-titrage et de l'audiodescription.

³ France 3 a en effet joué un rôle majeur dans la conception de la stratégie de média global. A la suite des préconisations de la mission de contrôle général économique et financier, l'antenne a travaillé sur les modalités techniques de la circulation des programmes ainsi que sur l'utilisation des programmes sur d'autres supports.

ce plan de développement devrait se décliner sur **l'ensemble des supports disponibles** parce que défini de manière globale dès la conception des programmes. Vos rapporteurs **préconisent une définition plus précise et plus ambitieuse de cet objectif** afin de gagner la compétition des nouveaux modes de consommation des médias.

2. Le développement du numérique à un coût modeste

Outre le développement de la haute définition, et de la télévision à la demande, vos rapporteurs se sont intéressés à l'actualité du développement de la télévision de rattrapage et de la télévision mobile personnelle (TMP).

France Télévisions diffuse depuis plusieurs années un grand nombre de ses programmes en rattrapage sur ses sites internet. Près de 48 heures de programmes sont actuellement mis en ligne chaque jour. Le groupe a été précurseur en proposant ses programmes aux abonnés d'Orange depuis 2007.

Le 5 juillet 2010, l'ensemble des programmes disponibles en TV de rattrapage seront proposés dans une offre compacte (FTV « Pluzz ») permettant aux téléspectateurs de retrouver les programmes des cinq chaînes de France Télévisions pendant sept jours après leur diffusion¹ par le biais d'un point d'entrée unique. Le service sera lancé avec l'ensemble des programmes déjà disponibles en TV de rattrapage actuellement et l'offre sera enrichie de façon progressive².

En outre, afin de répondre aux nouveaux besoins de consommation des programmes en mobilité, France Télévisions rend d'ores et déjà disponibles en rattrapage certains programmes sur les smartphones, soit au sein de l'application iPhone France Télévisions, soit au sein de l'offre mobile d'Orange.

S'agissant de la TMP, il convient de rappeler que ce développement est pris en compte dans les contrats d'objectifs et de moyens (COM)³. Le plan d'affaires 2009-2012 précise que le coût total de diffusion est estimé sur la période de 2010 à 2012 à 13,3 millions d'euros. Il ne correspond cependant qu'aux deux tiers du coût total, compte tenu de

¹ La durée de mise à disposition de certains programmes sera inférieure, notamment pour ceux destinés à la jeunesse, conformément aux accords avec les ayants-droits.

² Progressivement, le niveau de programmes disponibles augmentera pour atteindre à terme l'objectif de 80% des programmes disponibles sur la tranche horaire 18h-24h (hors sport et cinéma) et les programmes emblématiques des cinq chaînes du bouquet quel que soit leur horaire de diffusion. S'agissant du sport, les programmes seront également mis à disposition en télévision de rattrapage lorsque les conditions contractuelles le permettront.

³ Le COM 2007-2010 signé en avril 2007 prévoyait que « En toute hypothèse, le groupe France Télévisions sera présent sur la TMP dès son lancement » et que « Dès que les conditions économiques seront clarifiées, France Télévisions se rapprochera de l'État pour préciser la stratégie de déploiement du groupe sur la TMP et les conditions pour atteindre l'équilibre financier global de cette activité ».

l'hypothèse d'une prise en charge pour un tiers par les opérateurs de télécommunications.

S'agissant de sa mise en œuvre, vos rapporteurs rappellent que le CSA a accordé prioritairement à la chaîne Arte France ainsi qu'aux sociétés nationales de programme France 2 et France 3, le droit d'usage de la ressource radioélectrique nécessaire à la rediffusion intégrale et simultanée en mobilité de leurs programmes¹.

Les éditeurs des seize chaînes retenues en TMP² ont désigné le 8 juin 2010 leur opérateur commun de multiplexe : TDF *via* sa société Mobmux. Cette désignation fait suite à l'accord conclu entre les sociétés TDF et Virgin Mobile au mois d'avril pour la commercialisation de la TMP à la fin de l'année 2011. Le contrat prévoit un financement du réseau de diffusion à 100 % par TDF, qui se chargera ensuite de reporter une partie des coûts sur les opérateurs en les refacturant.

Si la technologie est disponible, **vos rapporteurs s'interrogent néanmoins sur la viabilité du modèle économique qui doit emporter l'adhésion des opérateurs et des chaînes.**

¹ L'appel à candidatures a été lancé par le CSA le 6 novembre 2007 pour la diffusion de services de TMP à vocation nationale. S'agissant des services privés, l'ensemble des éditeurs sélectionnés ont renvoyé leur convention signée le 30 septembre 2009. Le CSA leur a ensuite délivré l'autorisation d'émettre le 8 avril dernier.

² Les trois chaînes publiques et treize chaînes privées choisies par le CSA.

II. UN PROJET ÉDITORIAL EN RENOUVELLEMENT

Vos rapporteurs considèrent que le cap que France Télévisions doit suivre est celui de la différenciation des chaînes du bouquet et de la construction d'une stratégie de média global.

A. RENFORCER LA CARACTÉRISATION DE CHAÎNES AUX IDENTITÉS FLOUES

L'ensemble des auditions réalisées par vos rapporteurs ont permis de dégager un large consensus sur les deux constats suivants :

- d'une part, le virage éditorial, mené avant la réforme de 2009, s'est traduit par une nette **différenciation des programmes du service public** par rapport à ses concurrents privés ;

- d'autre part, **l'identité des chaînes du bouquet est insuffisamment marquée**, hormis France 5 bien identifiée comme la chaîne du décryptage et de la connaissance.

Dans le contexte ouvert par la loi du 5 mars 2009 et la diminution de la pression commerciale due aux ressources publicitaires, **l'audience n'est plus ni un critère de performance pour France Télévisions, ni un souci économique vital**. Priorité est donnée à la satisfaction du téléspectateur, à la promotion des valeurs identitaires du service public, à la contribution à la création pour reprendre les axes principaux du COM.

Cependant, la mesure de l'audience est un instrument utile pour **éviter d'entrer dans une pure logique d'offre** où l'on se contenterait de remplir les obligations légales et réglementaires et d'optimiser son budget. Des baisses d'audience significatives, durables et généralisées ne peuvent manquer de signaler une certaine insatisfaction du public qu'on ne peut ignorer. En revanche, des baisses transitoires d'audience, même fortes, ne doivent pas être craintes lorsqu'elles sont liées à une reconfiguration ambitieuse de la programmation. Elles peuvent être simplement le signe que les anciens téléspectateurs habitués à leurs programmes sont partis sans qu'un autre public potentiellement intéressé par les nouveaux programmes se soit encore manifesté, ne serait-ce que parce qu'il n'a pas été informé des changements. D'ailleurs, si l'on souhaite modifier la structure du public d'une chaîne, par exemple en entreprenant de la rajeunir, il faut procéder à des changements lourds de la grille qui peuvent prendre un certain temps à porter leurs fruits et ainsi temporairement causer une chute de l'audience.

France Télévisions est passée de 35,2 % de part d'audience en 2007 sur l'ensemble du bouquet à 32,1 % au premier trimestre 2010. La suppression de la publicité à partir de 20 heures sur France Télévisions n'a pas eu d'impact net sur l'audience. Les chaînes privées ont anticipé le démarrage de leurs

programmes de première partie de soirée et les téléspectateurs sont restés fidèles aux programmes plutôt qu'aux chaînes. **La baisse d'audience enregistrée par France Télévisions est immédiatement corrélée au mouvement de fond de réorganisation de l'offre audiovisuelle et ne remet pas en cause l'enrichissement culturel des programmes conduit depuis 2005.** Le paysage audiovisuel est en effet marqué par une multiplication de l'offre liée à l'essor de la télévision numérique terrestre (TNT). Si la consommation globale de télévision s'est maintenue, l'émiettement de l'audience des chaînes historiques est indéniable. D'après les études de Médiamétrie, au début de l'année 2010, les autres chaînes que les diffuseurs historiques, toutes catégories confondues, représentent plus de 30 % de l'audience en France. Cette tendance forte devrait encore s'amplifier. A titre de comparaison, les mêmes chaînes représentent déjà plus de 40 % de l'audience au Royaume-Uni et plus de 75 % aux États-Unis.

Il est néanmoins intéressant de distinguer les situations particulières de chaque chaîne du bouquet. France 2 et France 3 connaissent leurs points les plus bas avec des audiences respectives de 16,2 % et 11,3 % au premier trimestre 2010. En revanche, France 4 rencontre un succès record de 1,5 % en forte croissance et semble participer, après une phase plus difficile, au mouvement général de croissance des chaînes de la TNT. Enfin, avec 3,5 % de part d'audience au premier trimestre 2010, France 5 consolide ses acquis.

Vos rapporteurs jugent le périmètre global du bouquet adéquat afin de toucher la totalité des publics conformément à la vocation essentielle du service public audiovisuel. De ce point de vue, France 4, dont l'audience auprès des jeunes adultes contrebalance le vieillissement du public de France 2 et France 3, a toute sa place dans le bouquet. La pluralité complémentaire des antennes de France Télévisions est un instrument indispensable pour lui permettre de remplir les missions qui lui ont été confiées par le législateur, telles que garantir la variété de la création et de la production, refléter la diversité de la société française, accroître la connaissance et le rayonnement des territoires grâce à des émissions accessibles à tous. Le cahier des charges a fixé des orientations générales pertinentes pour chaque chaîne qui ne nécessitent pas de remise en cause. C'est plutôt la caractérisation précise des lignes éditoriales et la déclinaison concrète des orientations générales dans les grilles qui doivent être améliorées.

En examinant plus avant les structures d'audience de France 2 et France 3, on ne peut que constater une commune **surreprésentation des seniors**. Dans la journée de 6h30 à 20h30, les 60 ans et plus représentent en moyenne 50 % de l'audience de France 2 et 54 % de celle de France 3. En première partie de soirée, ils représentent 44 % des spectateurs de France 2 et 54 % de ceux de France 3. En deuxième partie de soirée, leur part est respectivement de 41 % pour France 2 et 53 % pour France 3. Parallèlement, les 35-49 ans représentent entre 17 % et 24 % de l'audience de France 2 et entre 14 % et 20 % de celle de France 3. Enfin, la part des 15-24 ans plafonne à 4 % sur les deux chaînes.

En examinant la distribution par genre du volume horaire des programmes sur les chaînes du bouquet, on peut également repérer une grande similarité entre France 2 et France 3 avec comme seuls vrais points de différenciation le faible volume des programmes jeunesse sur France 2 et les programmes régionaux sur France 3. En pratique, France 2 et France 3 national participent du même type de chaîne et s'adresse au même type de public. Ce brouillage des identités entre les deux chaînes premium, lié à une convergence inattendue entre les deux grilles, empêche France Télévisions de tirer pleinement parti de son bouquet et restreint inutilement le public auquel elle s'adresse. Vos rapporteurs estiment donc **nécessaire une clarification du positionnement de France 2 et de France 3.**

**DISTRIBUTION PAR GENRE ET PAR ANTENNE DU VOLUME HORAIRE
DES PROGRAMMES DE FRANCE TÉLÉVISIONS**

	France 2	France 3	France 3 Régional	France 4	France 5	RFO	TOTAL
Information	1 552	1 206	8 032		6	10 855	21 651
Magazines	1 449	1 251		160	3 013	14 051	19 924
Documentaire	911	579		247	3 832	3 397	8 966
Fiction	1 373	1 419		5 522	74	23 406	31 794
Cinéma	363	461		397	14	3 050	4 285
Jeunesse	299	1 189		36	1 236	1 363	4 123
Sports	460	222		248		8 736	9 666
Divertissement	1 298	783		336		2 150	4 567
Théâtre Musique Spectacles	125	244		929		3 462	4 760
Émissions religieuses	198	0				1 247	1 445
Autres pub autopromotion habillage	730	717		879	576	323	3 225
F3 Corse via Stella			4 136				
Programmes régionaux			4 740				
	8 758	8 071	16 908	8 754	8 751	72 040	114 406

Source : France Télévisions

Le chantier prioritaire devrait concerner France 3, qui paraît **peiner à assumer à fond sa vocation régionale**. La réorganisation territoriale avec l'instauration des pôles de gouvernance portera sans doute des fruits en matière de contrôle de gestion, de réduction des coûts et d'optimisation des ressources. Elle ne sera pas suffisante pour rénover et dynamiser les programmes régionaux.

Plutôt que d'amplifier le volume horaire des décrochages régionaux dans la grille de France 3, **France Télévisions a fait le choix de multiplier les prises d'antennes événementielles**. Les antennes de proximité proposent un décrochage exceptionnel sur un événement régional, le pôle de gouvernance valide ce choix et le transmet pour approbation au siège à la direction de l'antenne de France 3. Ces décrochages peuvent concerner plusieurs régions à la fois si les antennes présentent une demande conjointe de décrochage exceptionnel. C'est le cas notamment pour les événements sportifs, comme la retransmission des matchs de la deuxième division de rugby. Hormis les événements sportifs et les conséquences de la tempête Xynthia, on peut citer comme exemple de prise d'antenne événementielle la fête de la mirabelle en Lorraine, une spéciale Jeanne d'Arc en Bretagne ou encore les Cerfs-volants de Berck couplés avec les obsèques du président polonais dans le Nord !

Ces décrochages exceptionnels rencontrent un certain succès et constituent un **instrument intéressant**, particulièrement souple, de valorisation de l'histoire, du patrimoine et de la vie culturelle et sportive des régions. Cependant, ils ne sont pas toujours identifiables comme programme régional par les téléspectateurs, qui ne sont d'ailleurs pas toujours informés à temps des changements de grille. En outre, par nature, ces prises d'antenne ne peuvent constituer des rendez-vous réguliers et ne **suffiront pas à renforcer l'adhésion et la satisfaction du public à l'égard des programmes régionaux**. Les décrochages exceptionnels ne peuvent donc dispenser France Télévisions d'une réflexion sur l'évolution des cases du samedi et du dimanche consacrées aux décrochages régionaux récurrents.

L'AUDIENCE DES DÉCROCHAGES RÉGIONAUX DE FRANCE 3 HORS INFORMATION EN 2009

a) Les cases régulières du week-end

Les audiences des décrochages réguliers installés dans la grille sont inférieures au score moyen de la chaîne (11,8 % en 2009) et sont en baisse par rapport à 2008 :

- le samedi à 11 h 05 : 7 % de part d'audience (PDA) et 340 000 téléspectateurs (- 1,3 point de PDA) ;

- le samedi à 11 h 30 (magazine politique *La voix est libre*) : 8,7 % de PDA (- 0,9 pt) et 540 000 téléspectateurs ;

- le samedi à 15 h 25 : 8,3% de PDA (- 1,3 pt) et 740 000 téléspectateurs ;

- le dimanche à 11 h 30 : 8,1% de PDA (- 0,5 pt) et 540 000 téléspectateurs.

b) Les prises d'antenne événementielles

296 prises d'antenne événementielles ont été réalisées sur l'année 2009, pour un volume horaire de 430 heures. En raison des limites de taille du panel Mediamat, seulement 134 d'entre elles ont pu faire l'objet d'une mesure d'audience sur leur zone de diffusion.

64 prises d'antenne événementielle ont réalisé une audience supérieure à la moyenne nationale (48 %).

Les décrochages sur des thèmes de société représentent 33 événements diffusés. De toutes les prises d'antenne événementielles, ils enregistrent le meilleur taux de réussite : 60 % d'entre eux enregistrent une audience supérieure à la moyenne nationale.

Les décrochages sportifs rencontrent également un succès : près de 60 % se situent au-dessus de la moyenne nationale. 57 événements ont été diffusés sur 23 régions. Ils occupent des horaires fortement contributifs, souvent le dimanche après-midi.

A l'inverse, les décrochages dédiés à la culture et aux divertissements, le plus souvent diffusés en fin de soirée, enregistrent des audiences plus faibles : seulement 30 % d'entre elles se situent au-dessus de la moyenne nationale.

Source : France Télévisions-Médiamétrie

Il est souvent pris prétexte des faibles scores d'audience des décrochages régionaux pour justifier le statu quo et refuser toute extension de leur volume horaire, aussi bien que tout déplacement de leur positionnement dans la grille. En réalité, **les faibles audiences sont dues pour partie au positionnement horaire lui-même**. Le samedi à 11h30 n'est sans doute pas un horaire tout à fait pertinent pour une émission politique comme *La voix est libre*. Placés sur des cases plus contributives, ces programmes verraient certainement leur audience remonter. En outre, le **manque de visibilité des programmes régionaux** pose problème. Il n'est pas rare que les téléspectateurs ne sachent pas s'ils sont en train de regarder l'antenne nationale ou l'antenne locale. Les décrochages ne sont pas suffisamment annoncés et souffrent d'un déficit de promotion à l'antenne. Enfin, la mesure de l'audience ne peut pas être le seul guide au moment où il s'agit précisément de construire une nouvelle programmation régionale. Il faut pouvoir accepter transitoirement des résultats médiocres le temps que se forge l'identité des antennes régionales et qu'elles soient clairement identifiées par les téléspectateurs.

Il serait sans doute **erroné de prendre l'identité régionale comme donnée une fois pour toutes**, de se désoler lorsque elle paraît faire défaut et de justifier par cette lacune l'échec des programmes régionaux. Le public régional est parfois encore en construction et les antennes locales ont un rôle à jouer dans l'émergence d'un sentiment régional là où il n'est pas ancré. Les programmes régionaux aident à construire l'identité régionale dans le respect de l'unité de la nation tout autant qu'ils prennent appui sur elle.

La prudence de France Télévisions en matière de programmes régionaux s'appuie sur la **Crainte d'une explosion des coûts de production**. Pour autant, il n'a jamais été question de créer 24 chaînes nationales de plus. Il est possible de travailler sur des formats et des contenus moins onéreux. Par exemple, pourquoi ne pas produire des programmes de flux comme des jeux et des divertissements moins coûteux que des programmes de stock, aisément déclinables dans plusieurs régions et qui peuvent parfaitement remplir la mission du service public de promotion des cultures et des patrimoines régionaux ?

Vos rapporteurs s'étonnent du grand scepticisme à l'égard des évolutions possibles des programmes régionaux qu'ils ont pu constater chez France Télévisions. Le fatalisme prégnant conduit à une pusillanimité qui s'appuie sur la moindre déception ou le moindre obstacle pour reculer devant l'innovation. **Ce scepticisme envers la production régionale est proprement autoréalisateur**. En manquant d'ambition, on se condamne à un défaut de résultats, qui en retour alimente une excessive prudence. Ce cercle vicieux doit être brisé pour ne pas vouer les réseaux régionaux à la simple collecte d'information et pour exploiter la richesse culturelle et faire vivre le patrimoine des régions.

B. ASSURER LA COHÉRENCE DES INITIATIVES MULTIMÉDIA AU SEIN D'UN PROJET INDUSTRIEL ET ÉDITORIAL LISIBLE

1. La transformation des modes de consommation des médias

France Télévisions évolue dans un environnement changeant, tant du point de vue des évolutions sociétales que des développements technologiques. La réussite de sa transformation en média global reposera sur une juste appréciation de ces mutations rapides, en vue de déterminer les supports et les formats les plus adéquats pour répondre aux besoins et aux aspirations du public.

La commission de la culture et de la communication du Sénat a auditionné en avril 2010 les responsables de la société Médiamétrie qui exerce une veille sur la transformation de la consommation des médias en France. Selon les données communiquées à la commission, le budget annuel moyen d'un foyer consacré aux médias, hors redevance, a crû de 4,3 % en un an pour atteindre 2 324 euros en 2009, un quart des foyers dépensant plus de 3 100 euros par an. Les ventes d'équipements audiovisuels se sont également accrues, de telle sorte que la part des foyers équipés en téléviseurs à écran plat est passée de 40 % en 2008 à 53 % en 2009. De plus, la montée en charge du numérique et l'arrêt programmé de la diffusion analogique ont fait progresser de 16 % le taux de foyers équipés d'un poste numérique qui atteint désormais 78 %. Enfin, le nombre de contacts médias et multimédias a augmenté de 9,7 % depuis 2006, ce qui indique une croissance du « budget temporel » alloué par les ménages aux médias.

