



LES OUTRE-MER DANS L'AUDIOVISUEL PUBLIC FACE AU RISQUE D'INVISIBILITÉ TOTALE, LE DÉFI DU MÉDIA GLOBAL

Délégation sénatoriale aux outre-mer

Rapport d'information de

M. Maurice Antiste, sénateur de la Martinique, et Mme Jocelyne Guidez, sénatrice de l'Essonne
Rapport n° 439 (2018-2019)

L'annonce officielle par le Gouvernement, début juillet, de la **disparition de France Ô de la TNT**, consécutive au discours du 28 juin 2018 du Président de la République à l'issue des Assises des outre-mer, a provoqué une **onde de choc** dans le monde de l'audiovisuel public ultramarin.

Seule véritable fenêtre de visibilité des outre-mer sur les chaînes du service public de l'audiovisuel, celles-ci n'ayant jamais vraiment respecté les exigences prescrites en la matière par leurs cahiers des charges et leurs contrats d'objectifs et de moyens (COM), l'émoi peut être légitime pour ceux qui partagent le questionnement de M. Wallès Kotra, directeur exécutif en charge de l'outre-mer à France Télévisions, auditionné dès le 5 juillet par la Délégation sénatoriale aux outre-mer : **« Peut-il y avoir une citoyenneté sans visibilité ? »**

La présente étude sur la représentation et la visibilité des outre-mer dans l'audiovisuel public a ainsi été décidée, pour laquelle ont été nommés **rapporteurs M. Maurice Antiste** (Martinique - Socialiste et républicain) et **Mme Jocelyne Guidez** (Essonne - Union centriste).

Pour l'instruction de son étude, la délégation a entendu quelque **58 interlocuteurs** qualifiés, au cours de près de **30 heures d'auditions**, dont le ministre de la culture, M. Franck Riester, des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la présidente de France Télévisions, Mme Delphine Ernotte-Cunci, les présidents de Public Sénat et de LCP Assemblée nationale, MM. Denis Kessler et Bertrand Delais, un panel de représentants du secteur de la production audiovisuelle, l'ensemble des directeurs des stations régionales La 1^{ère}, ainsi que les dirigeants et personnels du pôle outre-mer de France Télévisions à l'occasion de deux déplacements au siège de Malakoff.

Afin de mettre en perspective les décisions gouvernementales de suppression de France Ô de la TNT au profit d'une bascule numérique ainsi que les promesses de réévaluation de la présence des outre-mer sur les chaînes publiques nationales, la délégation a en outre mené ses propres investigations statistiques dans les archives audiovisuelles de l'INA.

Pour mesurer l'impact de ces décisions, elle est allée au-devant des téléspectateurs via une **consultation en ligne** qui a recueilli **5 819 réponses** émanant, pour les 2/3 d'originaires des outre-mer ou de personnes ayant des attaches personnelles en outre-mer et pour le 1/3 restant de personnes sans lien avec ces territoires : le **maintien de France Ô** recueille **plus de 96 %** des suffrages, un soutien massif.

Sur la base d'une rétrospective historique, d'un état des lieux de la situation actuelle et des évolutions prévisibles en matière d'audiovisuel, la délégation a formulé **20 préconisations** indissociables entre elles tendant à **promouvoir une juste et effective représentation des outre-mer sur les chaînes du service public**.

Le schéma d'ensemble formé par ces **recommandations** conclut :

- au **caractère prématuré et dangereux de la disparition de France Ô de la TNT**, chaîne dédiée dont la transformation en média global doit être engagée avec détermination et dont l'offre redynamisée doit **compléter et non supplanter** celle des autres **canaux généralistes** du service public ;
- à la **nécessité d'une visibilité effective**, régulière et contrôlée **sur les grandes chaînes nationales** ;

- à la pertinence du **développement d'une offre numérique dédiée** pour anticiper les évolutions technologiques et la mutation des modes de consommation ;
- à l'impératif de **poursuivre la consolidation du réseau des stations La 1^{ère}**, figures de proue du service public audiovisuel dans les territoires.