La diffusion des équipements numériques et l'augmentation des budgets et du temps consacrés par les ménages aux médias, s'ils profitent à Internet, ne sont pas pour autant défavorables à la télévision. **Le marché des médias est, en effet, plutôt caractérisé par des effets d'addition des consommations, sans effet d'éviction entre supports.** Il serait inexact de penser qu'Internet a pris la place de la télévision, le temps passé sur le réseau n'ayant pas véritablement rogné le temps consacré à ce média traditionnel.

Selon les études de Médiamétrie, les Français de 15 ans et plus consacrent en moyenne 3 heures 27 minutes par jour à la télévision, ce qui est proche de la moyenne mondiale qui varie entre 4 heures 35 en Amérique du Nord et 2 heures 41 en Asie. Parallèlement, le temps moyen consacré à Internet s'élevait en 2009 à 1 heure 22 minutes par jour. La consommation de télévision n'a été amputée ni par l'arrivée d'1,2 million d'internautes de plus en un an, ni par le triplement du nombre d'inscrits à un réseau social de type MySpace ou Facebook, qui atteint désormais 18,5 millions d'individus.

En revanche, la consommation de télévision augmente avec l'âge, les jeunes de 15 à 24 ans ne regardant en moyenne qu'1 heure 45 par jour la télévision. **L'écart entre les modes de consommation des jeunes et des adultes, voire des seniors, n'est pas nouveau, mais il tend à s'accroître avec la croissance du réseau Internet, la multiplication des nouveaux supports et des offres délinéarisées.** Toutefois, malgré la surconsommation d'Internet par rapport à l'ensemble de la population qui caractérise les 15-24 ans, le segment des jeunes n'a pas fui la télévision. Il demeure vrai qu'ils manifestent une appétence nettement plus forte pour les chaînes de la TNT, notamment pour les chaînes thématiques musicales, que pour les chaînes historiques.

La télévision de rattrapage ou *catch-up TV* permet de regarder en différé et à la demande, les programmes qui ont préalablement été diffusés en linéaire par les chaînes de télévision. Ces services sont potentiellement disponibles sur différents équipements : télévisions, ordinateurs, téléphones portables. La **télévision de rattrapage**, qui a connu une forte progression sur l'année écoulée, constitue un **vecteur de diffusion prometteur et notamment pour reconquérir les publics les plus jeunes**. 20,6 % des plus de 15 ans ont utilisé en 2009 ce nouveau dispositif sur une durée quotidienne moyenne de 4 minutes, ce chiffre atteignant 18 minutes chez les jeunes de moins de 25 ans. C'est donc là un mode de consommation de programmes télévisés d'ores et déjà installé, qui devrait encore croître dans les années à venir. Tous les groupes de télévisions, privés et public, se positionnent rapidement sur ce créneau, complément délinéarisé naturel de leur offre premium.

D'autres usages, pour l'instant encore limités, comme la télévision mobile personnelle et les téléviseurs connectés à Internet, devraient également se développer. Ils nécessiteront une adaptation de l'offre de France Télévisions, qui a vocation à investir l'ensemble des supports de diffusion. En 2009, 43,1 millions de personnes utilisaient un téléphone mobile et 16 % d'entre elles disposaient d'un téléphone intelligent ou *smart phone* qui leur

permet notamment d'avoir accès à la radio, à la télévision et à Internet. Il paraît important que France Télévisions ne néglige pas ce support, qui intéresse particulièrement les plus jeunes et pourrait constituer un débouché intéressant pour son offre de contenus d'information et de programme sportif notamment.

Un autre développement technologique récent contribuera à modifier les rapports entre la télévision et l'Internet : les **téléviseurs connectés** à Internet, qui prolongent les services d'*Internet Protocol Television* (IPTV) comme la télévision de rattrapage et de vidéo à la demande. La consommation de télévision et des services interactifs y est entrelacée : les contenus *web* deviennent accessibles directement sur le poste de télévision et permettent d'enrichir à volonté le programme télévisé proprement dit. C'est l'aboutissement de la logique de délinéarisation où le téléspectateur-internaute compose et recompose son propre programme à partir de contenus hétérogènes. Le manque de contenus adaptés a retardé jusque récemment l'essor de la télévision connectée. Mais, d'après les estimations de Samsung France¹, la part des téléviseurs connectés à Internet devrait représenter entre 25 % et 30 % des 8,3 millions de téléviseurs qui seront vendus d'ici à la fin de l'année 2010. Son modèle économique reste à préciser, la **question du partage des coûts et des gains entre les acteurs du secteur audiovisuel et les opérateurs télécoms** étant centrale.

2. L'enracinement progressif d'une culture de média global à France Télévisions

a) *Le lancement de la télévision de rattrapage*

Parallèlement à la mise en place d'une plate-forme de vidéodiffusion à la demande, francetvod.fr, qui permettait d'accéder de manière payante aux programmes diffusés sur les chaînes du groupe et qui renvoyait aux sites des différentes antennes pour visionner les programmes consultables gratuitement, France Télévisions avait initié en 2007 la télévision de rattrapage par le biais d'un **accord exclusif avec Orange**. Ce service permettait aux clients d'Orange de voir et revoir les principaux programmes des chaînes du bouquet numérique gratuit de France Télévisions, sur tous les supports de distribution (Internet, télévision par ADSL et mobile), sur une durée de sept à trente jours à compter du lendemain de leur diffusion en mode linéaire.

L'accord entre Orange et France Télévisions avait fait l'objet d'une décision du Conseil de la concurrence du 7 mai 2008, ce dernier ayant été saisi par l'Association française des opérateurs de réseaux et de services de télécommunications (AFORST). Le Conseil de la concurrence avait validé l'accord, en soulignant notamment sa durée limitée et le fait que les contenus

¹ Intervention de M. André Bousquet, Vice-président Consumer de Samsung France, au cours d'une table ronde consacrée à l'impact des innovations technologiques (3D, TV connectés, Push VOD) sur le marché des médias numériques, organisée par NPA Conseil en juin 2010.

susceptibles de générer la plus grande audience, comme les émissions d'information et de sport ou les œuvres cinématographiques en étaient exclus. Il s'était également appuyé sur le fait que France Télévisions proposait, sur ses sites Internet, des services de télévision de rattrapage comparables et accessibles à tous les internautes.

Le partenariat exclusif avec Orange a surtout présenté un intérêt financier à court terme pour France Télévisions, sans que cette logique d'externalisation n'aide véritablement l'entreprise à mûrir en interne une culture et un projet industriel de télévision de rattrapage. C'est le législateur qui l'a conduite à infléchir sa stratégie de développement de SMAD à l'expiration du partenariat avec Orange, qui, s'il respectait le droit de la concurrence, ne remplissait pas pleinement la vocation du service public audiovisuel.

Vos rapporteurs se félicitent que, dans le respect de son cahier des charges, France Télévisions annonce **pour le mois de juillet 2010 le lancement de la plateforme Pluzz**, qui concurrencera dans ce domaine les services de *catch-up* déjà offerts par TF1 Replay, M6 Replay, Canal + à la demande et Arte + 7. Les programmes de l'ensemble du bouquet devraient désormais y être accessibles au plus grand nombre, gratuitement pendant sept jours à compter de leur diffusion. France Télévisions s'est fixé un objectif pour la fin 2010 de plus de 80 % de programmes disponibles calculés à partir des grilles des cinq chaînes premium, entre 18h et minuit, hors sport et cinéma.

Le point d'entrée unique, lisible pour le téléspectateur, que constituera Pluzz est de nature à renforcer l'identité de groupe, la marque France Télévisions, même s'il cohabitera avec les sites Internet existants du groupe qui pourront proposer également des émissions en rattrapage. Une promotion sur les antennes de France Télévisions de ce nouveau service sera très bienvenue. La direction de France Télévisions s'est engagée devant vos rapporteurs à ce que l'offre de Pluzz soit **distribuée largement sur tous les supports**, aussi bien sur les plateformes ADSL et câble au travers d'accords non-exclusifs avec les fournisseurs d'accès, que directement sur les téléviseurs connectés à la faveur d'accords avec les fabricants ou sur les *smartphones*. Des projets sont, en outre, à l'essai pour proposer la TV de rattrapage en *Push VOD* sur les plateformes hertziennes et satellites. Cette attention à l'ensemble des supports technologiques, y compris les plus récents, témoigne de la volonté nouvelle de France Télévisions d'assumer sa transformation en média global de service public, et les coûts qui en sont la conséquence.

b) Les web TV régionales : un projet aux fortes ambitions mais aux contours encore incertains

Il aura fallu de nombreuses auditions, déplacements et démonstrations pour que vos rapporteurs puissent se faire une idée du projet de web TV régionales dont France Télévisions paraît espérer beaucoup en termes de dynamisation du réseau régional, de rajeunissement de l'audience et

d'acclimatation de la pratique du média global. Sans doute faudrait-il commencer par lui fixer des objectifs plus modestes et y voir **pour les antennes régionales une nouvelle vitrine et pour le groupe un laboratoire**, parmi d'autres, des évolutions du mode de consommation de la télévision. Il apparaît également clair que les web TV serviront de nouveau canal pour accroître le ratio d'heures de programmes diffusées par rapport aux heures produites en région et pour optimiser ainsi l'utilisation des ressources des réseaux. Le projet répond donc à une pure **logique d'offre**, alors même que son succès dépendra de son adéquation avec les besoins et les attentes des publics locaux.

Les 24 web TV régionales seront très progressivement mises en place en régions, en commençant à l'été 2010 par Lyon, Lille, Limoges et Nantes. S'agissant de la ligne éditoriale, **chaque région gardera la main au sein d'un cadre commun**, ce qui paraît légitime afin d'éviter une homogénéité contreproductive. Une boucle de programmes réactualisables d'une douzaine de minutes, débutant par un flash d'information et susceptible d'une vision linéaire ou délinéarisée devraient en constituer le cœur. Autour de ce noyau seront agrégés différents services de renseignement portant sur l'ensemble de la région et permettant une recherche par mots-clés.

L'articulation avec les chaînes premium, c'est-à-dire essentiellement France 3 nationale et régionale, méritera un examen attentif une fois que les programmes commenceront leur diffusion. Si les web TV doivent redynamiser France 3, il faut à la fois qu'elles soient bien identifiées comme des produits locaux de la chaîne et qu'elles s'en distinguent par le contenu et le format de leurs programmes. Le recyclage des programmes actuels de France 3 ne suffira pas, ce dont localement les équipes sont pleinement conscientes.

De même, dans la mesure où les réseaux régionaux sont d'abord construits comme un système de collecte d'informations pour irriguer la chaîne, vos rapporteurs s'interrogent sur les possibles **articulations avec le nouveau portail Internet dédié à l'information**, prévu pour septembre prochain, qui devrait succéder au site info.francetelevisions.fr lancé en août 2008. Celui-ci devrait constituer non pas une chaîne d'information continue sur Internet mais un produit complexe qui rassemblera tous les produits des différentes rédactions de France Télévisions, en permettra un visionnage délinéarisé, y compris sur des téléviseurs connectés, et donnera en quelque sorte la main aux téléspectateurs-internautes. Les possibilités de synergies, de liens ou de renvois entre ce portail et les web TV mériteront sans doute d'être étudiées attentivement.

Hors de toute considération hors-sol, sur papier, le projet des web TV régionales méritera d'être jugé sur pièce, au cas par cas. Cependant, d'ores et déjà, il apparaît clairement que l'échec de Culture Box, techniquement remarquable et éditorialement novateur avec un système de géolocalisation performant, ne doit pas être reproduit. Le manque d'exposition médiatique s'est traduit pour l'instant par une large méconnaissance de cet

outil de médiation culturelle mis à la disposition du public. À l'inverse, il conviendra donc de faire connaître les web TV auprès du public régional par l'ensemble des moyens possibles, sur les antennes de France 3 avant tout. Le **facteur clé du succès** de l'entreprise résidera cependant dans la capacité des équipes locales à **adapter empiriquement, par essais et erreurs successifs, leurs contenus et leurs formats à la demande des téléspectateurs-internautes de chaque région.**

c) Investir l'amont de la chaîne de production

Les évolutions des modes de consommation des médias demandent des mutations majeures aux chaînes de télévisions, publiques et privées, françaises et internationales. Pour transformer France Télévisions en véritable service public de média global, il convient d'exercer une veille à la fois technologique et sociologique. Le domaine Fabrication et le secteur des études en sont les responsables évidents dans la nouvelle organisation. À partir de cette veille, qui constitue à vrai dire le moment le moins ardu de l'entreprise, une démarche stratégique cohérente devra coordonner toutes les décisions éditoriales. Vos rapporteurs ne peuvent à cet égard que souligner de nouveau **l'importance qu'il faudra donner de plus en plus au secteur du marketing stratégique au sein de France Télévisions, si l'on souhaite négocier adroitement le virage du média global.**

Pour assurer son rayonnement maximal dans le respect de ses missions de service public, **France Télévisions se doit d'être présente sur tous les supports.** Le risque serait de la voir s'engager dans une démarche brouillonne tous azimuts où se diluerait l'identité de marque du groupe, tout autant que celle de ses antennes, sans attirer de nouveaux publics. Un profilage et un ciblage précis des initiatives multimédias au service d'une ligne clairement définie ont manqué à France Télévisions par le passé. Tout contenu ne mérite pas forcément une déclinaison multisupport, sur Internet notamment. **Pour éviter la dispersion illisible de la programmation et la cannibalisation des canaux de diffusion,** il faut donc jouer sur la spécificité de chaque support et de son mode de consommation par l'utilisateur et sur la complémentarité entre les supports.

La déclinaison d'un programme pour de multiples supports ne peut intervenir en aval de la chaîne de production, puisque le support conditionne pour partie le format et le contenu. L'effort doit être placé en amont, dès la conception des programmes. Parallèlement à la mise en place opérationnelle de nouveaux services interactifs et multisupport, **c'est sur la diffusion de la culture du média global tout au long de sa chaîne de production que France Télévisions doit insister dans les années à venir.** Elle devra également accompagner ses fournisseurs de contenus externes, les auteurs et les producteurs, dans l'évolution de leur métier.

TROISIÈME PARTIE

ASSURER UN FINANCEMENT PÉRENNE DE FRANCE TÉLÉVISIONS

Comme les deux premières parties de ce rapport l'ont souligné, les effets de la réforme de France Télévisions et de la mise en place de l'entreprise unique ne se sont pas encore fait sentir dans les comptes du groupe. Ainsi que l'a indiqué M. Patrick de Carolis dans les réponses aux questionnaires que vos rapporteurs lui ont adressé, *« le redressement des comptes 2009, aussi spectaculaire qu'il paraisse en première analyse, ne peut pas être interprété comme le signe d'un retour pérenne à l'équilibre structurel des comptes du groupe »*.

Si l'effort en matière de synergies internes devra être poursuivi et amplifié pour tenir la trajectoire de charges, si le plan de départ volontaire à la retraite permettra de dégager des moyens supplémentaires pour France Télévisions et si la pression sur les coûts externes devra être maintenue, **il n'est pas possible de faire l'économie d'une réflexion sur le niveau de financement de l'entreprise qui constitue le socle d'un retour pérenne à l'équilibre.**

C'est cette réflexion que vos rapporteurs ont menée.

I. UN FINANCEMENT COMPLEXE ET CONTESTÉ

A. LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC : LE PILIER DU FINANCEMENT DE FRANCE TÉLÉVISIONS

1. La longue histoire entremêlée de la redevance, de la publicité et du financement de l'audiovisuel public

Les articles 109 à 115 de la loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933 ont établi pour la première fois une redevance pour droit d'usage assise sur les postes radio *« en vue d'en consacrer le produit aux dépenses de la radiodiffusion »*. Dès l'origine, l'idée est clairement de **faire participer les usagers des médias radiophoniques à leur financement**, par l'intermédiaire d'une redevance. Ce n'est donc pas le contribuable qui finance la radio publique mais bien celui qui dispose d'un outil lui permettant de la recevoir.

De même, dès l'apparition de la télévision et la constitution de la Radiodiffusion-télévision française (RTF), société nationale française en charge du service public de l'audiovisuel, et détenteur du monopole de diffusion et de production, est mise en place par la loi une « *redevance pour droit d'usage des postes récepteurs de télévision* » à hauteur de 3 000 anciens francs¹. Il ne s'agit cependant pas d'une recette affectée et les ressources de la RTF lui sont versées par le ministère de l'information dont elle dépend entièrement.

La publicité commerciale apparaît à la télévision française, sur l'antenne de la première chaîne de l'Office de radiodiffusion télévision française (ORTF) comme nouvelle source de financement, le 1^{er} octobre 1968, au moment où la télévision fait irruption dans le quotidien des Français : en effet, alors que seuls 13 % des ménages possèdent un poste en 1960, ils sont 65,5 % à en détenir un en 1968 et 77 % en 1970.

Jusqu'alors, des publicités sans marque ou « *propagande collective d'intérêt national* » permettaient aux pouvoirs publics, aux groupements de producteurs nationaux ou coopératives de diffuser des messages de promotion, dans le cadre des « *publicités compensées* ». Seules quatre ou cinq minutes des programmes quotidiens étaient alors dévolues à ces publicités collectives, autorisées à la RTF par une loi de 1951. En 1966, la publicité dite compensée représente ainsi 3,3 % du budget de l'ORTF.

La question de la légitimité du double financement de l'audiovisuel public se pose dès cette époque et les éléments de la problématique font déjà débat.

Ainsi, le 23 avril 1968, les députés de l'opposition ont déposé une motion de censure « *contre l'introduction de la publicité de marques à l'ORTF* », annoncée par le Gouvernement de M. Georges Pompidou. Le projet suscite en effet des réticences car il est perçu comme une triple menace. Il risquerait pour ses détracteurs :

- de livrer l'établissement public aux « *puissances d'argent* » en le plaçant, indirectement, sous contrôle financier privé ;
- de bouleverser l'équilibre des finances de la presse, en entraînant une baisse des recettes publicitaires qu'elle concentrait jusqu'alors ;
- et de défavoriser les petites et moyennes entreprises et le commerce local, seules les très grandes firmes ayant les moyens d'assurer leur publicité.

Enfin, l'impact de la publicité sur la liberté d'expression et la qualité des programmes est également redouté : le député Louis Escande, l'un des auteurs de la motion de censure, note en effet que « *dans les pays où règne la publicité de marques, celle-ci n'a guère contribué à l'amélioration des*

¹ 2° de l'article 2 de la loi n° 49-1032 du 30 juillet 1949 portant répartition des abattements globaux opérés sur le budget annexe de la radiodiffusion française.

programmes. Même quand elle est limitée dans le temps, comme en Italie, son style, nécessairement commercial, change le visage de la télévision ».

Néanmoins, la position du Premier ministre reste ferme :

- au nom d'un principe de réalité tout d'abord : « *la publicité à la télévision, qu'on l'apprécie ou non, qu'on la souhaite ou non, est inéluctable. (...) Elle est d'ailleurs déjà présente (...)* » ;

- par nécessité économique ensuite, parce que le développement de la publicité ne saurait passer à côté du « *support le plus récent, le plus direct, le plus étendu* » que constitue la télévision, mais aussi parce que « *la publicité constitue un élément puissant de relance de la production* », en donnant aux entreprises la possibilité de développer leur marché intérieur ;

- enfin, en raison de leur dynamisme, les ressources publicitaires sont alors perçues comme nécessaires pour accompagner le développement de la télévision, dans l'intérêt des téléspectateurs (augmentation des heures d'émission, multiplication des chaînes, hausse du nombre d'exemptions de la redevance en faveur des personnes économiquement défavorisées...).

Finalement actée, l'introduction de la publicité à la télévision est néanmoins strictement encadrée. A cette fin, la Régie française de publicité (RFP) est créée par décret le 8 janvier 1969 : cette société anonyme dont l'État, par l'intermédiaire de l'ORTF, détient la majorité du capital, est chargée de la commercialisation des écrans publicitaires et du contrôle *a priori* des messages destinés à la télévision, dans le respect des intérêts fondamentaux de l'économie nationale.

La publicité fait ainsi une apparition progressive sur les écrans : limitée à 2 minutes par jour en 1968, elle passe à 6 minutes en 1969 et 10 minutes en 1970. Elle est autorisée en janvier 1971 sur la deuxième chaîne, puis en 1983 sur la troisième chaîne.

Si un plafond de part de recettes provenant de la publicité commerciale est fixé à 25 % des ressources de l'Office par la loi du 3 juillet 1972, il est levé à partir de 1982. En effet, il apparaît vite obsolète face au recul des financements publics et à la stagnation du produit de la redevance.

Par ailleurs, la réflexion sur l'indépendance de la télévision s'approfondit et la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision prévoit que la perception de la taxe et la répartition de son produit entre les sociétés nationales de programme sont soumises à autorisation parlementaire, ce qui leur garantit davantage d'autonomie.

L'équilibre autour du financement mixte qui s'est dessiné au cours des années 1960 à 1980 est cependant profondément remis en question par la libéralisation du secteur de la télévision menée en 1986 et la fin du monopole de l'audiovisuel public.

En effet :

- d'une part, les arguments des partisans de la publicité (nécessité économique pour les annonceurs, moyen de développer le nombre de chaînes) s'affaiblissent avec la multiplication des chaînes privées ;

- et, d'autre part, ceux relatifs à la qualité des programmes prennent du poids avec l'apparition d'un nouveau paysage audiovisuel au sein duquel les chaînes publiques devront chercher à marquer leurs spécificités.

En septembre 1999, avant la présentation devant le Parlement d'une nouvelle réforme de la loi de 1986, des auteurs, réalisateurs, universitaires ou journalistes, réunis au sein des « *États généraux de la création audiovisuelle* », demandent ainsi, dans une lettre ouverte adressée au Gouvernement et aux parlementaires « *la suppression totale de la publicité sur France Télévision et donc l'abandon des recettes commerciales* » ainsi que « *la création, en contrepartie, d'une contribution culture et communication* » (prélevée sur l'ensemble du marché de la publicité, modulée suivant les secteurs et spécifiquement destinée au financement de la télévision publique).

Le titre de cette lettre est éloquent : « *Dis-moi qui te paie, je te dirai qui tu es* ». Ses auteurs déplorent en effet que, sans réforme de fond quant à son mode de financement, « *la télévision publique restera condamnée à une course éperdue avec les chaînes commerciales pour tenter d'engranger des recettes publicitaires. Il faut choisir : une télévision publique financée pour moitié par des recettes commerciales et pour le reste par l'argent de la redevance (ou du budget) est condamnée à maintenir l'ambiguïté des contenus et à perdre sur tous les tableaux : sans parvenir à enrayer la montée en puissance financière des chaînes privées, elle continuera à renoncer à ses vocations spécifiques (informer, éduquer, distraire) pour s'aligner sur les recettes des télévisions commerciales (tunnels de publicité, variétés interchangeables, séries stéréotypées etc.)* ».

La loi n°2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication contribue à relancer le débat sans aller jusqu'au bout de la logique.

Ce texte, présenté par Catherine Trautmann, alors ministre de la culture et de la communication, puis par notre collègue Catherine Tasca, qui lui avait succédé au moment de son examen en deuxième lecture, réduit de 12 à 8 minutes par heure la durée des messages publicitaires sur les chaînes publiques.

Le projet initial prévoyait de réduire cette durée à 5 minutes par heure glissante : mais à défaut de compensations financières suffisantes, le Gouvernement avait alors dû revoir ses ambitions à la baisse¹.

¹ Rappelons que cette compensation, annoncée en cours d'examen du projet de loi, s'est fondée sur le principe du remboursement des exonérations de redevance consenties pour des motifs sociaux.

La réduction du temps de publicité était néanmoins présentée par la ministre comme une disposition « *phare* » pour « *rendre au service public son âme* » et lutter contre la « *privatisation rampante* » constatée depuis le début des années 1990. En défendant son projet de loi le 20 janvier 2000 devant le Sénat, Mme Catherine Trautmann qualifiait alors ce projet d'« engagement très fort » en faveur du service public de l'audiovisuel : « *depuis quinze ans, tous les rapports, tous les experts, mais aussi beaucoup de téléspectateurs réclamaient la fin des « tunnels » publicitaires pour des raisons de confort d'écoute, bien sûr, mais aussi comme garantie de la qualité des programmes (...) c'est la conception d'un service public dégagé des contraintes de la rentabilité commerciale* ».

Il s'agissait, de fait, de restaurer un meilleur équilibre entre ressources publiques et ressources publicitaires : comme le soulignait le rapporteur du projet de loi au nom de la commission des affaires culturelles¹, « *les recettes de redevance de France 2 et France 3 ont progressé six fois moins vite que leurs recettes publicitaires entre 1992 et 1997 ; dans le même temps, la part du financement issu de la publicité est passée, pour France 2, de 42 % à 52 %* ». Notons que le contexte actuel est différent de ce point de vue, le marché publicitaire n'étant plus dans une phase d'évolution dynamique : les recettes commerciales sont en recul, sur tous les médias et notamment à la télévision, depuis janvier 2008.

Plus récemment, la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 a ensuite réformé le régime de la redevance audiovisuelle afin, notamment, d'adosser **son recouvrement à celui de la taxe d'habitation**. Une augmentation importante de son produit en était attendue. Si le coût de la collecte a baissé, et la lutte contre la fraude ainsi que le service rendu à l'utilisateur ont été améliorés, cette réforme n'a cependant pas totalement porté ses fruits en termes d'augmentation du produit de la redevance.

La réforme **a en effet réduit l'assiette de l'imposition, en exemptant les foyers disposant d'une résidence secondaire du paiement d'une redevance additionnelle**, et en dégageant de redevance environ un million de foyers modestes qui y étaient jusque là assujettis, mais ne payaient pas la taxe d'habitation.

En outre, ni la question de la spécificité du service public de télévision ni celle de la pertinence de son financement, qui sont intrinsèquement liées, n'étaient réellement posées.

Si la suppression totale de la publicité des chaînes publiques a souvent été prônée, pour libérer le service public des contraintes commerciales et de la « *tyrannie de l'audimat* », **le projet avait toujours échoué sur la question du financement**.

¹ Rapport n° 154 (1999-2000) de M. Jean-Paul HUGOT, fait au nom de la commission des affaires culturelles.

Mais chacun s'accorde en général pour reconnaître que la suppression de la publicité est un levier essentiel d'une réforme de fond de l'audiovisuel public, en vue de clarifier ses missions, de renouer avec sa vocation de service public et de renforcer sa qualité, son identité et sa différenciation.

Telle est l'ambition qu'a finalement portée la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision, en écho au souhait, exprimé par le Président de la République le 8 janvier 2008, d'accomplir « *une véritable révolution culturelle dans le service public de la télévision* », en prévoyant la suppression totale de la publicité sur les chaînes publiques.

Rendu moins dépendant de recettes par nature aléatoires, *a fortiori* dans le contexte morose du marché publicitaire actuel, l'audiovisuel public était invité à renouer avec sa vocation d'une télévision de qualité au service de l'intérêt général.

Parallèlement, à l'instigation du Parlement, la redevance, devenue **contribution à l'audiovisuel public** (CAP), a été revalorisée afin d'assurer un financement pérenne à France Télévisions.

2. Les fondements théoriques très solides de la contribution à l'audiovisuel public

Les justifications théoriques du financement du service public audiovisuel par une redevance plutôt que par des dotations budgétaires annuelles sont multiples. Ce mode de financement :

- garantit l'indépendance éditoriale de son bénéficiaire ;
- offre au diffuseur une autonomie renforcée sur les plans administratif et technique, notamment parce que le produit de la redevance ne subit pas de régulation budgétaire ;
- est mieux protégé par le Parlement, qui a davantage de pouvoir sur le montant de la contribution à l'audiovisuel public que sur une dotation, dont la hausse doit être gagée, au sein d'une même mission budgétaire, par la baisse d'une autre ;
- et, enfin, est dynamique depuis que le Parlement a indexé son montant sur l'inflation (article 97 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008).

Ces spécificités de la contribution à l'audiovisuel public entraînent des exigences importantes : la très forte visibilité de cet impôt et le lien direct que le redevable établit entre son montant et le service qu'il finance impose, en effet, une rigueur toute particulière aux chaînes bénéficiaires de la contribution dans l'exercice de leur mission de service public.

À cet égard, le Sénat a considéré qu'il serait utile d'assurer que le point de vue des téléspectateurs soit davantage pris en compte, afin de

renforcer la légitimité de la redevance. C'est la raison pour laquelle il a souhaité que le conseil consultatif des programmes, composé de téléspectateurs, et prévu par l'article 46 de la loi du 30 septembre 1986 soit enfin mis en place. Il a modifié à cet effet ledit article dans la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 précitée, en supprimant le renvoi à un décret qui n'avait jamais été pris, en raison des difficultés à fixer par des règles une juste représentativité du conseil.

C'est aussi l'une des raisons de la mise en place de la présente mission.

3. Les recettes issues de la contribution

La contribution à l'audiovisuel public est au cœur du financement des médias audiovisuels français du secteur public puisqu'elle représente 79 % de leur financement.

Le montant total des recettes prévues par la loi de finances pour 2010 s'élève ainsi à 3 122,8 millions d'euros TTC¹, contre 2 997,7 millions d'euros TTC en 2009, dont 2 561 millions d'euros au titre des encaissements nets de redevance (contre 2 451,7 millions d'euros en 2009) et 561,8 millions d'euros au titre de la prise en charge des dégrèvements (546 millions d'euros en 2009).

Le tableau ci-après récapitule le nombre de redevables particuliers en métropole et en outre-mer, les encaissements bruts de contribution à l'audiovisuel public, les frais d'assiette et de recouvrement, les coûts de trésorerie, les encaissements nets de redevance, la compensation pour dégrèvement et les dotations aux organismes publics de l'audiovisuel.

RECETTES ISSUES DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d'euros)

	Exécution 2008	LFI 2009	LFI 2010
Nombre de redevables particuliers	25 464 428	25 580 000	26 050 000
<i>Dont métropole</i>	24 903 473	-	-
<i>Dont DOM</i>	560 955	-	-
Encaissements bruts de redevance (M€)	2 419,1	2 496,7	2 608,0
Frais d'assiette et de recouvrement (M€)	26,5	26,5	27,0
Coûts de trésorerie (M€)	22,8	18,5	20,0
Encaissements nets de redevance (M€)	2 369,8	2 451,7	2 561,0
Compensation pour dégrèvement (M€)	520,9	546	561,8
Dotations aux organismes publics (M€)	2 890,7	2 997,7	3 122,8

Source : réponses au questionnaire budgétaire sur le PLF pour 2010

¹ Aux termes de l'article 257 du code général des impôts, la contribution à l'audiovisuel public est soumise à la taxe sur la valeur ajoutée dont le taux est fixé à 2,1 % par l'article 281 nonies du même code.

S'agissant des encaissements bruts de redevance, vos rapporteurs tiennent à souligner que leur montant élevé en 2010 est fortement lié à l'adoption par le Parlement de :

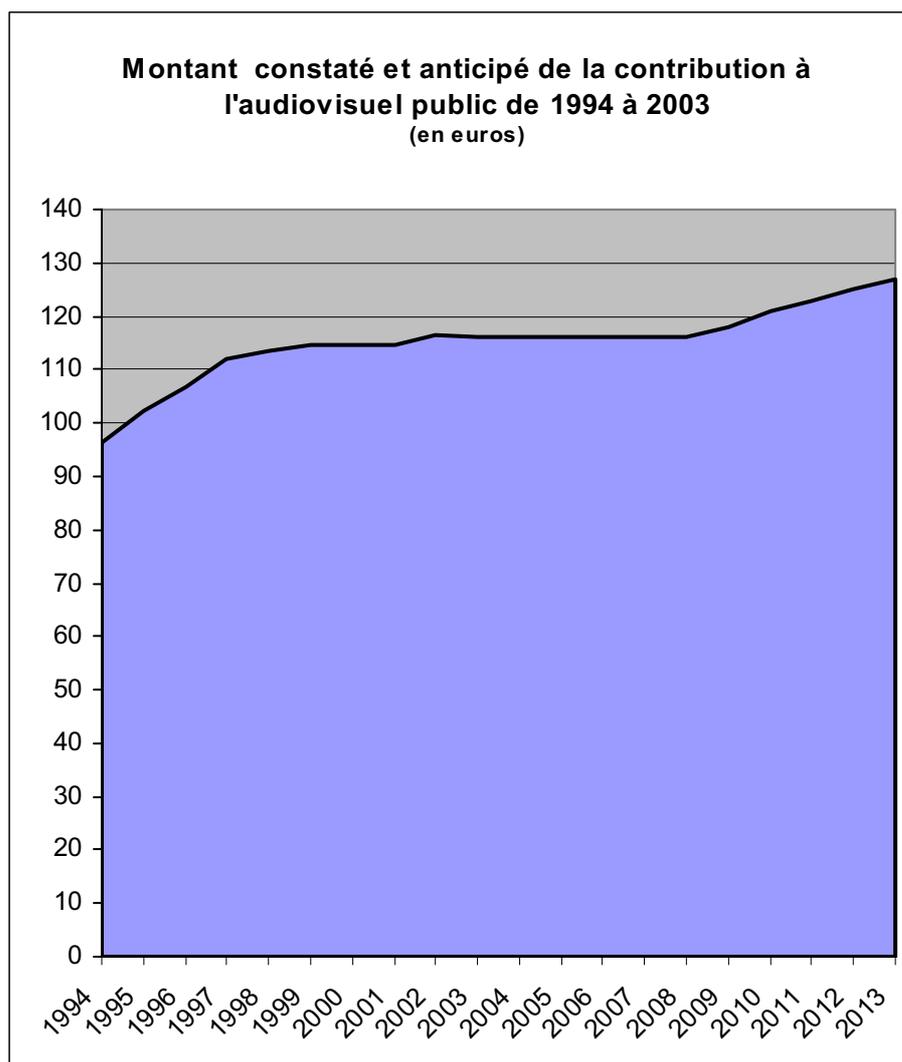
- l'article 97 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 qui a prévu, à compter du 1er janvier 2009, **l'indexation du montant de la contribution à l'audiovisuel public** (nouveau nom de la redevance audiovisuelle) sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, tel qu'il est prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année considérée. Ce montant est arrondi à l'euro le plus proche, la fraction d'euro égale à 0,50 étant comptée pour un.

Cette indexation a ainsi porté pour 2009 le montant de la contribution à 118 euros en métropole (contre 116 euros en 2008) et à 75 euros dans les départements d'outre mer (contre 74 euros en 2008).

- et de l'article 31 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 précitée qui a prévu, tout en maintenant l'indexation de la contribution à l'audiovisuel public, la **revalorisation de 2 euros du montant de la contribution** à partir duquel la règle d'indexation sera appliquée pour 2010.

Ainsi, l'application au montant « rehaussé » de 120 euros en métropole et 77 euros dans les départements d'outre-mer d'une hypothèse d'inflation de 1,2 %, pour la construction du projet de loi de finances 2010, a conduit à fixer le **montant de contribution à l'audiovisuel public à 121 euros en métropole et 78 euros dans les départements d'outre-mer en 2010.**

Alors que l'absence d'évolution de la contribution à l'audiovisuel public de 1998 à 2009 avait fortement creusé l'écart entre le montant de la redevance française et celui de nombreux pays européens, notamment l'Allemagne et la Grande-Bretagne, la **décision d'indexer son montant sur l'inflation a un impact net sur le dynamisme anticipé de la ressource affectée à l'audiovisuel public.**



La hausse annuelle anticipée de 2 euros du montant de la contribution à l'audiovisuel public, liée à son indexation sur l'inflation, représentera en effet une **hausse de recettes supplémentaires d'environ 50 millions par an**.

4. La répartition des recettes de la contribution

Le produit de la contribution à l'audiovisuel public n'est pas affecté au seul groupe France Télévisions mais est réparti entre les différents organismes affectataires visés au I de l'article 1605 du code général des impôts, à savoir France Télévisions, Arte-France, Radio France, la holding Audiovisuel extérieur de la France et l'Institut national de l'audiovisuel.

Les recettes de la contribution sont retracées dans le compte de concours financiers « Avances à l’audiovisuel public », qui comporte ainsi cinq programmes :

- le programme 841 « France Télévisions » qui vise à financer le groupe audiovisuel France Télévisions et ses chaînes de service public : France 2, France 3, France 4, France 5 et Réseau France Outre-mer (RFO) ;

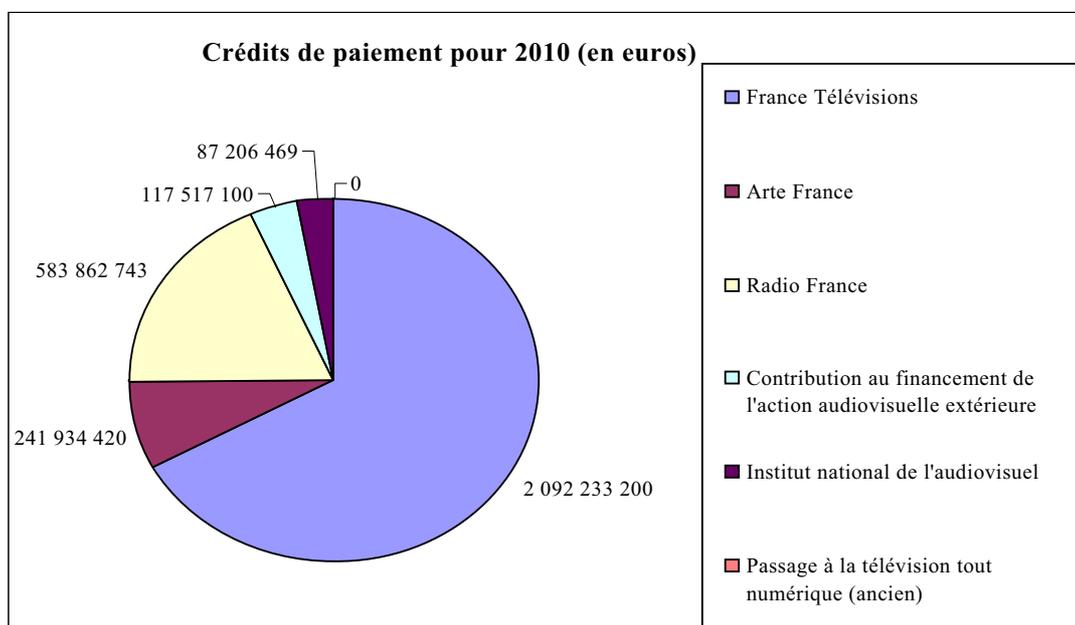
- le programme 842 « ARTE France », qui retrace les dotations allouées au pôle français de la chaîne ARTE ;

- le programme 843 « Radio France » qui correspond au financement de la société Radio France qui produit et diffuse sept chaînes de radio généralistes, thématiques et de proximité : France Inter, France Info, France Culture, France Musique, France Bleu, Le Mouv’ et FIP ;

- le programme 844 « Contribution au financement de l’action audiovisuelle extérieure » qui finance la société holding Audiovisuel extérieur de la France et ses filiales chargées de missions de service public ;

- et le programme 845 « Institut national de l’audiovisuel » qui constitue la dotation à l’INA dont la mission est d’assurer la conservation des archives audiovisuelles diffusées en France par les radios et les télévisions.

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC »



Le montant total des recettes prévues pour 2010 s’élève, comme on l’a vu plus haut, à 3 122,8 millions d’euros TTC, contre 2 997,7 millions d’euros TTC en 2009.