1. Une situation actuelle contrastée, caractérisée par le dynamisme local et l'invisibilité nationale

1. Le média global, d'ores et déjà une réalité du réseau des stations La 1^{ère}

D'abord fondé sur la radiodiffusion à partir des années 1950, le réseau de l'audiovisuel public dans les territoires a intégré des chaînes de télévision locales au cours de la décennie suivante. L'unification au sein d'une entité distincte, RFO, n'est intervenue qu'au début des années 1980, et son intégration dans le groupe France Télévisions en 2004. Fortement **ébranlées par l'arrivée de la TNT dans les territoires en 2010** avec la diffusion désormais locale des chaînes nationales dont les programmes nourrissaient jusque-là une partie importante de leurs grilles, **les stations La 1^{ère}** ont réussi à s'adapter et sont **aujourd'hui pionnières pour promouvoir le média global radio/télé/web**. Chargées d'assurer la **continuité territoriale audiovisuelle** entre l'hexagone et les outre-mer, elles sont devenues des chaînes de plein exercice à la programmation autonome et, en dépit d'une concurrence télévisuelle locale souvent forte, leurs parts d'audience les placent dans le peloton de tête, notamment pour l'information où 8 des 9 stations sont leaders. Jouissant d'un **fort ancrage local** au service des populations tout en contribuant activement au **rayonnement régional** des territoires, les stations La 1^{ère} sont **en pointe sur les enjeux du numérique**. Le coût d'entrée pour le consommateur, l'importance des zones blanches outre-mer ainsi que les restrictions de droits de diffusion garanties par la géolocalisation sont cependant autant d'entraves aujourd'hui à l'universalité de ce vecteur.

Les 9 stations, de tailles très inégales, disposent de budgets dont 80 % sont absorbés par la masse salariale alors même que les effectifs se sont réduits de 10 % depuis 2012. Les **moyens consacrés à la programmation** sont donc **modestes**, ce qui **nécessite l'appui de partenaires, notamment France Ô**, pour bénéficier d'effets de levier. Pour autant, elles

ont permis l'éclosion d'un **écosystème de production** dans les territoires qui est **en cours de structuration** et pourvoyeur d'emplois.

2. Les outre-mer, territoires oubliés des grandes chaînes publiques nationales

En dépit d'exigences explicitement et régulièrement réitérées dans la loi malgré certaines éclipses, les cahiers des charges ou les contrats d'objectifs et de moyens, la **visibilité des outre-mer** dans l'audiovisuel national, et en particulier les **chaînes du service public**, est toujours restée **marginale**, qu'il s'agisse des contenus diffusés ou des personnels à l'antenne et dans les organigrammes. La présence des outre-mer sur les ondes se résume généralement à des **clichés** de carte postale ou à des images de catastrophe, ces actualités étant parfois traitées plus furtivement que de simples faits divers dans l'hexagone.

Les **chaînes du service public** se sont ainsi **largement exonérées de leurs obligations** et c'est ainsi que le journal de l'outre-mer sur France 3 a subrepticement disparu des écrans en 2014 après avoir été ballotté entre plusieurs horaires de diffusion, sans que la tutelle ou le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ne s'en émeuvent. Cette disparition a brutalement fait passer de 2 065 en moyenne sur la période 2007-2013 à 328 en 2014 le nombre d'occurrences d'apparition des outre-mer référencées sur France 3 dans les bases de l'INA.

3. France Ô : une chaîne au parcours tumultueux, mais cœur de réseau et seule fenêtre de visibilité pour les outre-mer

Héritière en 2005 de la chaîne RFO Sat créée en 1998 et diffusée sur la TNT sur l'ensemble du territoire national depuis 2010, **France Ô**, dont le siège est établi à Malakoff, est au **cœur du réseau des stations La 1^{ère}** dont elle assure la diffusion des programmes et auxquelles elle apporte un accompagnement technique et un appui financier pour des programmations dont ces stations régionales ne sauraient assumer seules la charge. Fenêtre sur les outre-mer par la rediffusion des programmes des stations régionales et notamment les bulletins d'information, France Ô incarne un **lien fort à leurs territoires pour les diasporas ultramarines** établies dans l'hexagone.

La chaîne a cependant souffert d'une **ligne éditoriale fluctuant entre outre-mer et « diversité » la privant de lisibilité**, son essor étant en outre bridé par un **budget indigent**

au regard de l'importance de sa mission de **continuité territoriale et de cohésion nationale**. Établi à 25,2 millions d'euros en 2018, ce budget est en baisse de près de 6 % par rapport à 2015, étant précisé que le coût de la grille de France Ô représente à peine plus de 1 % du coût de la grille de l'ensemble des antennes de France Télévisions. Comment s'étonner dans ces conditions d'audiences en berne ?