Cette somme, qui correspond à une augmentation de 4,2 % par rapport aux recettes encaissées en 2009 permet de garantir le respect des

contrats d'objectifs et de moyens (COM) passés entre l'État et les organismes de l'audiovisuel public, qui déterminent *de facto* l'évolution du financement des organismes de l'audiovisuel public.

Le COM de France Télévisions, qui a fait l'objet d'un récent avenant, non encore publié, a ainsi prévu une hausse de financement de 2,4 % en 2010, 2,5 % en 2011 et 6,4 % en 2012.

5. Le remboursement des dégrèvements de contribution, variable d'ajustement du financement de l'audiovisuel public

Les mesures législatives prévoyant des dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public sont les suivantes :

- l'article 12 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a instauré à compter de 2010 **un dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public pour tous les foyers dont le revenu fiscal de référence est nul**, sans distinction de statut (foyers ayant pour seules ressources les minima sociaux non imposables). Le même article instaure un régime de droits acquis en 2010 et 2011, sous conditions de ressources et de bénéficiaire du RSA, pour les foyers ayant bénéficié d'un dégrèvement de redevance audiovisuelle en tant que bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Le montant de ces dégrèvements s'est établi à 91,9 millions d'euros en 2009 ;

- l'article 196 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances initiale pour 2009 a prorogé, pour 2009, puis pour 2010, le dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public dont bénéficiaient les personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004, sous conditions de revenus et de cohabitation. Il s'agit du régime dit des « droits acquis » qui concerne des personnes âgées¹ et des foyers dont l'un des membres est handicapé². **Le montant des dégrèvements liés au régime des droits acquis est de 66,4 millions d'euros pour 2009.** Le nombre de redevables exonérés a diminué entre 2007 et 2010 et continuera à baisser du fait de la décroissance naturelle de la population concernée par le régime des droits acquis (- 15 % en termes de montant par rapport à 2008).

¹ Personnes de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004, non imposables à l'impôt sur le revenu (IR) sur leurs revenus de 2002, non assujetties à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en 2002, qui satisfaisaient en 2004 à la condition de cohabitation prévue à l'article 1390 du code général des impôts (CGI) mais ayant un revenu fiscal de référence supérieur au seuil fixé par l'article 1417 I du CGI.

² Ce dernier n'étant pas le redevable de la taxe d'habitation, sous réserve de répondre aux conditions de revenu fiscal de référence (revenus de 2003) inférieur à la limite prévue à l'article 1417 I du CGI, de non assujettissement à l'ISF en 2003 et d'occuper leur logement conformément à la condition de cohabitation prévue à l'article 1390 du CGI.

Par ailleurs, sont dégrévées de contribution à l'audiovisuel public les personnes exonérées ou totalement dégrévées de taxe d'habitation qui remplissent certaines conditions de revenus et de cohabitation. Il s'agit :

- des titulaires de l'allocation supplémentaire versée par le Fonds spécial vieillesse ou invalidité ;

- des contribuables âgés de plus de 60 ans dont le revenu de référence de l'année précédente est inférieur à un certain plafond ;

- des personnes veuves dont le revenu de référence de l'année précédente est inférieur à un certain plafond ;

- et des contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir seuls aux nécessités de l'existence dont le revenu de référence de l'année précédente est inférieur à un certain plafond.

Le montant de ces dégrèvements a été de 391,1 millions d'euros en 2009, en hausse de plus de 5 %.

Au total, le montant total dégrévé sur rôle a été de **549,5 millions d'euros en 2009**.

L'augmentation régulière du montant de la contribution à l'audiovisuel public aura un effet inflationniste sur le montant que l'État devra compenser chaque année aux organismes de l'audiovisuel public.

L'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, introduit par l'article 15 de la loi n° 2000-719 du 1er août 2000, pose en effet le principe de la prise en charge intégrale par l'État des exonérations de redevance audiovisuelle décidées pour des motifs sociaux.

Le montant des dégrèvements de redevance pris en charge par le budget général de l'État vient créditer le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel ». A l'occasion de la création du compte (par l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006), un **plafond annuel a cependant été fixé afin de limiter le montant des dégrèvements de redevance pris en charge par le budget général** (à 440 millions d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2005, 440 millions d'euros en LFI 2006, 509 millions d'euros en LFI 2007, 546 millions d'euros en LFI 2008, 546 millions inscrits en LFI 2009 et 562 millions d'euros en LFI 2010).

En pratique, les sommes allouées en remboursements de dégrèvements ont parfois ainsi été inférieures à celles des dégrèvements effectivement intervenus. Les montants des dégrèvements de redevance ont par exemple dépassé les plafonds des dégrèvements inscrits en loi de finances de 10 millions d'euros, 29 millions d'euros et 65 millions d'euros en 2004, 2005 et 2006. Les réponses au questionnaire envoyé par le rapporteur pour avis du budget « Médias » de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication au Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 font état d'une différence de 112,7 millions d'euros entre le

montant des dégrèvements budgétés en loi de finances initiale pour 2007 (445,5 millions d'euros) et celui réellement dégrévés sur rôle (558,2 millions d'euros) cette année là.

L'absence de prise en charge intégrale par l'État des dégrèvements pour motifs sociaux a pour effet de partager le coût d'une politique sociale décidée par le législateur entre l'État et les organismes de l'audiovisuel public.

La direction du budget, a observé¹ à ce propos que « *la progression attendue des ressources publiques des organismes de l'audiovisuel public, en 2007 (+2,6 % par rapport à 2006, soit +68,4 millions d'euros), et leurs ressources propres (+5,4 % par rapport à 2006), ne justifie pas une compensation intégrale des dégrèvements* ».

Ainsi le plafond de remboursement des dégrèvements joue-t-il un rôle de **variable d'ajustement de l'ensemble des ressources publiques affectées à l'audiovisuel public aux besoins identifiés dans le contrat d'objectifs et de moyens**. Ce qui détermine le financement de l'audiovisuel public, ce n'est donc pas le produit de la redevance, mais bien les contrats d'objectifs et de moyens (COM).

En contrepartie du plafonnement de la prise en charge par l'État des dégrèvements de redevance, l'article 55 de la loi de finances pour 2005 a cependant institué un mécanisme qui garantit la ressource publique des organismes du service public de l'audiovisuel : si les encaissements de redevance sont inférieurs au montant inscrit en loi de finances initiale, cette garantie-plancher prévoit que le budget général compense à due concurrence ce manque à gagner par une majoration du plafond des dégrèvements pris en charge par l'État. Là encore, les dégrèvements jouent un rôle de variable d'ajustement, mais cette fois-ci en faveur de l'audiovisuel public, qui se voit garantir un minimum de contribution à l'audiovisuel public, même si celle-ci est moins dynamique que prévu. Ce mécanisme, présenté en 2005 comme provisoire et destiné à protéger les ressources des aléas de la transition de l'ancien vers le nouveau régime, a été reconduit depuis 2006 et mis en œuvre en 2005, 2006 et 2007, années au cours desquelles l'application de la garantie a provoqué des réévaluations du plafond.

Ce système, bien que complexe, apparaît aux yeux de vos rapporteurs comme un compromis équilibré dans un contexte budgétaire contraint. Selon les services de France Télévisions consultés sur ce point, l'éventuelle application de ces mécanismes se fait de manière très transparente avec l'État.

¹ Réponses au questionnaire budgétaire adressé, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, par le rapporteur pour avis en charge du budget des médias au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

LES DÉGRÈVEMENTS DE REDEVANCE AUDIOVISUELLE EN 2008 ET 2009

(en euros)

Redevance audiovisuelle des particuliers	2008	2009	Evolution 2008/2009
Nb de foyers signalés pour contrôle, car ayant indiqué ne pas disposer de téléviseur et n'étant pas dégrevé d'office pour un autre motif	1.074.792	967.816	-9,95%
Taux de cochage	7,98%	7,46%	
Nb d'articles TV (assujettis TV)	25.464.428	25.865.696	1,58%
Frais d'assiette et de recouvrement pour les particuliers	25.464.428	25.865.696	1,58%
Emission correspondante (montant mis en recouvrement)	2.930.313.538	3.027.620.972	3,32%
Nb de redevables dégrevés sur rôle au titre des exonérations TH	3.238.659	3.362.691	3,83%
dt D (Exo DOM)	38.121	36.947	-3,08%
dt F (Titulaires de l'allocation supplémentaire)	63.688	58.778	-7,71%
dt I (Infirmes et invalides)	136.360	135.304	-0,77%
dt A (Titulaires de l'allocation adulte handicapé)	332.255	349.638	5,23%
dt S (Redevables de plus de 60 ans)	2.567.279	2.664.104	3,77%
dt V (Veufs et veuves)	100.956	117.920	16,80%
Montant dégrevé sur rôle au titre des exonérations TH	370.251.912	391.139.856	5,64%
Nb de redevables dégrevés sur rôle au titre des dégrèvements RMI	869.113	804.351	-7,45%
dt M (Titulaires du RMI DOM)	702.372	59.504	-91,53%
dt U (Bénéficiaires 1 année supplémentaire du dégrèvement RMI DOM + Métropole)	166.741	160.560	-3,71%
dt K (RMIste 2009 hors DOM)		584.287	
Montant dégrevé sur rôle au titre des dégrèvements RMI	97.793.570	91.906.299	-6,02%
Nb de redevables dégrevés sur rôle au titre des droits acquis	668.322	563.902	-15,62%
dt Deg E	650.226	546.835	-15,90%
dt Deg J	18.096	17.067	-5,69%
Montant dégrevé sur rôle au titre des droits acquis	77.409.978	66.444.890	-14,16%
TOTAL NOMBRE DE REDEVABLES DEGREVES SUR ROLE	4.776.094	4.730.944	-0,95%
TOTAL MONTANT DEGREVE SUR ROLE	545.455.460	549.491.045	0,74%
Rapport Nombre de dégrevés TV/Nombre d'assujettis TV	18,76%	18,29%	
Nb de redevables avec avis payant	20.688.334	21.134.752	2,16%
Montant de redevance audiovisuelle pris en charge	2.384.858.078	2.478.129.927	3,91%
Nombre de dégrèvements sur réclamation contentieuse (hors Dégrèvement d'Office)	538.339	525.931	-2,30%
Montant dégrevé sur réclamation contentieuse (hors Dégrèvement d'Office)	74.727.758	61.170.416	-18,14%
Nombre de remises gracieuses	82.947	92.568	11,60%
Montant des remises gracieuses	8.737.579	10.120.279	15,82%
TOTAL NOMBRE DE DEGREVEMENTS SUR RECLAMATION ET REMISES GRACIEUSES	621.286	618.499	-0,45%
TOTAL MONTANT DEGREVE SUR RECLAMATION ET REMISES GRACIEUSES	83.465.337	71.290.695	-14,59%
TOTAL NOMBRE DE DEGREVEMENTS D'OFFICE	116.074	97.858	-15,69%
TOTAL MONTANT DES DEGREVEMENTS D'OFFICE	(1)	(1)	
Nombre de dégrèvements prononcés pour non détention (contentieux et dégrèvement d'office)	267.790	265.709	-0,78%
Montant des dégrèvements pour non détention	30.880.594	31.046.226	0,54%
Nombre des dégrèvements prononcés pour exonération TH	66.036	57.760	-12,53%
Montant des dégrèvements pour exonération TH	7.552.130	6.655.023	-11,88%
Nombre des dégrèvements prononcés pour droits acquis	37.671	37.602	-0,18%
Montant des dégrèvements pour droits acquis	4.339.212	4.388.653	1,14%
Nombre des dégrèvements prononcés pour autre motif	166.710	164.860	-1,11%
Montant des dégrèvements pour autre motif	19.077.096	19.080.514	0,02%

(1) Les dégrèvements d'office (DO) sont bien distingués des réclamations en nombre d'affaires. En revanche, le montant des dégrèvements accordés inclut à la fois les DO et les réclamations, ce qui explique l'absence de montant en regard des DO.

(2) Estimation

Source : ministère de l'économie en réponse au questionnaire envoyé par vos rapporteurs.

6. Les faiblesses de la contribution à l'audiovisuel public

a) L'assiette de la contribution

L'article 1605 du code général des impôts dispose que la contribution à l'audiovisuel public est due par toutes les personnes physiques imposées à la taxe d'habitation au titre d'un local meublé affecté à l'habitation si le contribuable détient un appareil de télévision ou un dispositif assimilé au 1^{er} janvier de l'année pour l'usage privatif du foyer (1^o du II de l'article 1605 du CGI).

Les modalités pratiques d'application de cet article prévoient que :

- l'assujettissement à la contribution à l'audiovisuel public est indépendant de l'usage effectif qui est fait du téléviseur. La redevance audiovisuelle n'est pas la contrepartie exacte d'un service rendu et le contribuable qui ne regarde pas les chaînes publiques ne peut prétendre s'exonérer du paiement de la taxe ;

- une seule contribution est due, quel que soit le nombre de postes détenus dans l'ensemble des locaux meublés affectés à l'habitation pour lesquels le redevable est assujetti à la taxe d'habitation.

Le fait que les détenteurs d'une télévision dans leur résidence secondaire ne soient plus assujettis à la contribution à l'audiovisuel public depuis 2006, outre qu'elle est une spécificité française, peut apparaître comme une lacune au vu des difficultés de financement de l'audiovisuel public (voir *infra*).

- en outre selon les informations mises en ligne par la direction générale des médias et des industries culturelles, la notion « *d'appareil de télévision ou assimilé* » a toujours signifié « *tout dispositif permettant la réception de la télévision* ». N'importe quel dispositif technique de réception de la télévision est donc assujetti (CE, 25 juin 1975, Société " Le Grand Hôtel ", n° 91.050, Rec. p. 388), comme par exemple l'assemblage d'un moniteur vidéo et d'un "tuner".

Vos rapporteurs estiment à cet égard que la doctrine fiscale, qui considère que la détention d'un ordinateur, même muni d'un dispositif lui permettant de recevoir la télévision, n'est pas soumise à la contribution à l'audiovisuel public, est contraire à l'esprit de la loi.

Si l'on considère que l'élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public aux détenteurs d'un équipement électronique permettant de recevoir la télévision aurait entraîné une augmentation de son produit à hauteur d'une quinzaine de millions d'euros par an (en moyenne sur les dix dernières années), le fait de n'avoir pas profité de la réforme du recouvrement de la redevance pour appliquer cette règle a entraîné un manque à gagner proche des 200 millions d'euros cumulés sur l'ensemble de la période.

Par ailleurs, si le produit complémentaire peut paraître mineur, vos rapporteurs considèrent que le message envoyé aux propriétaires d'un terminal leur permettant de recevoir la télévision qui ne paient pas la contribution à l'audiovisuel public est néfaste.

b) Le niveau de la contribution

Comme l'ont déjà indiqué vos rapporteurs, le montant de la contribution à l'audiovisuel public s'élève à 121 euros en métropole en 2010 (77 euros outre-mer) et son produit à 3 122,8 millions d'euros.

En Allemagne, le montant de la redevance est de :

- 17,98 euros par mois (**215,76 euros par an**) pour la télévision et pour le couple radio/téléviseur ;

- et 5,76 euros par mois pour la radio seulement ou les appareils de nouvelle génération comme les ordinateurs, qui permettent de réceptionner des flux *via* le web. Ainsi, un ménage n'ayant pas de télévision, mais un ordinateur ou un téléphone portable compatible internet paye une redevance audiovisuelle réduite¹. Les ministres-présidents des Länder envisagent néanmoins de relever le montant de la taxe à 17,98 € par mois.

Il existe une **redevance spécifique pour les résidences secondaires**.

Le produit annuel de la redevance est de 7 260,5 millions d'euros en 2008 pour un bouquet qui ressemble à celui de France Télévisions (les chaînes régionales sont cependant beaucoup plus développées).

Au Royaume-Uni, le montant de la redevance est d'environ 174 euros et **son produit annuel est de 4,2 milliards d'euros**.

Le paiement de cet impôt est obligatoire pour tout possesseur d'un poste télé, d'un graveur de DVD, d'un magnétoscope, d'un matériel informatique de réception des programmes télévisés. Le possesseur d'un poste de télévision qui n'utilise ce dernier que comme moniteur (jeux vidéo, DVD) peut être exempté de taxe, après le passage d'un agent pour vérifier la validité de cette déclaration.

La redevance est due une seule fois par foyer, même s'il y a possession de plusieurs des appareils cités ci-dessus.

S'agissant des résidences secondaires, il existe une redevance distincte en plus de la résidence principale. Mais dans certains cas très restrictifs, la redevance de la résidence principale peut couvrir la résidence secondaire (tout appareil qui fonctionne uniquement avec sa propre batterie et n'est pas branché au secteur ; bateaux ; caravanes ; mobile home...).

Force est ainsi de constater que **le montant de la redevance est fixé à un niveau bien supérieur à celui de la France** dans des pays à l'offre comparable en matière d'audiovisuel public.

c) La nature des bénéficiaires

Les recettes issues de la redevance financent le groupe France Télévisions, ARTE-France, Radio France, la société en charge de l'audiovisuel extérieur, l'Institut national de l'audiovisuel et, depuis 2009, le groupement d'intérêt public France Télé numérique.

¹ Il semblerait cependant que les ministres-présidents des Länder envisagent d'aligner le montant de la redevance due pour la détention de ce type d'appareil sur celui de la redevance pour détention d'un poste de télévision.

Selon vos rapporteurs, l'absorption de Radio France Internationale (RFI) par la société de l'audiovisuel extérieur remet en partie en question la pertinence du financement de la radio par la redevance. S'il était légitime que cette radio, accessible à tous, soit financée par le contribuable audiovisuel, il peut paraître étrange qu'une holding comprenant deux chaînes qui ne sont pas accessibles gratuitement aux contributeurs de la contribution à l'audiovisuel public (France 24 et TV5) dispose de recettes issues de cette dernière.

d) Un recouvrement qui présente encore des inconvénients

La réforme de la redevance en 2005 a consisté à l'asseoir sur la taxe d'habitation. Si son recouvrement a été amélioré, les contestations sur sa légitimité n'ont en revanche pas cessé.

Vos rapporteurs sont convaincus que **la présentation de l'avis d'imposition commun à la taxe d'habitation et à la redevance est une source de confusion majeure**. En effet, comme l'ont démontré les rapporteurs du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision, tout laisse à penser que le montant de la redevance est plus élevé qu'il ne l'est en réalité.

Par ailleurs, le renforcement de la mensualisation de la taxe d'habitation/contribution à l'audiovisuel public serait d'un intérêt majeur en termes de psychologie de la contribution à l'audiovisuel public.

Il apparaît aujourd'hui qu'un tiers des foyers seulement seraient mensualisés pour le paiement de la taxe d'habitation contre deux tiers pour l'impôt sur le revenu.

B. LA DOTATION BUDGÉTAIRE : UN FINANCEMENT CONTESTÉ ET FRAGILE

1. Une mesure de compensation liée à la suppression de la publicité sur France Télévisions

L'article 28 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision a supprimé la publicité entre 20 heures et 6 heures du matin sur France Télévisions¹.

Par ailleurs l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986, modifié par l'article 28 précité, prévoit la **suppression totale de la publicité** sur France Télévisions à l'extinction de la diffusion par voie hertzienne terrestre en mode analogique des services de télévision (sur l'ensemble des chaînes, dont RFO).

¹ Applicable de facto dès le 5 janvier 2009 sur décision du conseil d'administration de France Télévisions.

Le choix d'opérer en deux temps avait pour objet de libérer le plus rapidement possible France Télévisions de la contrainte publicitaire sans déstabiliser le groupe outre mesure.

Deux problèmes se posaient pour une suppression totale en une fois : l'avenir de la régie d'une part, qui compte plus de 200 salariés, et le remplissage d'une grille libérée de plusieurs heures de publicité d'autre part. La commission pour la nouvelle télévision publique avait au demeurant préconisé cette suppression en deux étapes, avec l'insertion d'une clause de rendez-vous et une suppression totale au moment du passage au tout numérique (le 30 novembre 2011).

Sans hausse importante de la contribution à l'audiovisuel public (ou affectation d'une taxe ayant une assiette différente¹), et sans modification du périmètre de France Télévisions, la seule solution de financement de France Télévisions était **l'allocation d'une dotation budgétaire** afin de compenser cette perte de ressources.

Le montant de cette dotation ne pouvait pas, aux yeux du législateur et du Gouvernement, être inférieur aux revenus tirés de la publicité. Ainsi, tout en incitant France Télévisions à entreprendre les réformes ayant pour objet de réduire ses coûts, les rapporteurs du texte relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision, ont exprimé à plusieurs reprises leur souhait de **compenser intégralement cette perte de ressources**.

Ainsi, dès la loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425 du 27 décembre 2008), une dotation de 450 millions d'euros en faveur de France Télévisions était prévue dans la mission « Médias ».

Cette volonté a en outre trouvé une résonance juridique dans l'adoption au Sénat d'un **amendement au projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision** prévoyant que « *la mise en œuvre du premier alinéa du présent VI (suppression de la publicité) donne lieu à une compensation financière de l'État. Dans des conditions définies par chaque loi de finances, le montant de cette compensation est affecté à la société mentionnée au I de l'article 44 (France Télévisions)* ».

Par ailleurs, dans sa **décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009** sur ledit projet de loi, le **Conseil constitutionnel** a considéré que la suppression de la publicité sur France Télévisions qui « *a pour effet de priver cette société nationale de programme d'une part significative de ses ressources, doit être*

¹ La commission pour la nouvelle télévision publique avait préconisé l'affectation à France Télévisions de la redevance « fréquences radioélectriques » pour un montant envisagé de 100 millions d'euros en 2009 et 300 millions d'euros en 2010.

regardée comme affectant la garantie de ses ressources, qui constitue un élément de son indépendance »¹.

Conscient des difficultés à venir dans les rapports entre le Gouvernement et France Télévisions à l'occasion des procédures budgétaires, le Conseil constitutionnel a en outre émis une réserve d'interprétation aux termes de laquelle *« dans le respect de l'indépendance de France Télévisions, il incombera à chaque loi de finances de fixer le montant de la compensation financière par l'État de la perte de recettes publicitaires de cette société afin qu'elle soit à même d'exercer les missions de service public qui lui sont confiées »*.

C'est bien évidemment une juste évaluation de cette compensation qui devra être établie et le présent rapport s'efforce d'y contribuer.

L'analyse de la loi faite dans les Cahiers du Conseil constitutionnel insistait à cet égard sur l'importance de l'article 75 de la loi, qui crée un comité de suivi, composé de quatre députés et de quatre sénateurs, chargé notamment de vérifier *« l'adéquation des ressources attribuées à la société... avec celles nécessaires à la mise en œuvre des missions de service public de cette société... Il transmet chaque année au Parlement un rapport sur ses travaux avant la discussion du projet de loi de finances initiale »*.

Force est de constater que le Gouvernement s'est refusé à mettre en place ce comité de suivi, puisqu'il n'a pas publié le décret d'application, preuve s'il en était besoin de sa difficulté à communiquer sur la réalité des comptes de France Télévisions.

En revanche, il a précisé qu'au vu des aléas, positifs ou négatifs, qui pourront affecter l'activité du groupe, le plan d'affaires fera l'objet d'un suivi précis et régulier entre l'État et France Télévisions, avec notamment une clause de rendez-vous particulière en 2011, compte tenu des enjeux de l'année 2012, plus particulièrement ceux relatifs à l'extinction de la diffusion analogique.

Vos rapporteurs considèrent, quant à eux, que le meilleur moyen de répondre à l'exigence constitutionnelle de l'indépendance de France Télévisions est, au vu de la difficulté à définir les besoins réels du groupe, de confier à un organe indépendant et compétent le soin d'évaluer annuellement non seulement le montant de la compensation, mais aussi celui des besoins globaux de France Télévisions, sur le modèle de la KEF allemande (cf. encadré ci-après).

¹ *Le Conseil d'État a quant à lui également jugé, dans une décision du 11 février 2010 (CE, 11 février 2010, Mme B. et autres), que la suppression de la publicité pendant une part substantielle du temps d'antenne était une mesure « ayant pour effet de priver France Télévisions d'une part significative de ses recettes et d'affecter la garantie de ses ressources, qui constitue un élément de son indépendance ».*

Ils estiment que cette mesure permettrait de mettre en grande partie fin au débat sur la pertinence du financement de France Télévisions, dont il est difficile de sortir, en apportant un éclairage indépendant aux parlementaires.

LA KOMMISSION ZUR ÜBERPRÜFUNG UND ERMITTLUNG DES FINANZBEDARFS DER RUNDFUNKANSTALTEN (KEF)

La KEF est composée de seize experts indépendants. Les ministres-présidents des Länder nomment chacun l'un de ces experts, sachant qu'au total, cinq des seize experts composant la KEF doivent être choisis parmi les membres des cours des comptes des Länder.

La KEF statue après communication par les établissements publics de radio-télévision de leurs données comptables et de leurs comptes prévisionnels d'exploitation et d'investissement. Ces établissements font également part à la commission de leurs stratégies et de leurs projets de développement, qui sont pris en compte, dans la mesure où ils lui apparaissent pleinement pertinents, par la commission.

Cette dernière analyse l'ensemble de ces éléments et publie un rapport extrêmement précis qui permet d'apprécier le montant des ressources financières nécessaires au fonctionnement de ces établissements publics. Le dernier rapport de la KEF, publié en 2008, consacrait ainsi 332 pages à l'examen de ces données et à l'établissement des besoins des sociétés audiovisuelles publiques.

Au vu des éléments communiqués et des propositions formulées par la KEF, il revient à la conférence des ministres-présidents des Länder de fixer le montant de la redevance, qui est ensuite approuvé par les Parlements des Länder.

Vos rapporteurs proposent que cette mission soit confiée au Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui dispose des ressources humaines adéquates pour la mener à bien. Elle donnerait lieu à un **rapport annuel sur les besoins de financement de France Télévisions**, rendu possible *via* un élargissement des pouvoirs d'enquête du CSA sur les comptes des sociétés nationales de programme. Ce rapport serait transmis au Parlement afin qu'il puisse juger de la pertinence du financement de France Télévisions et voter un budget qui soit en adéquation avec ses missions.

2. Le calcul de la compensation

Dès la loi de finances pour 2009, France Télévisions a reçu, en sus de la dotation issue du compte de concours financiers alimenté par la contribution à l'audiovisuel public, un complément de financement (issu du budget général) de ses missions de service public, à hauteur de 450 millions d'euros, correspondant aux pertes de recettes commerciales occasionnées par la disparition progressive de la publicité sur les chaînes de France Télévisions à partir de janvier 2009.

Comme l'a indiqué la direction générale des médias et des industries culturelles dans ses réponses au questionnaire de vos rapporteurs, le montant

de 450 millions d'euros prévu pour France Télévisions en LFI 2009 a été fixé dans le cadre de la préparation du PLF 2009, à l'été 2008. Il reprenait le montant estimé par la Commission pour la nouvelle télévision publique, commission *ad hoc*, indépendante de France Télévisions et du Gouvernement, dans son rapport remis le 25 juin 2008 au Président de la République.

Cette somme a été obtenue en prenant comme référence un chiffre d'affaires publicitaire et de parrainage de France Télévisions de 800 millions d'euros (il était de 788,5 millions d'euros en 2007 pour France Télévisions, le budget initial 2008 l'estimant à 809,6 millions d'euros).

A partir de cette référence, la Commission avait considéré :

- d'une part, que les exceptions envisagées à la suppression de la publicité (ressources issues du parrainage, ressources issues de la publicité sur l'outre-mer et sur les antennes régionales de France 3, publicité sur les sites internet de France Télévisions et les nouveaux supports, publicité d'intérêt général) permettaient à France Télévisions de **conserver 150 millions d'euros de recettes** ;

- et que, d'autre part, le maintien dans un premier temps de la publicité avant 20 heures permettrait à France Télévisions de conserver 200 millions d'euros de recettes, la Commission précisant cependant que l'effet d'une anticipation de l'application de la directive « *services de médias audiovisuels* » pouvait conduire à modifier ce montant.

Ce chiffrage était cohérent avec celui réalisé par le BIPE, cabinet d'études indépendant, dans ses études en date du 30 avril et du 27 juin 2008¹ :

- dans son étude datée du 30 avril 2008, le BIPE a chiffré à 452 millions d'euros l'écart entre le chiffre d'affaires publicitaire réalisé en 2007 et celui attendu en 2009, en cas de suppression de la publicité sur les antennes du groupe après 20 heures et en dehors de toute autre modification réglementaire ou législative ;

- dans une seconde étude en date du 27 juin 2008, le BIPE a pris en compte les effets des assouplissements réglementaires envisagés sur les chaînes privées (augmentation de la durée moyenne quotidienne de 6 à 9 minutes, passage de l'heure glissante à l'heure d'horloge, diffusion d'une seconde coupure dans les émissions de stocks) et estimé que l'écart entre le réalisé 2007 et l'estimé 2009 s'élèverait alors à 512 millions d'euros.

Dans le plan d'affaires de France Télévisions pour 2009-2012, bien que la ressource publique soit indiquée dans sa globalité (partie issue de la

¹ La méthodologie retenue par le BIPE a consisté à faire dans un premier temps une estimation des recettes publicitaires des médias au cours de l'année 2008, servant de base aux prévisions ultérieures, puis à dresser dans un second temps une évolution tendancielle des recettes publicitaires des médias, en l'absence de toute modification réglementaire : à partir de cette situation, en dynamique, l'impact spécifique de plusieurs scénarii de diminution de la publicité à partir de 2009 sur les chaînes de France Télévisions a été testé.

contribution à l'audiovisuel public et complément issu du budget général), l'hypothèse sous-jacente en matière de dotation budgétaire est la suivante :

- LFI 2009 : 450 millions d'euros, revus à l'automne 2009 à 415 millions d'euros ;
- 2010 : indexation à +1,75 % soit 457,9 millions d'euros (LFI 2010) ;
- 2011 : indexation à +1,75 % soit 465,9 millions d'euros ;
- 2012 : 650 millions d'euros.

3. Le financement difficile de la dotation

Parallèlement au choix d'allouer une dotation budgétaire, le Parlement a souhaité la compenser par la mise en place de deux taxes dont le produit cumulé est supposé atteindre les 450 millions d'euros.

Les articles 32 et 33 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision ont ainsi introduit deux articles 302 *bis* KG et 302 *bis* KH dans le code général des impôts instituant respectivement une taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision et sur le chiffre d'affaires des opérateurs de télécommunication.

a) La taxe sur la publicité à la télévision

La création de cette taxe a été justifiée économiquement par « *l'effet d'aubaine* » dont pourraient bénéficier les chaînes privées en raison du report sur leurs écrans de la publicité auparavant diffusée sur les canaux de France Télévisions.

La taxe est due par les éditeurs de loisirs au sens de l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986, établis en France. Il s'agit en pratique de TF1, France Télévisions, Canal +, M6, les chaînes de la télévision numérique terrestre et les chaînes thématiques présentes sur le câble et le satellite dont le siège est en France.

L'assiette de la taxe est constituée par le montant des sommes versées par les annonceurs à ces télévisions ou à leurs régisseurs pour la diffusion de leurs messages publicitaires, en soustrayant le montant de la TVA.

Les recettes publicitaires des sites Internet des chaînes de télévision ne sont pas concernées par cette taxation. Il a été considéré qu'il serait en effet contre-productif d'imposer les activités naissantes liées au média global. En revanche, les sommes versées dans le cadre de parrainages d'émissions sont assujetties à la taxe.

Le taux initial de la taxe a été fixé à 3 % du montant des versements annuels, hors TVA, avec un abattement de 11 millions d'euros opéré sur l'assiette afin de protéger en partie les chaînes émergentes qui ont de faibles

chiffres d'affaire et un abattement forfaitaire de 4 % tendant à prendre en compte les frais de régie.

Toutefois, l'Assemblée nationale a choisi lors de la discussion sur la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision, de prévoir un taux progressif pour les chaînes de la TNT (1,5 % en 2009, 2 % en 2010, 2,5 % en 2011), et de mettre en place un taux plafonné pour les chaînes historiques dont le chiffre d'affaires publicitaire serait inférieur à celui de 2008 (année précédant la réforme). Ce taux a été plafonné à 50 % de l'accroissement de son assiette, avec un plancher à 1,5 %.

Constatant que l'année 2009 était particulièrement difficile pour les chaînes de télévision privées, pour lesquelles on pouvait difficilement prétendre qu'un effet d'aubaine avait eu lieu, le législateur a fixé, pour la seule année 2009, le taux de la taxe à 0,75 % en cas de baisse de l'assiette de la taxe (constatée pour l'année civile au titre de laquelle la taxe est due par rapport à 2008) pour les chaînes diffusées en mode analogique et à 0,5 % pour les chaînes diffusées en mode numérique¹.

Si, dans le projet de loi initial, le produit attendu de la taxe était de 94 millions d'euros, il avait baissé après l'adoption du texte par le Parlement et le produit final s'est finalement établi à **27,7 millions d'euros en 2009**, dont une part est payée par France Télévisions...

Le montant des encaissements 2010 est estimé par les services du ministère de l'économie à 36 millions d'euros.

Les rapporteurs du texte au Sénat avaient souligné la fragilité économique de cette taxe² : « *le produit qu'on peut attendre de cette taxe pour 2009 est très aléatoire. Il dépend en effet de plusieurs variables, dont certaines vont évoluer dans un avenir très proche :*

- en premier lieu, la crise économique a un impact sur les investissements publicitaires qui semblent avoir chuté fortement depuis le début de l'année 2008. Le chiffre d'affaires de TF1 serait ainsi en forte baisse pour le deuxième semestre 2008 et celui de M6 serait en stagnation. Selon l'étude d'AT Kearney commandée par les chaînes privées historiques, les revenus totaux nets du marché publicitaire de la télévision seraient en baisse de 3,2 % au premier semestre 2009, ce contexte morose devant se prolonger au cours de l'année ;

- en outre, « l'effet d'aubaine » pour les chaînes privées lié au report de la publicité des écrans de soirée de France Télévisions, est difficile à anticiper. En effet, la capacité d'absorption des chaînes historiques n'est pas totale et la concurrence des chaînes de la TNT et d'Internet est de plus en plus intense sur le marché publicitaire ».

¹ Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

² Rapport n° 150 (2008-2009) de Catherine Morin-Desailly et Michel Thiollière, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 6 janvier 2009.

Ils avaient ensuite conclu sur « *le fait que le rendement de cette taxe est aléatoire et que son produit ne devrait pas être particulièrement dynamique. Il n'est donc pas forcément pertinent d'imaginer que cette ressource pourrait compenser pour l'État de manière pérenne le coût qu'il supportera en raison de la suppression de la publicité sur France Télévisions (dont l'impact est aussi, par nature, très difficile à calculer).* »

De fait la recette publicitaire sur laquelle cette taxe est assise a fortement diminué en 2009 :

ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLICITAIRES DE TF1 ET M6 ENTRE 2008 ET 2009

	1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre	3 ^e trimestre	Année 2009
TF1	- 27 %	- 19 %	-5,5 %	- 13 %
M6	-11 %	- 16,7 %	- 2,7 %	- 8 %

Source : Association des chaînes privées

b) La taxe sur les opérateurs de télécommunications

L'article 302 *bis* KH du code général des impôts a institué une taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques, qui sont « *les personnes physiques ou morales exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public un service de communications électroniques* ».

Il s'agit en pratique des opérateurs de téléphonie (SFR, Bouygues Télécom, Orange) et des fournisseurs d'accès à Internet (Free, France Télécom, Neuf Cegetel) qui fournissent en général des offres dites « *triple play* » (services de téléphonie, accès à Internet et service de télévision).

L'assiette de la taxe est constituée du montant, hors TVA, des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers aux opérateurs en rémunération des services de communications électroniques qu'ils fournissent.

Sont néanmoins exclues de cette assiette :

- les sommes acquittées au titre des prestations d'interconnexion et d'accès faisant l'objet des conventions définies au I de l'article L. 34-8 du code des postes et communications électroniques ;

- et les sommes acquittées au titre des prestations de diffusion ou de transport des services de communication audiovisuelle. Il s'agit ici de bien préciser que ne sont pas concernées, par exemple, les sommes versées pour la partie des offres ADSL liée à la télévision, qui ne relèvent pas d'un service de communications électroniques, mais d'un service de communication audiovisuelle.

Deux abattements sont en outre prévus :

- l'un de 5 millions d'euros est appliqué de manière systématique sur l'assiette afin, notamment, de ne pas taxer des opérateurs émergents ou

disposant de chiffres d'affaires très faibles (fournisseurs d'accès à Internet locaux...);

- l'autre, correspond au montant des dotations aux amortissements comptabilisés au cours de l'exercice clos au titre de l'année au cours de laquelle la taxe est devenue exigible, lorsqu'ils sont afférents aux matériels et équipements acquis par les opérateurs pour les besoins des infrastructures et réseaux de communications électroniques établis sur le territoire national et dont la durée d'amortissement est au moins égale à dix ans. Il s'agit donc d'éviter de trop taxer les investissements nouveaux en infrastructure.

Le taux applicable est de 0,9 % des encaissements concernés.

Selon les services du ministère de l'économie, le montant des sommes encaissées en 2009 au titre de cette taxe est de 185,9 millions d'euros¹.

Le montant des encaissements est estimé à 330 millions d'euros pour 2010.

Ainsi en 2009, les taxes ont rapporté au budget de l'Etat 214,7 millions d'euros, loin des 450 millions (415 millions après révision) de la dotation budgétaire.

En 2010, les prévisions s'établissent à 366 millions d'euros, ce qui est encore éloigné des 457,8 millions d'euros de la dotation votée pour 2010.

Toutefois, les recettes publicitaires de France Télévisions en journée sont supérieures à celles envisagées initialement et ces 366 millions pourraient compenser de manière pertinente les pertes réelles de France Télévisions liées à la suppression de la publicité en soirée (voir *infra*).

Toutefois, force est de reconnaître que rien n'a encore été prévu pour compenser au bénéfice du budget de l'État l'augmentation de la dotation prévue au moment où la réforme prendra pleinement effet (suppression totale de la publicité sur France Télévisions).

Outre que leur produit est insuffisant, le fondement juridique de ces taxes est fortement contesté.

4. Les fragilités juridiques de ce mode de financement

a) La contestation de la taxe dite « télécoms »

La Commission européenne estime que l'article 302 *bis* KH du CGI, qui instaure une taxe sur les prestations fournies par les opérateurs de communications électroniques, établit un lien direct entre le fait d'être assujéti à la taxe et le fait de posséder l'autorisation générale prévue par la directive « autorisation » 2002/20 qui harmonise les conditions administratives

¹ La taxe s'est appliquée à partir du 5 mars 2009.

de l'accès au marché des opérateurs fournissant des services ou des réseaux de communications électroniques.

La Commission considère qu'étant donné ce lien, la taxe doit être considérée comme une taxe administrative établie au titre de l'autorisation générale. Elle tombe dès lors dans le champ de l'article 12 de la directive « autorisation », mais ne le respecte pas en ce qu'elle couvre d'autres coûts que les frais de gestion, de contrôle et d'application de l'autorisation, les droits d'utilisation, les obligations spécifiques visées à l'article 6, paragraphe 2 de la directive « autorisation » et les frais afférents aux travaux de réglementation.