II. 20 recommandations pour enfin concrétiser l'ambition d'une juste présence des outre-mer dans l'audiovisuel public

Face à l'incurie caractérisant le traitement des outre-mer sur les grandes chaînes publiques nationales, France Télévisions a amorcé un **sursaut en 2018** afin de **crédibiliser l'annonce d'une « normalisation »** de la présence ultramarine censée supplanter la disparition de France Ô, chaîne dédiée, de la TNT. Or, eu égard à l'éloignement des territoires et à leurs fortes spécificités qui génèrent un besoin de lien garantissant la cohésion nationale, **la présence effective des outre-mer sur les chaînes publiques nationales et l'existence d'une chaîne dédiée** paraissent **complémentaires** et même indissociables : aussi, qualifier France Ô de « chaîne alibi » ou de « chaîne ghetto » revient-il à s'acheter une bonne conscience mais, en réalité, à se prévaloir de sa propre turpitude !

Si la Délégation sénatoriale aux outre-mer ne peut qu'**encourager** une perspective de **réévaluation de la place des outre-mer** sur les ondes publiques, elle considère que le volume et la nature des programmations sur les grandes chaînes ne seront jamais l'équivalent de ce qui est diffusé sur France Ô, délaissant certains publics cibles tels que les ultramarins résidant dans l'hexagone. Les enseignements du passé conduisent la délégation à exiger des garanties et à ne pas sacrifier les outre-mer sur l'autel d'une **mutation précipitée et prématurée**.

Une évolution **vers le tout numérique** suppose en effet de **former les personnels** et de **réorienter les publics cibles** vers de nouveaux modes de consommation, ce qui ne saurait s'improviser en quelques mois à peine ! La **consultation en ligne** réalisée par la délégation sénatoriale, largement diffusée via les réseaux sociaux, démontre en outre **l'attachement du public à France Ô** et une préférence encore massive pour la télévision.

Forte de ces constats, la Délégation sénatoriale aux outre-mer préconise de **relever résolument le défi du numérique mais selon une démarche maîtrisée**. Ses **20 recommandations** ont ainsi pour objet de :

1. Procéder à une restructuration programmatique et fonctionnelle des chaînes publiques

Parvenir à une visibilité des outre-mer sur les écrans implique l'élargissement du champ de vision des **équipes de France Télévisions** et une **acculturation** qui ne pourra être acquise qu'avec l'accueil en leur sein de professionnels liés à ces territoires aux cultures et réalités si différentes. La délégation propose ainsi de **promouvoir** au sein des antennes et organigrammes des directions **les talents et compétences issus de France Ô et du réseau La 1^{ère}** et de désigner **des référents outre-mer dans les strates décisionnelles** des directions des antennes et des programmes ainsi que des directions de l'information et des rédactions nationales (recommandations 1 et 2). En termes de **programmation**, les chaînes devront répondre à des **exigences de périodicité chiffrée**, pour des contenus dédiés dans différents genres et différents créneaux horaires, assurant une **visibilité de chaque territoire** et de **problématiques transversales propres** aux outre-mer, mais aussi **intégrer les outre-mer dans le traitement** normal et ordinaire de l'ensemble des **sujets d'actualité**, avec spécifiquement le rétablissement d'un journal quotidien sur France 3 (recommandations 3 et 4).

La visibilité audiovisuelle minimale des outre-mer au cours d'une « saison » sur l'ensemble des grandes chaînes nationales de France Télévisions :

- au moins un programme essentiellement dédié aux outre-mer par semaine en soirée, dont la moitié des occurrences en 1^{ère} partie de soirée et dont au moins un quart sur France 2 ;

- au moins un numéro de chaque magazine hebdomadaire économique, social ou culturel dédié aux outre-mer, et au moins un par mois pour les émissions quotidiennes ;

- un magazine d'information ou d'investigation par trimestre consacré en tout ou partie principale aux outre-mer ;

- un programme participatif hebdomadaire, sur le modèle de l'émission « Les Témoins d'outre-mer », programmé en journée ;

et toute l'année dans l'information :

- un bulletin d'information relatif aux outre-mer rétabli dans le journal de la mi-journée de France 3 ;

- sur France 2, selon une régularité hebdomadaire, des focus d'information sur des sujets propres aux outre-mer ou la déclinaison ultramarine de sujets d'intérêt national.