Selon les informations fournies par le ministère de l'économie, les autorités françaises considèrent *« que l'objectif de la directive « autorisation » 2002/20/CE est de limiter les contraintes, tant administratives que techniques, qui pourraient entraver l'installation de nouveaux opérateurs sur les marchés nationaux et qui freineraient par conséquent le développement du marché intérieur communautaire du secteur des communications électroniques. Elle fixe à ce titre les conditions de délivrance de l'autorisation que les États membres peuvent exiger des opérateurs de communications électroniques qui souhaitent s'installer en France, et notamment, à son article 12, les conditions à respecter par toute taxe imposée par les États membres aux opérateurs titulaires de cette autorisation, du seul fait de cette qualité.*

« Dans ces conditions, et dans la mesure où l'objectif de la taxe prévue à l'article 302 bis KH du CGI est de taxer les activités réalisées en France par les opérateurs de communications électroniques et non la détention d'une autorisation, les autorités françaises considèrent que la référence à l'autorisation (le dépôt d'une déclaration préalable auprès de l'ARCEP) prévue à l'article 302 bis KH du CGI est sans incidence sur l'économie générale du dispositif, que le fait générateur de la taxe française n'est en rien lié à la procédure d'autorisation prévue par la directive « autorisation » mais est constitué par la réalisation d'une prestation auprès d'usagers finals, en conséquence que la taxe prévue à l'article 302 bis KH du CGI n'entre pas dans le champ d'application de la directive « autorisation » 2002/20/CE et n'a donc pas à remplir les conditions posées par son article 12. »

Sans entrer dans le débat juridique, **vos rapporteurs observent cependant que la contestation de la Commission est sérieuse et fait peser un risque réel sur la viabilité de la taxe instituée sur les opérateurs de télécommunication** à l'article 302 bis KH du CGI.

b) La contestation de la dotation budgétaire

Selon les informations fournies par le ministère de l'économie, deux procédures sont en cours s'agissant de la subvention budgétaire allouée à France Télévisions : l'une devant le Tribunal de l'Union européenne, l'autre devant la Commission européenne.

Le contentieux devant le Tribunal de l'Union européenne (TUE) porte sur la décision d'autoriser la subvention budgétaire pour 2009. TF1, M6 et Canal+ ont introduit le 24 décembre 2009 un recours en annulation de la décision de la Commission européenne du 1^{er} septembre 2009 autorisant le versement de la subvention budgétaire pour 2009 (Aff. T-520/09).

Au soutien de leur demande, les requérants invoquent un moyen unique, fondé sur l'existence supposée de difficultés sérieuses d'appréciation de cette subvention pour 2009 qui auraient dû conduire la Commission européenne à ouvrir une procédure formelle d'examen et non à statuer à l'issue d'une phase préliminaire d'examen. L'existence d'indices de difficultés sérieuses relèverait, selon les requérants, des circonstances de la procédure préliminaire d'examen (en raison de la durée excessive de la procédure préliminaire et de l'importance de la dotation) et du contenu de la décision attaquée (niveau d'information insuffisant, voire informations inexactes, dont la Commission aurait disposé au moment de la décision et impossibilité pour la Commission de conclure à la compatibilité de l'aide sans une analyse approfondie, compte tenu des risques structurels de surcompensation en l'espèce).

Selon les informations communiquées à vos rapporteurs, les autorités françaises et France Télévisions ont demandé à intervenir dans cette procédure en soutien de la Commission européenne, afin de démontrer que cette dernière avait tous les éléments lui permettant de considérer, à l'issue d'un examen préliminaire, que la subvention envisagée était compatible avec les règles communautaires sur les aides d'état. Le calendrier de l'intervention des autorités françaises n'est pas encore déterminé.

Le ministre de l'économie a tenu à observer que de tels arguments ont déjà été soulevés par les mêmes entreprises dans le cadre des recours en annulation qu'elles ont introduits à l'encontre de la décision de la Commission européenne du 16 juillet 2008 relative à la dotation en capital accordée à France Télévisions en 2008, rendue elle aussi à l'issue d'une procédure préliminaire d'examen (aff. T-573/08 et T-568/08). Dans leurs mémoires en soutien de la Commission européenne, les autorités françaises avaient alors indiqué que la Commission européenne n'avait aucune raison de considérer comme insuffisantes les informations dont elle disposait au sujet de la hausse du coût net du service public induit en 2008 par la perte de recettes publicitaires de France Télévisions, qui justifiait le complément de financement public versé *via* la dotation. La France avait également estimé que la Commission n'était notamment pas tenue de prendre en compte les performances de gestion de France Télévisions pour apprécier la compatibilité des compensations de service public octroyées au groupe avec l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Vos rapporteurs remarquent qu'elle ne portera que sur la dotation de 2009 et tiennent en outre à souligner que le fond du problème réside encore une fois dans la difficulté de connaître avec exactitude les besoins de

financement de France Télévisions, et notamment ceux liés à ses missions de service public.

Vos rapporteurs viennent d'apprendre que le tribunal de l'Union européenne a rendu sa décision le 30 juin 2010 et qu'il a donné son blanc-seing à la dotation accordée à France Télévisions en 2009, considérant que la dotation financière était « *explicitement et exclusivement* » destinée à couvrir les coûts du service public de la radiodiffusion assuré par France Télévisions et non à subventionner l'activité commerciale du groupe

La procédure formelle d'examen en cours devant la Commission européenne au titre des aides d'État sur le régime de subvention budgétaire à partir de 2010, fait suite à une décision du 1^{er} septembre 2009, par laquelle la Commission européenne a autorisé, au terme d'un examen préliminaire, le versement à France Télévisions pour 2009 d'une subvention d'un montant maximum de 450 millions d'euros. Dans le cadre de la procédure formelle d'examen, prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, les autorités françaises ainsi que les tiers intéressés sont invités à présenter leurs observations sur les doutes soulevés par le mécanisme pérenne de subventions prévu à compter de 2010.

L'ouverture de cette dernière procédure était justifiée par deux interrogations principales, portant sur un **éventuel risque de surcompensation du coût net du service public à l'horizon 2011-2012 et sur l'existence supposée d'un lien d'affectation entre les taxes créées par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 précitée** (taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision et taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques) et **la subvention budgétaire accordée à France Télévisions**.

Sur ces deux points, les autorités françaises ont :

- démontré l'existence de contrôles *ex ante* et *ex post* de l'adéquation de la compensation avec le coût net des missions de service public confiées à France Télévisions,

- et rappelé que les taxes créées par la loi de 2009 sont des impositions de toutes natures perçues au profit du budget général de l'État dont le produit, en application du principe constitutionnel d'universalité budgétaire, ne peut être affecté à une dépense spécifique. Elles ont, en outre, apporté des réponses aux observations déposées par des tiers intéressés dans le cadre de la procédure formelle.

Selon les réponses au questionnaire envoyé par vos rapporteurs à François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, les derniers échanges des autorités françaises avec la Commission européenne ont essentiellement porté sur des éléments de clarification ou de mise à jour d'informations. La décision de la Commission européenne devrait intervenir avant l'automne.

Vos rapporteurs estiment **qu'en cas de mise en cause de la conventionnalité de la dotation budgétaire, l'une des solutions serait de financer l'Institut national de l'audiovisuel et l'Audiovisuel extérieur de la France par la voie budgétaire** et ainsi de réattribuer plus de 200 millions d'euros de contribution à l'audiovisuel public à France Télévisions. Ainsi une partie du problème serait résolue, l'assiette de la CAP pouvant en outre être largement améliorée (voir *infra*).

C. LES RECETTES COMMERCIALES : UN FINANCEMENT COMPLÉMENTAIRE

1. Les règles applicables

Comme cela a été souligné précédemment, le service public bénéficie de recettes publicitaires depuis les années 1960.

En 2006 et 2007, France Télévisions a ainsi disposé d'un chiffre d'affaires de 798,9 millions d'euros et de 788,5 millions d'euros (publicité et parrainage).

Les télévisions publiques (France 2, France 3 et France 5 en fait) sont limitées à **9 minutes par heure en moyenne quotidienne**¹ (comme les chaînes privées) et à **8 minutes par heure d'horloge** (12 minutes pour les chaînes privées depuis le 1^{er} janvier 2009).

L'interdiction fixée par le VI de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 de diffuser des messages publicitaires entre 20 heures et 6 heures du matin suit les règles suivantes :

- elle ne concerne que les seuls services « *de télévision mentionnés au I de l'article 44* » : autrement dit, la publicité est autorisée sur les autres services de communication audiovisuelle édités par France Télévisions, notamment les services de communication audiovisuelle à la demande (télévision de rattrapage et vidéo à la demande) ainsi que sur leurs sites Internet. Ces ressources représentent aujourd'hui environ 4 millions d'euros ;

- elle ne s'applique qu'aux services nationaux de télévision de France Télévisions, à l'exception de ses « *programmes locaux* » ; la publicité est donc autorisée sur l'ensemble des décrochages de France 3, régionaux et locaux. Ces ressources représentent aujourd'hui environ une trentaine de millions d'euros ;

- elle ne s'applique qu'aux « *messages publicitaires* », le parrainage restant autorisé sur les chaînes du service public (83,7 millions d'euros en 2007) ;

- et ne s'applique qu'aux « *messages publicitaires autres que ceux pour des biens ou services présentés sous leur appellation générique* ».

¹ Moyenne calculée entre 20 heures et 6 heures.

Restent donc possibles les publicités en faveur des produits laitiers ou du sucre.

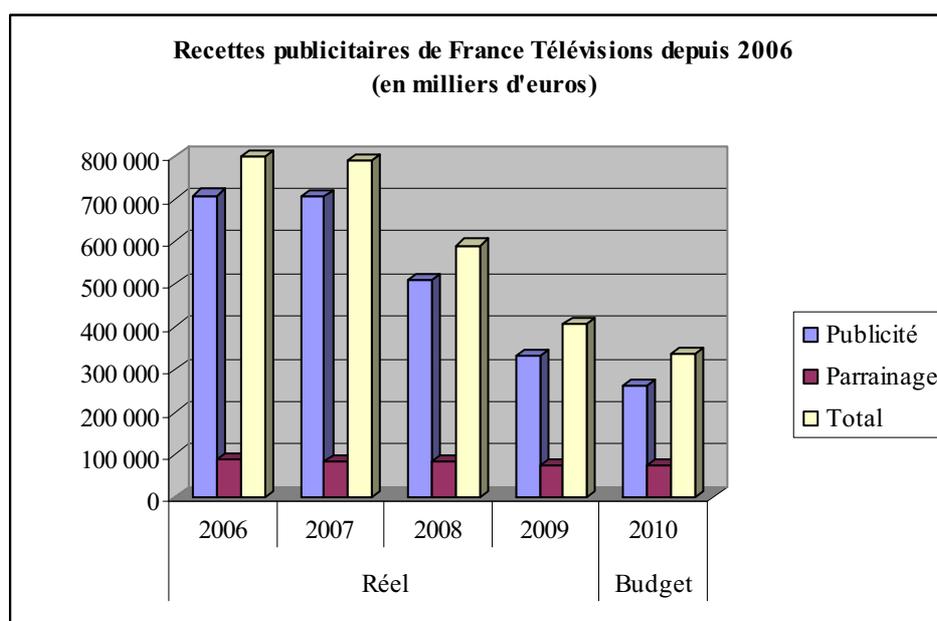
L'application de cette nouvelle réglementation a eu évidemment un **impact direct sur les comptes de France Télévisions**, comme l'indiquent le tableau et le graphique ci-après.

DÉTAIL RECETTES PUBLICITAIRES DE FRANCE TÉLÉVISIONS SUR 5 ANS

(en milliers d'euros)

	Réal				Budget
	2006	2007	2008	2009	2010
Publicité	708 156	704 742	508 563	330 812	264 249
Parrainage	90 788	83 735	82 744	74 058	74 729
Total	798 944	788 477	591 307	404 870	338 978

Source : réponses au questionnaire adressé par vos rapporteurs à M. Patrick de Carolis



Ce sont ainsi près de 400 millions d'euros de chiffre d'affaires qui ont été perdus par le groupe entre 2006 et 2009.

2. Les recettes publicitaires de 2009 à 2012

En 2009, dans un contexte de marché en recul de 8 % en valeur et 6 % en volume, à périmètre constant, **les écrans publicitaires de France Télévisions réalisent une excellente performance, à savoir + 8,1 %** par rapport au seul chiffre d'affaires en journée.

Ainsi, loin de la prévision à 260 millions d'euros, ce sont 404,9 millions d'euros de recettes qui ont échu à France Télévisions, grâce auxquelles le groupe a pu équilibrer ses comptes.

CHIFFRE D'AFFAIRES PUBLICITAIRE AVANT 20 HEURES

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	Écart 2008/2009	% 2009/2008	Écart 2009/2007	% 2009/2007
France 2	133,6	115,6	167,1	51,5	44,5 %	33,4	25,0 %
France 3	122,8	107,6	112,3	4,7	4,4 %	-10,5	-8,6 %
France 4	2,6	5,0	10,9	5,9	117,2 %	8,3	322,6 %
France 5	34,3	16,8	17,7	0,9	5,7 %	-16,6	-48,4 %
France Ô	0,2	0,2	0,4	0,1	45,8 %	0,2	94,4 %
RFO	10,2	11,1	9,6	-1,5	-13,5 %	-0,7	-6,0 %
Total	303,8	256,3	317,9	61,6	24,0 %	14,1	4,7 %

Source : réponses au questionnaire adressé par vos rapporteurs à Patrick de Carolis

Ces chiffres sont dus à la bonne tenue des audiences du groupe, à l'adaptation de la politique commerciale à l'évolution du marché en 2009, et au fait que les annonceurs ont privilégié les cibles commerciales CSP+, particulièrement présentes dans l'audience de France Télévisions, autant de facteurs expliquant la performance supérieure au budget initial. Il est ainsi clair que de nombreux annonceurs ne souhaitent pas se passer de l'audience de France Télévisions et **un transfert des écrans publicitaires nocturnes aux écrans diurnes a eu lieu.**

Contrastant avec l'amélioration globale, sont toutefois inférieurs au budget prévisionnel pour 2009 :

- **le parrainage** (- 9,4 millions d'euros par rapport au budget de 82,1 millions d'euros soit - 11 %). France Télévisions Publicité explique cette baisse par la baisse des prix chez la concurrence et par la diminution de l'offre de programmes parrainés ;

- **France 3 Régional** (- 9,1 millions d'euros de publicité et de parrainage par rapport au budget de 27,6 millions d'euros soit - 33 %). FTP explique cette baisse par la crise économique, qui touche plus durement les PME, acheteuses d'espaces en région ;

- enfin sur **RFO** (- 4 millions d'euros de publicité et de parrainage par rapport au budget de 26,9 millions d'euros, soit - 15 %). FTP explique cette baisse par la crise aux Antilles.

Vos rapporteurs s'inquiètent de la perspective d'une baisse réelle de la ressource publicitaire laissée à France Télévisions à partir de 2012. Ainsi, ni le parrainage, ni la publicité sur les décrochages de France 3 ne semblent être des ressources dynamiques et l'augmentation des recettes liées au média global ne permettra certainement pas de compenser ces baisses. Le plan d'affaires prévoit en 2012, après la suppression de la publicité en journée,

un niveau de ressources résiduel de parrainage et publicité en régions de 114,5 millions d'euros (85 millions d'euros de parrainage et 29,5 millions d'euros sur France 3), supérieur à ce qu'il représente en fait aujourd'hui.

Par ailleurs, sur le plan des principes, ils considèrent que les tunnels de parrainage, notamment entre 20 h 30 et 20 h 40 :

- nuisent considérablement à la visibilité de la réforme menée par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 précitée ;

- incitent parfois France Télévisions à diffuser des programmes courts dont l'intérêt est souvent faible ;

- et retardent la diffusion de la première partie de soirée sur le service public.

Les chiffres du 1^{er} semestre 2010 sont quant à eux extrêmement positifs.

Au 7 juin 2010, **France Télévisions Publicité a réalisé un chiffre d'affaires publicité/parrainage de 211,2 millions d'euros pour les six premiers mois, en avance de 43,3 millions d'euros (+25,80 %) par rapport à l'objectif 2010** et en progression de 24,1 millions d'euros par rapport au CA du premier semestre 2009 (+ 12,93 %).

Ces écarts positifs sont dus à la publicité et non pas au parrainage dont les recettes sont en très léger retrait (- 0,9 million d'euros par rapport à l'objectif).

Cette tendance positive est susceptible de se prolonger au second semestre. Sauf retournement de tendance, la prévision de chiffre d'affaires 2010 publicité/parrainage de FTP pourrait donc se situer entre 402,3 millions d'euros (hypothèse chiffre d'affaires second semestre 2010 égal au chiffre d'affaires second semestre 2009) et 427 millions d'euros (hypothèse de la poursuite de la tendance des six premiers mois de 2010).

Pour un objectif 2010 de 310,8 millions d'euros, l'excédent de chiffre d'affaires publicité - parrainage par rapport à la prévision 2010 pourrait donc se situer dans une fourchette de 91,5 millions d'euros à 116,2 millions d'euros.

Cet effet de report des écrans de soirée vers la journée pourrait permettre de soulager l'effort que l'État doit faire en termes de compensation de la suppression de la publicité, et relativise ainsi le faible rendement des taxes, mais ne résout absolument pas la question du financement de la disparition totale de la publicité.

Les ressources publicitaires ne devraient plus représenter que 115 millions d'euros en 2012, compte tenu du maintien du parrainage et de la publicité sur les antennes régionales, soit 4% des ressources brutes de l'activité diffuseurs, contre 29,4 % en 2007. **Dès lors la compensation de la suppression de la publicité pour 2012 s'élèverait à 685 millions d'euros.**

II. LES PISTES POUR L'AVENIR

A. LES BESOINS DE FINANCEMENT DE FRANCE TÉLÉVISIONS

Dans la logique de leurs analyses précédentes, vos rapporteurs soulignent que, s'agissant de la période 2009-2012, le choix du plan d'affaire de consacrer l'ensemble des économies réalisées par France Télévisions (synergies, baisse des coûts de diffusion) à la modernisation du groupe (média global, investissement dans la création, renégociation des accords collectifs) est pertinente et doit être soutenue.

La suppression de la publicité doit donc faire l'objet d'un financement spécifique et intégral.

L'évolution du modèle de financement des missions de service public de France Télévisions conduit à anticiper une forte augmentation des ressources publiques allouées au groupe, qui passeront de 1 945,3 millions d'euros en 2008 à 2 732 millions d'euros en 2012.

PLAN D'AFFAIRES DE FRANCE TÉLÉVISIONS 2009-2012

(en millions d'euros)

	Réalisé 2007	Réalisé 2008	2009	2010	2011	2012
Ressource publique	1 880	1 945	2 447	2 507	2 568	2 732
Recettes publicitaires et parrainage	788	591	260	229	201	115

Source : direction générale des médias et des industries culturelles

Avec la suppression de la publicité en soirée en 2009, la part des ressources publiques de l'activité diffuseur est passée ainsi de 70 % en 2007 à 90,2 % en 2009 des ressources brutes. A l'extinction de l'analogique, prévue en 2012, et avec la suppression de la publicité en journée, la part des ressources publiques devrait représenter 95,3 % des ressources brutes du groupe.

Si l'évolution de la contribution à l'audiovisuel public d'une part, et la modification de sa clé de répartition entre les différents bénéficiaires¹ d'autre part, seront des sources de cette augmentation de financement, la dotation budgétaire devrait passer d'un niveau d'environ 450 millions d'euros à environ 685 millions d'euros pour compenser la suppression totale de la publicité.

¹ La part de CAP de l'audiovisuel extérieur est la principale variable d'ajustement envisagé dans la mesure où l'AEF dispose d'un financement mixte CAP/dotation budgétaire. Toutefois pour le budget de l'État, utiliser la CAP pour financer France Télévisions ou l'AEF ne change rien.

B. LES PRINCIPES INTANGIBLES DE VOS RAPPORTEURS

Vos rapporteurs se sont appuyés sur les principes intangibles suivants pour élaborer leurs scénarios de financement :

- le **périmètre de France Télévisions ne doit pas évoluer à court terme**. En effet, le bouquet de chaînes est pertinent (voir *supra*) et l'audiovisuel public doit savoir s'adresser à toutes les catégories de la population. Ce panel de chaînes est en outre similaire à celui proposé par les groupes audiovisuels publics en Europe ;

- la **réforme de France Télévisions ne doit pas avoir d'impact négatif sur le budget de l'État**. En ces temps de crise, il apparaît nécessaire de concevoir un **financement responsable de la suppression de la publicité**, au risque de remettre en cause la légitimité de la réforme. Les propositions qu'ils émettent s'inscrivent ainsi dans un cadre budgétaire constant ;

- la **question du maintien de la publicité en journée ne doit pas constituer un tabou** même si l'objectif reste sa suppression, qui aurait un intérêt majeur du point de vue culturel et en termes de spécificité du secteur public ;

- les **économies réalisées par France Télévisions sont nécessaires mais seront, au moins à moyen terme, consacrées au développement du groupe (investissement dans le média global, coût de la renégociation des accords collectifs, investissement dans la création)**. La suppression de la publicité doit donc faire l'objet, comme l'a préconisé le Conseil constitutionnel d'une compensation intégrale¹ ;

- le **financement doit être solide juridiquement et économiquement** et la contribution à l'audiovisuel public doit en être le pilier ;

- une **solution doit être définie rapidement** ne serait-ce que pour l'avenir de la régie.

En effet, le conseil d'administration de France Télévisions a, dans sa séance du 13 avril 2010, suspendu les négociations que la direction avait entamées afin de vendre la régie, jusqu'à ce que « *l'incertitude substantielle relative à la suppression de la publicité en journée soit levée* ».

La suppression totale de la publicité sur France Télévisions imposerait de mettre en œuvre une **stratégie à la fois sociale et industrielle pour la régie**, composée de plus 250 salariés.

¹ Par ailleurs, la Cour des comptes suggère même qu'il sera très difficile d'équilibrer le budget de France Télévisions dans les prochaines années, en dépit des économies réalisées, notamment en termes de coût de diffusion.

Certes, France Télévisions conserverait des recettes publicitaires, mais relativement faibles (autour de 115 millions d'euros) et peu dynamiques, et son format actuel devrait forcément être revu, ce qui imposerait :

- soit de lancer un plan social ;
- soit d'ouvrir ses activités vers de nouveaux marchés. Cette dernière solution serait logiquement facilitée par une cession de parts (dont le pourcentage resterait à définir) à un opérateur publicitaire.

En tout état de cause, le point de non-retour pour gérer dans de bonnes conditions l'avenir de la régie semblerait se situer à la fin du premier trimestre 2011, les écrans se vendant en effet environ six mois à l'avance à France Télévisions.

Vos rapporteurs considèrent à cet égard que la « clause de revoyure » prévue par l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 ne doit pas constituer la pierre angulaire de notre calendrier.

On peut en outre remarquer que le rapport demandé est relatif au marché de la publicité et aux conséquences de la suppression partielle de la publicité sur l'ensemble des chaînes et non sur le financement de France Télévisions. En fait, c'est le comité de suivi créé à l'article 74 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 précitée qui aurait dû prendre en charge ces aspects.

Le fait qu'il n'ait pas été mis en place ne peut qu'inciter vos rapporteurs à insister sur **l'importance de définir rapidement une ligne de conduite en faveur d'un financement responsable**.

C. LES SCÉNARIOS D'UN FINANCEMENT RESPONSABLE

1. Les hypothèses de niveau de ressources

a) Le niveau de la contribution à l'audiovisuel public

Les hypothèses d'inflation actuellement retenues pour la construction du budget triennal 2011-2013 devraient conduire, si elles sont confirmées à l'occasion de chaque projet de loi de finances, à une augmentation annuelle de 2 euros de la contribution à l'audiovisuel public, ce qui représente un montant d'environ **50 millions d'euros de recettes supplémentaires par an**.

De 2010 à 2012, son produit augmentera ainsi de 150 millions d'euros, dont une partie seulement sera consacrée à France Télévisions (environ 85 millions d'euros, soit **28 millions d'euros annuels en moyenne**) afin que soient respectés les contrats d'objectifs et de moyens de l'ensemble des organismes de l'audiovisuel public.

Par ailleurs des évolutions de l'assiette sont également envisageables.

b) La réintégration des résidences secondaires dans l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public

L'impact de l'intégration des résidences secondaires dans l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) a été estimé par les services du ministère de l'économie à partir du fichier de taxation pour l'année 2009.

Les résidences secondaires actuellement hors champ de la contribution représentent environ 2,5 millions de locaux.

Le tableau ci-après¹ fournit les résultats demandés, étant entendu que la CAP présentée correspond à une taxation de l'ensemble des locaux, à défaut de connaître l'équipement réel des résidences secondaires en matière de télévision.

**ÉVALUATION FINANCIÈRE D'UNE INTÉGRATION DES RÉSIDENCES
SECONDAIRES DANS L'ASSIETTE DE LA CAP**

	Nombre de locaux (milliers)	Cotisation à la CAP (M€)
DOM	35,8	2,7
Métropole	2 479,7	292,6
Total	2 515,6	295,3

Source : réponses au questionnaire adressé par vos rapporteurs à Patrick de Carolis

La question posée est celle de l'équipement des résidences secondaires en téléviseurs.

Le taux d'équipement pour les résidences principales étant de 96 % et celui des étrangers propriétaires de résidences secondaires en France (qui sont dans le champ de la CAP) étant de 77 %, la mission a considéré qu'une hypothèse d'équipement des deux tiers des locaux était crédible et a donc estimé le produit d'un élargissement de l'assiette de la CAP à **197 millions d'euros**.

Vos rapporteurs souhaitent par ailleurs rappeler la position de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication au moment de la réforme du recouvrement de la redevance audiovisuelle par la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004, au cours de laquelle le rapporteur pour avis, Louis de Broissia, s'était opposé à l'exonération des résidences secondaires dans les termes suivants : *« votre rapporteur conteste l'opportunité d'une telle décision, dont le coût est estimé à 58 millions d'euros. La fraude sur les résidences secondaires n'était pas une fatalité et pouvait être efficacement endiguée. En effet, le taux de 65 % de fraude avancé par l'Inspection générale des finances s'expliquait notamment par l'exigence de la preuve d'une détention permanente du dispositif de réception pour que la redevance soit perçue. Il fallait dans ces conditions avoir à faire à des*

¹ Une distinction est opérée entre DOM (tarif de 75€) et Métropole (tarif de 118€).

contribuables extrêmement vertueux pour que ces derniers ne profitent pas des largesses offertes par une telle disposition : ils n'avaient en effet qu'à déclarer transporter leur poste chaque fois qu'ils se rendaient dans leur résidence secondaire pour se voir dispensés du paiement de la redevance.

« Pour lutter contre cette fraude massive encouragée par des dispositions législatives inadaptées, plusieurs pistes étaient avancées. Votre rapporteur proposait ainsi de rendre incitatif le dispositif juridique applicable par la mise en place d'une « ristourne » pour les foyers possédant un ou plusieurs téléviseurs dans leurs résidences secondaires.

« De même, dans le projet de loi de finances pour 2004, le Gouvernement proposait la clarification du droit applicable afin de permettre aux agents du service de la redevance de taxer effectivement les redevables détenteurs de dispositifs de réception dans leur résidence secondaire, sans plus se voir opposé l'argument d'un « transport systématique » et abusif du poste.

« Il est regrettable qu'en ne décidant de ne prélever qu'une seule redevance par foyer, le Gouvernement donne l'impression de valider a posteriori le choix des fraudeurs. Ce faisant, il limite du même coup le dynamisme de l'assiette de la redevance au risque de pénaliser les entreprises de l'audiovisuel public ».

c) L'élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public à l'ensemble des terminaux permettant de recevoir la télévision

La simulation d'une taxation des terminaux équipés pour recevoir la télévision est présentée dans le tableau ci-après :

ÉVALUATION FINANCIÈRE D'UN ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DE LA CAP À L'ENSEMBLE DES TERMINAUX PERMETTANT DE RECEVOIR LA TÉLÉVISION

	2009
Nombre de foyers payant la contribution à l'audiovisuel public sur téléviseur (millions)	21,0 ¹
Proportion de foyers non équipés d'un téléviseur <i>Estimation INSEE pour 2007</i>	2,7%
Proportion de foyers non équipés d'un téléviseur équipés d'un ordinateur pouvant recevoir la télévision	
estimation haute	35%
estimation basse	20%
<i>Rappel : taux d'équipement des ménages en ordinateurs raccordés à Internet INSEE 2007</i>	48,5%
<u>Recettes brutes supplémentaires - en millions d'euros</u>	
estimation haute	24,1
estimation basse	13,8

Source : Direction générale des médias et des industries culturelles

¹ Le nombre de redevables avec un avis payant au titre de 2008 s'établissait à 20,7 millions. Toutefois, ce chiffre ne tient pas compte du nombre de dégrèvements prononcés sur réclamation d'office et des remises gracieuses. Dès lors, le nombre de redevables qui acquittent la contribution à l'audiovisuel public est plutôt de l'ordre de 20 millions que de 21 millions.

L'assujettissement des terminaux équipés pour recevoir la télévision pourrait donc rapporter entre 14 et 24 millions d'euros, soit, en tout état de cause, moins de 1 % du montant des recettes actuelles de la contribution à l'audiovisuel public.

Vos rapporteurs considèrent que cette proposition permettrait cependant d'anticiper l'évolution du marché qui tend à proposer de nouveaux modes de réception de la télévision (ordinateurs, téléphones intelligents, tablettes, télévisions connectés).

d) Le produit des taxes

Le produit des taxes appliquées à taux plein et à année pleine peut être estimé à 420 millions d'euros.

Toutefois, au cas où la publicité ne serait pas supprimée entièrement sur France Télévisions, il paraîtrait nécessaire de baisser sérieusement la taxe sur les recettes publicitaires des chaînes privées de télévision, dans la mesure où, comme cela a été souligné, l'effet de report est faible dans le cas d'une suppression partielle.

2. Les hypothèses de financement

HYPOTHÈSE N° 1 SUPPRESSION DE LA PUBLICITÉ EN 2012

(en millions d'euros)

	2010	2012
Coûts supplémentaires		
Suppression de la publicité	350 – 400	640 - 700
Suppression du parrainage	-	80 -100
Besoin total de financement	350 - 400	700 - 800
Recettes supplémentaires		
Taxes (taux plein maintenu) ¹	366	420
Élargissement de l'assiette de la CAP à tous les terminaux	-	20
Réintégration des résidences secondaires dans l'assiette	-	200
Modulation de la clé de répartition de la redevance	-	100
Indexation CAP et économies réalisées	-	affectées à la modernisation du groupe
Total des recettes (CAP ou budget de l'État)	366	Environ 740

Cette hypothèse, applicable en 2012, repose sur les données suivantes :

- les besoins de financement se situeraient dans une fourchette allant de **700 à 800 millions d'euros en 2012**, à savoir le montant total des recettes publicitaires perçues par France Télévisions avant la décision prise en 2009 de suppression de la publicité, diminué des recettes issues de la publicité sur les décrochages locaux de France 3 et sur les sites Internet du groupe. Elle intègre donc à la fois le manque à gagner lié aux recettes publicitaires traditionnelles (640 à 700 millions euros), et au parrainage (entre 80 et 100 millions d'euros) ;

¹ Ces taxes, instituées aux articles 320 KG et 320 KH du code général des impôts, ne sont pas affectées à l'audiovisuel public mais abondent bien le budget général. Une dotation budgétaire est ensuite allouée à France Télévisions en loi de finances. L'équilibre souhaité lors de la discussion sur le projet de loi sur la communication audiovisuelle et le nouveau service public de télévision était bien que le produit des taxes compense à peu près pour le budget général la dotation allouée à France Télévisions afin de compenser la suppression de la publicité en journée.

- **les recettes budgétaires liées aux taxes instituées par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 précitée s'équilibreraient autour de 420 millions d'euros en 2012**, du fait d'une montée en charge progressive – à droit constant- du produit de la taxe sur la publicité des chaînes de télévision (rétablissement du chiffre d'affaires des chaînes historiques, montée en puissance progressive des recettes des chaînes de la TNT et du taux applicable) et de la taxe sur les opérateurs de télécommunications ;

- l'élargissement de l'assiette de la contribution de l'audiovisuel public aux terminaux permettant de recevoir la télévision permettrait d'intégrer parmi les redevables environ 200 000 foyers supplémentaires pour une **recette supplémentaire de CAP estimée à environ 20 millions d'euros** (voir *supra*) ;

- la réintégration des résidences secondaires dans l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public permettrait d'intégrer environ 1,6 million de locaux pour **une recette supplémentaire de CAP estimée à environ 200 millions d'euros** (voir *supra*) ;

- la modulation de la clé de répartition en faveur de France Télévisions, qui n'a pas d'impact direct sur le budget de l'État, est une option préconisée par vos rapporteurs afin de redonner sa pleine logique à la CAP. Cette modulation consiste à sortir du champ de la CAP certains de ses bénéficiaires actuels, comme la société de l'audiovisuel extérieur de la France¹, afin d'en attribuer une part plus importante à France Télévisions. Elle pourrait se faire à hauteur de 100 millions d'euros, par exemple *via* un financement renforcé de la société de l'audiovisuel extérieur par une dotation budgétaire et la réduction à la même hauteur de la dotation allouée à France Télévisions ;

- enfin le produit issu de l'indexation de la CAP et des économies réalisées (entre 200 et 300 millions d'euros jusqu'en 2012) devra, dans l'hypothèse de vos rapporteurs, être utilisé pour la modernisation du groupe, notamment en matière de média global (voir *supra*).

Cette hypothèse équilibrée est vertueuse du point de vue culturel mais exige des modifications législatives ambitieuses sur l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public. Elle s'inspire du modèle de la BBC dont le bouquet et le financement sont bien plus conséquents que ceux de France Télévisions.

Elle n'est crédible que dans le cas où la taxe sur les opérateurs de télécommunication n'est pas remise en cause par la Commission européenne.

Enfin elle impose qu'une prise de position soit définie rapidement afin que France Télévisions puisse déterminer dans des conditions convenables l'avenir industrielle de sa régie.

¹ Dont les deux chaînes de télévisions ne sont pas reçues gratuitement par voie hertzienne par les redevables de la CAP.

**HYPOTHÈSE N° 2
DE MAINTIEN DE LA PUBLICITÉ EN JOURNÉE
JUSQU'EN 2015**

(en millions d'euros)

Coûts supplémentaires	2010	2012	2015
Suppression de la publicité	350 – 400	350 - 400	640 - 700
Suppression du parrainage ¹	-	Environ 35	80 -100
Besoin total de financement	350 -400	385 - 435	700 - 800
Recettes supplémentaires	2010	2012	2015
Taxes	366	380	420
Élargissement de l'assiette de la CAP à tous les terminaux	-	20	20
Augmentation de la CAP	-	affectées à la modernisation du groupe	150
Économies réalisées	-		50
Modulation de la clé de répartition de la redevance	-	-	100
Total des recettes (CAP ou budget de l'État)	366	400	740

Cette hypothèse de financement s'appuie sur un **moratoire** de la **suppression de la publicité jusqu'en 2015**.

Elle repose sur les données suivantes :

- les **besoins de financement en 2012 se situeraient dans une fourchette allant de 385 à 435 millions d'euros**. Les recettes publicitaires de France Télévisions s'élevant à plus de 400 millions d'euros, la compensation de la suppression de la publicité en journée devrait s'effectuer autour de 350-400 millions d'euros². La suppression du parrainage en soirée porterait cette compensation à environ 385-435 millions d'euros. En 2015, la suppression totale de la publicité et du parrainage entraînerait des besoins de financement situés dans une fourchette allant de 700 à 800 millions d'euros ;

- les recettes budgétaires liées aux taxes instituées par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 devraient s'équilibrer autour de 380 millions d'euros en 2012. Le taux de la taxe sur la publicité des chaînes privées serait fixé à un taux bas tant que la publicité n'est pas complètement supprimée sur

¹ Dans cette hypothèse, le parrainage serait supprimé après 20 heures en 2012, puis totalement en 2015.

² Calcul effectué sur la base des recettes publicitaires perçues par France Télévisions avant la suppression de la télévision, qui évoluaient entre 750 et 800 millions d'euros.

France Télévisions, du fait de l'absence « d'effet report » sur les chaînes privées lié à la disparition de la publicité en journée, et pourrait être établi à 3 % à nouveau au moment de la suppression totale de la publicité en 2015, ce qui permettrait de porter le produit des taxes à environ 420 millions d'euros ;

- l'élargissement de l'assiette de la contribution de l'audiovisuel public aux terminaux permettant de recevoir la télévision permettrait d'intégrer parmi les redevables environ 200 000 foyers supplémentaires pour une recette supplémentaire de CAP estimée à environ 20 millions d'euros. Vos rapporteurs considèrent, en application du principe de neutralité technologique et au-delà de l'intérêt de l'augmentation du produit de la CAP induit par cet élargissement de son assiette, que la détention d'un appareil permettant de recevoir la télévision doit entraîner le paiement d'une CAP ;

- l'indexation de la CAP entraîne une majoration de son produit d'environ 50 millions par an ; l'hypothèse s'appuie sur une allocation intégrale de cette somme de 2013 à 2015, soit une somme d'environ 150 millions supplémentaires en 2015 ;

- la modulation de la clé de répartition en faveur de France Télévisions, qui n'a pas d'impact direct sur le budget de l'État, est une option préconisée par vos rapporteurs afin de redonner sa pleine logique à la CAP (voir supra). Elle pourrait se faire en 2015 à hauteur de 100 millions d'euros *via* un financement renforcé de la société de l'audiovisuel extérieur par une dotation budgétaire (comme dans la première hypothèse) ;

- enfin une partie de la suppression de la publicité pourrait être autofinancée par France Télévisions en 2015, via des économies réalisées par le groupe (50 millions d'euros).

Cette hypothèse est pragmatique et repose sur une volonté de maintenir en l'état le modèle de financement de France Télévisions. Vos rapporteurs soulignent que, dans ce cas, l'élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public aux résidences secondaires n'est pas prévu.

Elle s'inspire jusqu'en 2015, du système allemand, dans lequel la publicité n'est présente que sur les écrans de journée et impose une intervention législative assez rapide.

Elle peut n'être que transitoire, **si l'on décide notamment d'affecter à partir de 2012 l'augmentation progressive de la contribution à l'audiovisuel public et certaines économies réalisées par France Télévisions à la suppression totale de la publicité sur les chaînes du groupe.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunies le mercredi 30 juin 2010, sous la présidence de MM. Jacques Legendre, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, et Jean Arthuis, président de la commission des finances, les commissions de la culture et des finances ont entendu une communication de M. Claude Belot et Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteurs, sur les comptes de France Télévisions.

Mme Catherine Morin-Desailly, co-rapporteur. – Claude Belot et moi-même travaillons à ce rapport depuis février. Il fallait laisser France Télévisions s'adapter à la nouvelle donne et mesurer les effets culturels et financiers de la suppression de la publicité après 20 heures ; le projet de loi relatif au nouveau service public de la télévision, dont j'étais co-rapporteur, a ainsi été assorti d'une « clause de revoyure ». Faute de décret, le comité de suivi prévu par la commission de la culture n'a pas vu le jour, non plus que le groupe de travail sur la redevance. D'où cette mission commune avec la commission des finances. Nous avons auditionné une soixantaine de personnes pour mesurer l'adéquation des financements de France Télévisions à ses missions et dresser un bilan d'étape de la réforme.

Le grand chantier de l'entreprise unique est en bonne voie. Face à la concurrence de la télévision numérique terrestre (TNT) et des nouveaux supports, il fallait que la stratégie de bouquet bénéficie d'une structure juridique adéquate, afin de renforcer la visibilité de la marque France Télévisions. La fusion des divers conseils d'administration facilite la prise de décision et la construction d'une stratégie lisible. Dans un souci de transparence, le nouveau conseil d'administration unifié s'est doté d'un règlement intérieur qui renforce notamment le rôle des comités spécialisés. Il faut poursuivre dans cette voie afin que les engagements financiers les plus lourds soient systématiquement approuvés par le conseil d'administration.