2. Développer des synergies pour promouvoir la visibilité des outre-mer, France Ô cœur de réseau

Les productions des stations La 1^{ère} et de France Ô doivent nourrir les programmes des chaînes nationales et émailler le traitement de l'information des journaux télévisés (recommandation 5). France Ô doit à ce titre devenir l'organe pivot au sein de France Télévisions, renforcer son rôle d'interface entre les stations et les chaînes nationales mais aussi être garant du respect des exigences futures au sein du groupe. Le rôle de cœur du réseau assumé par France Ô doit dépasser France Télévisions et permettre d'irriguer les autres antennes publiques : des partenariats doivent être noués et des conventions signées avec les différentes sociétés de l'audiovisuel public (recommandations 6 et 7).

3. Mettre en place des moyens d'évaluation et de contrôle efficaces

Eu égard au non-respect systématique jusqu'à présent par les grandes chaînes publiques nationales des exigences de présence des outre-mer sur leurs antennes, pourtant prescrites par les cahiers des charges et les COM successifs, il apparaît indispensable de réaffirmer dans la loi la mission de juste représentation des outre-mer incombant au service public de l'audiovisuel et, sur la base de prescriptions concrètes et renforcées, de mettre en place un dispositif d'évaluation dont le compte rendu annuel serait publié par France Télévisions dans son rapport d'exécution (recommandations 8 et 9). Toute obligation non sanctionnée restant vaine, les moyens de contrôle dévolus au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) doivent être renforcés, au-delà de la simple mission de veille (recommandation 10).

4. Soutenir les filières de production et conforter le service public local

Afin de soutenir la production audiovisuelle relative aux outre-mer et de dynamiser le développement des filières de production en cours de structuration dans les territoires, il est préconisé, d'une part, de renforcer les budgets de programmation de France Ô et des stations La 1^{ère} pour leur permettre de densifier leurs commandes et, d'autre part, d'adapter les critères d'éligibilité aux financements du CNC pour que la création de contenus numériques puisse en bénéficier

(recommandations 11 et 12).

Le renforcement du service public dans les territoires passe également par son extension aux outre-mer qui n'en bénéficient pas encore, comme Saint-Barthélemy et Saint-Martin, et par une avancée qualitative de diffusion en haute définition en 2020 des programmes des stations La 1^{ère} (recommandations 19 et 20).

5. Organiser une transition maîtrisée pour redéfinir France Ô comme média global

La bascule dès 2020 vers le tout numérique, loin de rehausser la visibilité des outre-mer sur les ondes publiques, en sonnerait bien au contraire le glas alors que la télévision reste massivement le médium principal de consommation des contenus audiovisuels (88 % chez les plus de 15 ans) et que l'extinction de la TNT ne paraît pas envisagée avant l'horizon 2030. Il n'y a donc pas lieu de faire des outre-mer des cobayes sacrifiés, le maintien de la diffusion de France Ô sur le canal 19 étant gage de succès de la transformation numérique qui devra être évaluée à l'horizon 2025 (recommandation 16). Cet effet de levier pour une meilleure visibilité demain ne peut s'appuyer que sur une grille des programmes de France Ô désormais résolument ultramarine et notamment accroître la proportion de sa programmation directement issue des stations régionales qui est de 24 % en 2018 (recommandations 17 et 18).

En revanche, cette mutation et l'avènement du média global doivent être mis en œuvre dès à présent avec le développement d'une plateforme numérique ambitieuse accessible de l'ensemble du territoire national et reliée au portail France.tv (recommandations 14 et 15). Le modèle intégré suppose enfin d'améliorer la disponibilité des contenus audio des stations La 1^{ère} et de France Ô par un renforcement de l'accessibilité des podcasts et de la radio Ô sur les plateformes numériques (recommandation 13).

• La synthèse du rapport et le rapport complet sont disponibles sur internet :

www.senat.fr/commission/outre_mer

Le rapport peut également être commandé en ligne à l'adresse : <https://www.librairie.senat.fr/>