L'organisation en tuyaux d'orgue cède la place à une organisation transversale de grands services définis par leur fonction - marketing, gestion, fabrication, etc.-, ce qui rend les arbitrages plus nombreux et délicats et nécessite une coordination des responsabilités croisées. La direction de France Télévisions en est consciente. Un renforcement de la fonction d'audit interne serait bienvenu.

Les auditions ont montré que l'unification des programmes consolide l'identité du groupe et renforce sa capacité d'achat et de négociation. Les antennes gardent la maîtrise de la ligne éditoriale de leur grille. Elles

dialoguent avec le secteur programmes pour éviter une uniformisation des programmes au détriment de la diversité culturelle. L'unité Jeunesse a ainsi construit avec « Ludo » une offre cohérente sur l'ensemble du bouquet et sur Internet, évitant les redondances et les concurrences. C'est un modèle à suivre.

La réorganisation territoriale passe par la création de quatre pôles de gouvernance chargés de la coordination éditoriale des antennes de proximité et de l'allocation des moyens, afin d'éviter les doublons, de faciliter les mutualisations et de rationaliser l'offre. Mais la mise en ordre de marche de la nouvelle organisation est délicate : les responsabilités hiérarchiques se croisent, et le nécessaire rééquilibrage entre régions se heurte au refus légitime des mobilités géographiques contraintes. Enfin, gare à la recentralisation : les acteurs de proximité doivent conserver l'initiative éditoriale.

M. Claude Belot, co-rapporteur. – Hier, lors de notre dernière audition, l'actuel patron de France Télévisions estimait avoir mené à bien la mutation de son entreprise, en cette période de révolution du paysage audiovisuel.

La commission des finances a longtemps plaidé pour une augmentation de la redevance, qui n'est intervenue que l'année dernière. Ce matin, le ministre du budget disait intégrer dans ses prévisions une hausse de 2 euros par an.

Après une année 2008 difficile, 2009 a réservé de bonnes surprises : audience en hausse et reprise économique, avec un surplus de recettes publicitaires par rapport à la prévision de 144,9 millions, ce qui permet au groupe de réaliser un bénéfice net de 23,6 millions. En conséquence, la dotation budgétaire a été réduite de 450 à 415 millions. La trajectoire de charges a été maîtrisée, même s'il faut poursuivre les efforts. Il faudra tenir compte de l'aléa judiciaire, sachant que la cour d'appel de Paris a refusé la fusion des conventions collectives.

France 3 représente la moitié des dépenses de personnel. On constate une grande disparité de coût selon les grilles régionales : il y a là des marges de progression.

L'exercice 2010 sera sans doute bénéficiaire. Nous sommes loin de la situation du groupe à la fin des années 1990... Les synergies devraient permettre de réaliser 200 à 350 millions d'euros d'économies, mais la réorganisation sociale risque d'être source de coûts imprévus. Le passage au média global entraînera également des coûts d'organisation et de production. France Télévisions doit se préparer activement ! Bref, en cette période de mutation, la maison est tenue. Les pistes annoncées sont crédibles, les méthodes pour y parvenir aussi. L'état des lieux est globalement rassurant.

Mme Catherine Morin-Desailly, co-rapporteur. – La BBC, souvent citée en exemple, consacre 250 millions d'euros au développement du média global ; France Télévisions, 60 millions. Il lui faut réaffecter une partie des économies réalisées à ce secteur stratégique car source de recettes futures.

Maupassant, *Tosca*, multiplication des émissions culturelles : le virage éditorial est net. Il doit se décliner pour chaque antenne. L'identité de chaque chaîne du bouquet doit être renforcée, afin de différencier l'offre pour tous les publics. Bref, si son périmètre est adéquat, le bouquet manque encore de couleurs ! France 4 a connu une hausse d'audience de 60%, la plus forte de toutes les chaînes dédiées à la jeunesse. La différenciation réussie par rapport aux chaînes privées résulte aussi de la suppression de la publicité après 20 heures...

Le développement du média global sera un chantier majeur pour France Télévisions, qui doit être sur tous les supports : demain, la télévision sera hybride ! La France compte 18,5 millions d'internautes, qui passent autant d'heures sur la Toile que devant leur téléviseur. Il faut anticiper les mutations technologiques. Ainsi, après l'accord exclusif avec Orange, France Télévisions annonce le lancement de la plateforme de télévision de rattrapage Pluzz, dont l'offre sera distribuée sur tous les supports.

Les nouveaux pôles Marketing et Fabrication suivent les évolutions des modes de consommation des médias et les évolutions technologiques. Reste à assurer la cohérence des initiatives au sein d'une stratégie lisible. Ce sera la tâche de la coordonnatrice du média global fraîchement nommée. France Télévisions ne compte pas moins de 913 sites internet ! Il faut une porte d'entrée commune, pour une consommation efficace.

Au risque de brouiller son image, France 3 adopte une programmation proche de celle de France 2 et touche le même public. Elle n'assume pas pleinement sa vocation de chaîne des régions. On justifie les horaires des décrochages régionaux par leurs faibles audiences, alors que les horaires sont précisément la cause de cette faiblesse !

Les contours du projet de Web TV régionales sont encore incertains. Cette télévision d'hyper-proximité devrait offrir un véritable service : il suffira d'un clic pour voir, par exemple, tous les reportages sur le festival des Vieilles charrues, présents et passés ! Il faudra toutefois veiller à l'articulation des Web TV avec la chaîne premium. France Télévisions doit renforcer l'identité propre des chaînes qui la composent.

M. Claude Belot, co-rapporteur. – Les moyens dont bénéficie France Télévisions doivent lui permettre de réussir sa mutation. Son financement doit reposer sur des bases juridiques solides. Or la taxe sur les opérateurs de télécoms risque fort d'être mise en cause par Bruxelles... Une solution serait d'augmenter la redevance, et d'en élargir l'assiette : la France est le seul pays à exonérer les résidences secondaires !

Il n'y a pas eu de débat sur l'opportunité de supprimer la publicité avant 20 heures. Si celle-ci est effectivement complètement supprimée, il faudra des recettes de substitution. Augmenter les crédits budgétaires n'est guère dans l'air du temps... A titre personnel, j'aurais souhaité que la publicité reste un pilier du financement de France Télévisions. En tout état de cause, après 20 heures, la publicité a été remplacée par les « parrainages »,

essentiellement de la grande distribution, qui représentent 20 % des recettes publicitaires !

Il faut un financement responsable, assis sur des recettes commerciales et une redevance adéquate. Soit l'on supprime totalement la publicité en 2012, en ce cas il faudra soumettre les terminaux informatiques et les résidences secondaires à la redevance, soit on maintient la publicité en journée. Vous avez compris quelle solution a ma préférence...

Mme Catherine Morin-Desailly, co-rapporteur. – En ce qui concerne le financement de France Télévisions, nous avons dégagé plusieurs principes intangibles : la réforme ne doit pas avoir d'impact négatif sur le budget de l'État, le périmètre de France Télévisions doit rester inchangé, et les économies être consacrées à la modernisation, au média global et à la négociation sociale.

Si la suppression totale de la publicité est mise en œuvre, la décision devra être prise avant la fin du premier trimestre 2011. Il faut six mois à France Télévisions pour organiser ses programmes et vendre sa régie publicitaire. Le Parlement ne doit pas être à nouveau pris de court ! Notre rapport consacre un chapitre aux comparaisons internationales en matière de redevance. Pour combler le manque à gagner, il faudrait en élargir l'assiette à l'ensemble des terminaux et réintégrer les résidences secondaires. Une nouvelle revalorisation paraît difficile dans le contexte actuel. Supprimer le parrainage améliorerait la lisibilité de la réforme - à condition que la taxe sur les opérateurs de télécommunication ne soit pas remise en cause.

Autre hypothèse, le maintien de la publicité en journée, avec éventuellement un élargissement de la contribution à l'ensemble des terminaux et une modulation de sa clé de répartition. Le taux de la taxe sur la publicité des chaînes de télévision devrait alors être revu à la baisse, afin d'ajuster son montant aux besoins. Il peut s'agir d'un simple moratoire, le temps que l'indexation de la contribution compense une suppression totale de la publicité.

Nos propositions sont donc les suivantes : redonner des couleurs au bouquet : assumer la vocation territoriale de France 3 ; développer une vraie stratégie du média global ; choisir l'une des deux hypothèses crédibles de financement ; renforcer les synergies ; charger un organisme indépendant, par exemple le CSA, de contrôler de façon permanente les besoins de financement ; mettre en phase le contrat d'objectifs et de moyens et le mandat du président.

M. Jacques Legendre, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Nous disposons enfin d'un état des lieux précis. Notre commission a toujours souhaité dégager le service public de l'audiovisuel de la dictature de l'audimat. Toutefois, veillons à ce que la publicité, chassée par la porte, ne rentre pas par la fenêtre sous la forme des « parrainages » : le Parlement ne se grandirait pas en tolérant une telle hypocrisie.

Je félicite nos deux rapporteurs : le débat est ouvert sur des bases claires.

M. David Assouline. – Cet état des lieux était attendu. La question du financement pérenne de l’audiovisuel public est au cœur de nos débats.

France Télévisions avait retrouvé une gestion saine et équilibrée, accompagnée d’un renouveau éditorial perceptible, avant la réforme ! Les programmes de qualité se sont multipliés, même si je regrette le peu de place accordée aux émissions politiques et au documentaire...

La gauche n’est pas pour la publicité à tout va : nous voulons un service public émancipé de la tutelle étatique ou commerciale, car c’est la garantie de sa liberté de ton. Le gouvernement Jospin avait proposé une augmentation progressive de la redevance, permettant à terme de se passer de publicité. Mais à partir de 2002, son montant a été gelé.

Les recettes compensant la suppression de la publicité ne sont pas sûres : Bruxelles va vraisemblablement retoquer la taxe sur les opérateurs de télécoms. C’est 200 millions qu’il faudra rembourser !

Dans le contexte budgétaire actuel, le service public ne doit pas dépendre du budget de l’État. Supprimer aujourd’hui la publicité avant 20 heures, en se privant de 400 millions de recettes, n’est ni juste, ni tenable politiquement !

Oui à une extension de la redevance aux résidences secondaires, d’autant que la ponction serait faible. D’accord pour une hausse étalée de la redevance, avec un moratoire : il faut établir un calendrier, et des objectifs. L’idée d’une taxe sur l’ensemble des terminaux est séduisante, mais me paraît difficile à mettre en place.

Mme Catherine Morin-Desailly, co-rapporteur. – Elle existe en Grande-Bretagne et en Allemagne.

M. David Assouline. – Quel en est le taux ? Comment est-elle perçue ? Là encore, il faudrait un état des lieux.

Il n’y a pas lieu de baisser à nouveau la taxe sur la publicité sur les chaînes de télévision, d’autant que si la redevance couvre l’intégralité des besoins de financement, la publicité se reportera sur les chaînes privées !

Quelle est la part des économies consacrée au développement du média global ? Enfin, où en est le plan social, négocié avec les syndicats, et *quid* des conventions collectives ?

M. Adrien Gouteyron. – Je me réjouis de la situation de France Télévisions, que je souhaite voir consolidée et pérennisée. Nous ne devons pas pour autant perdre de vue celle des chaînes privées : il faut suivre les évolutions du marché de la publicité dans son ensemble.

Je ne comprends pas la perpétuelle inquiétude des personnels de France 3 en région. Où est le péril ? Par ailleurs, comment expliquer les importantes différences de coûts entre antennes régionales ?

M. Jean-Pierre Leleux. – Le conseil d'administration de France Télévisions, dont je suis membre, est fier des progrès effectués. La fin de la publicité après 20 heures accentue la différenciation avec les chaînes privées et est appréciée des téléspectateurs. Faut-il à terme supprimer complètement la publicité ? L'exemple espagnol montre un effet positif sur l'audimat. D'autres jugent la publicité utile pour des raisons économiques, et redoutent qu'une dépendance à l'égard du budget de l'État n'altère l'esprit de l'entreprise...

Reste le problème du financement : en temps de crise, on ne peut demander 450 millions supplémentaires au budget général de l'État. Une solution serait d'augmenter la redevance, d'y soumettre les résidences secondaires et de l'asseoir sur le nombre d'écrans réel. Financer France Télévisions coûte aujourd'hui seulement 20 centimes par jour au contribuable, le prix d'un texto ! Sur les 50 % de contribuables qui ne payent pas la redevance, combien sont abonnés à Canal Plus ?

Combien ont rapporté les taxes sur la publicité sur les chaînes de télévision et sur les opérateurs de télécoms ? Quelles économies permettra le passage au tout numérique ? Enfin, attention au retour de la publicité *via* les parrainages !

M. Jack Ralite. – Nous avons débattu de ces questions le 5 mai en commission de la culture, en séance publique le 10, puis le 20 mai, et encore le 4 juin. Nous n'avons rien appris de nouveau aujourd'hui. Le gain constaté témoigne de l'attachement des publicitaires à la télévision publique, et de la qualité du personnel de la régie publicitaire. La situation demeure fragile. Lors de la fusion, le mécanisme comptable de revalorisation des actifs a été calculé pour atteindre 100 millions ! La synergie a déjà rapporté 67 millions. Reste que le résultat positif de 50 millions est à saluer.

Google est en train de percer dans la télévision : ce sera un sacré concurrent ! Or les nécessaires investissements de France Télévisions dans le *media global* ne sont pas chiffrés.

Ma position sur la publicité est claire. Ma proposition de loi de 1999, élaborée avec une cinquantaine de professionnels, prônait un financement croisé, pour préserver l'indépendance de France Télévisions. Saisissons la clause de rendez-vous prévue dans la loi du 5 mars 2009 pour en rester là ! Certes, la télévision « formate » le téléspectateur, mais celui qui regarde l'image n'en est pas esclave !

La régie publicitaire doit rester dans le giron de France Télévisions, *a fortiori* vu les activités parallèles de l'acquéreur potentiel, M. Courbit. Il faut rétablir les résidences secondaires dans l'assiette de la redevance. Les comptes de TF1 restent florissants : il n'y a pas lieu baisser leur taxe. Je demande enfin une étude sur la redevance.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – J'estime pour ma part qu'un pôle public ne devrait pas être financé par de la publicité ou le parrainage, mais par des moyens publics. La chaîne publique doit se caractériser par son mode de financement. Pourquoi les gens du voyage, par exemple, sont-ils exonérés de redevance ?

Mme Catherine Morin-Desailly, co-rapporteur. – La redevance a été rebaptisée « contribution à l'audiovisuel public ». Elle fait l'objet d'une étude détaillée dans le rapport, sur la base de comparaison avec les pays voisins. Ainsi, l'Allemagne a mis en place une taxe sur les terminaux informatiques de 5,75 euros, mais envisage de l'aligner sur la redevance.

Les recettes publicitaires sont certes en hausse, mais la situation des comptes prend en compte la surcompensation de l'État *via* la dotation budgétaire... La situation est certes stabilisée, mais l'équilibre structurel reste à trouver.

Le passage au tout numérique devrait dégager une économie de 80 millions d'euros, déjà réaffectés à la modernisation. Les taxes ont rapporté 214 millions au budget de l'État, loin des 450 millions à compenser. La prévision pour 2010, en année pleine, n'est que de 366 millions. Nous n'avons pas, par ailleurs, les 200 millions nécessaires pour compenser la suppression de la publicité avant 20 heures. Si nous voulons une télévision dégagée de la contrainte de l'audimat, il faut avoir le courage d'augmenter la redevance, en travaillant sur les pistes que nous proposons.

M. Jean Arthuis, président. – Bref, seul le financement ne fait pas consensus.

A l'issue de ce débat, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et la commission des finances donnent acte à Mme Catherine Morin-Desailly et M. Claude Belot, rapporteurs, de leur communication, et en autorisent la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

France Télévisions

M. Patrick de CAROLIS, président-directeur général

M. Damien CUIER, directeur général en charge de la gestion, des finances et des ressources humaines

MM. Jean-Pierre BENNECHET, directeur du pôle de gouvernance Nord-Est, et Luc MOUSSEAU, délégué régional aux antennes Nord Pas-de-Calais

M. Yves GARNIER, directeur général adjoint en charge des moyens des antennes

Mme Geneviève GIARD, directrice générale déléguée des réseaux régionaux et M. Bertrand SCIRPO, secrétaire général des réseaux

M. François GUILBEAU, directeur général délégué en charge de la fabrication, des technologies et des développements numériques

M. René MAISONNEUVE, directeur délégué adjoint aux ressources humaines

M. Claude-Yves ROBIN, directeur général délégué en charge du marketing et de la communication

M. Philippe SANTINI, directeur général de France Télévisions Publicité

Mme Martine VIGLIONE, directrice Global Media

Personnalités extérieures

MM. Henri BAETZ, KPMG audit, et Laurent DANIEL, Pricewaterhousecoopers audit - Commissaires aux comptes

M. Philippe BAILLY, président, et M^{elle} Hélène GROS - NPA Conseil

Mme Karine BLOUET, secrétaire générale de M6, présidente de Paris Première

MM. Michel BOYON, président, Olivier JAPIOT, directeur général, et Mme Laure LECLERC, chef du département des télévisions nationales gratuites à la direction des programmes - Conseil supérieur de l'audiovisuel

M. Jean-Claude CARRIÈRE, personne qualifiée, membre du Conseil d'administration de France Télévisions

Mmes Véronique CAYLA, représentante de l'État au Conseil d'administration, et Audrey AZOULAY, directrice financière et juridique - Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

MM. Jacques CLÉMENT, président, et Vincent GISBERT, secrétaire général - Syndicat de producteurs et créateurs d'émissions de télévision (SPECT)

M. Jean-Michel COUNILLON, secrétaire général, Mmes Marie-Charlotte GUICHET, directrice des relations institutionnelles, et Nathalie LASNON, chef de service des études réglementaires - TF1

MM. Patrice CHRISTOPHE (CFDT), Sélim FARES (CFTC), Gilles JULIEN (SITR), Jean LEMESLE-CORNEILLE (Sud), Pierre MOUCHEL (CGT), Jacques RUTMAN (SRCTA), Jean-Michel SEYBALD (FO), Jean-François TEALDI (SNJ-CGT) - Intersyndicale France Télévisions

Mme Laurence FRANCESCHINI, directeur de la direction générale des médias et des industries culturelles et M. Jean-Christophe LEVASSOR, chef du bureau Audiovisuel public - Ministère de la culture

M. Didier GIVODAN, délégué syndical central, et Mme Frédérique BOBIN, déléguée syndicale - SNJ France Télévisions

Mme Simone HARARI - Effervescence Productions

M. Christian KERT, député des Bouches-du-Rhône, représentant de l'Assemblée nationale au Conseil d'administration de France Télévisions

Mme Patricia LANGRAND, présidente du Comité stratégique de France Télévisions

M. Gilles LECLERC, président, et M. Rémi TOMASZEWSKI, Secrétaire général - Public-Sénat

Mme Marie MASMONTEIL, présidente, M. Jérôme CAZA, président Télévision, Mme Juliette PRISSARD-ELTEJAYE, déléguée générale, Mme Emmanuelle MAUGER, déléguée Télévision, et M. Cyril Smet, délégué Cinéma - Syndicat des producteurs Indépendants (SPI)

M. Jacques PESKINE, délégué général - Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA)

M. Jean PICQ, président de la troisième chambre, accompagné de MM. Gilles ANDRÉANI, conseiller maître, et Emmanuel GIANNESINI, conseiller référendaire - Cour des comptes

MM. Rémy RIOUX, ex-président du Comité d'audit, Alexis KOHLER, président du Comité d'audit, Mmes Alice TERRACOL, chargée d'affaires secteur audiovisuel public à l'Agence des participations de l'État, Marie-Astrid RAVON, représentante de l'État au Conseil d'administration de France

Télévisions, et M. Thomas MAURISSE, adjoint du chef de bureau en charge des médias à la direction du Budget

MM. Pascal ROGARD, directeur général, et Guillaume PRIEUR, directeur des relations institutionnelles - Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD)

M. Nicolas TRAUBE - Pampa Productions