

FRANCE TELEVISIONS 2020 : LE CHEMIN DE L'AMBITION



**Synthèse du rapport du groupe de travail sur l'avenir
de France Télévisions, coordonné par Marc Schwartz**

Février 2015

FRANCE TELEVISIONS 2020 : LE CHEMIN DE L'AMBITION

SYNTHESE DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTEriel

France Télévisions se trouve à un moment clé de son histoire. Dans un univers médiatique fragmenté, concurrentiel, mondialisé, c'est la place du service public qui est en jeu, voire, à terme, son existence même, si l'effritement et le vieillissement de son audience devaient se poursuivre. **La télévision publique doit s'adresser à tous les publics : c'est sa raison d'être et sa légitimité.** C'est aussi le fondement de son financement collectif et, ainsi, la condition de sa pérennité.

L'entreprise France Télévisions a connu une décennie difficile. Ses équipes ont été désorientées par la succession de changements de cap et de réorganisations internes et n'ont pas retrouvé confiance en elles. Sa capacité d'action est entravée par une réglementation minutieuse, des lourdeurs internes, une organisation peu agile. Ses téléspectateurs sont moins nombreux et plus âgés. Son modèle économique a été fragilisé. Sa performance s'est dégradée.

L'Etat est conscient du risque qui pèse sur le service public, et de l'urgence de la situation. C'est la raison pour laquelle il attend pour le prochain mandat une ambition forte, autour d'un projet mobilisateur pour toutes les équipes du groupe. C'est à cette seule condition que celui-ci sera en mesure de remplir au mieux ses missions essentielles et de garantir ainsi son avenir.

France Télévisions dispose de tous les atouts nécessaires pour relever ce défi, et occuper la place qui est naturellement la sienne dans le paysage audiovisuel : celle d'un acteur de référence, offensif, innovant, et fier de fédérer autour de ses programmes le plus grand nombre de nos concitoyens.

Cette place est unique. Aucun autre acteur ne dispose de moyens d'investir autant dans l'ensemble des genres emblématiques de la création et de l'excellence française : fiction, cinéma, documentaire, dessin animé. Aucun autre acteur n'est en mesure de couvrir aussi largement l'information permettant de comprendre le monde dans lequel nous vivons. Aucun autre acteur de l'audiovisuel ne peut se voir assigner une mission aussi cruciale que celle de contribuer à l'éducation, à la diffusion de la culture, à la citoyenneté, à la formation du lien social. Aucun autre acteur n'est mieux placé pour offrir au public un ensemble aussi complet de programmes de divertissement et de programmes sportifs de qualité, reflétant la diversité et la richesse singulières de notre société.

Pour être à la hauteur des attentes des téléspectateurs et des citoyens le groupe public devra opérer une transformation importante, dans un contexte qui exige, de l'ensemble des organismes publics, d'être exemplaires dans leur gestion de l'argent public. L'Etat prendra toute sa part dans cette transformation : en donnant à France Télévisions une visibilité suffisante sur ses orientations stratégiques et son financement ; en simplifiant significativement son environnement réglementaire, pour alléger les contraintes qui pèsent sur son développement ; en l'aidant à faire évoluer son modèle économique ; en lui permettant, par une réelle autonomie, de gagner en agilité opérationnelle, pour s'adapter plus vite à un environnement changeant.

Le prochain président de France Télévisions sera désigné par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), conformément à la loi, qui prévoit notamment que les candidats présentent à ce dernier un projet stratégique. Dans ce contexte, l'Etat, avec lequel l'entreprise négociera un contrat d'objectifs et de moyens, doit énoncer clairement ses priorités et ses attentes, pour que les candidats puissent les prendre en compte en élaborant le projet qu'ils soumettront au CSA.

Mais l'Etat doit aussi se garder d'adopter une approche trop directive, qui pourrait restreindre la capacité d'imagination et l'inventivité des candidats, lesquels doivent être en mesure de proposer dans leur projet les idées les plus pertinentes et la stratégie la plus adaptée.

Conformément à la lettre de cadrage des ministres, le groupe de travail interministériel a :

- analysé l'évolution de l'environnement dans lequel évolue France Télévisions, qui est marqué **par des changements profonds qui créent des défis majeurs pour le groupe public** (1^{ère} partie) ;
- replacé les enjeux stratégiques de France Télévisions dans une perspective internationale, en effectuant une **comparaison avec les principaux médias de service public internationaux, dont les missions centrales sont réaffirmées et qui connaissent d'importantes transformations** (2^{nde} partie) ;
- passé en revue les missions de service public et les objectifs assignés à France Télévisions par les différents textes applicables (loi, cahier des charges, contrat d'objectifs et de moyens), qui forment **une architecture complexe appelant clarification et simplification** (3^{ème} partie) ;
- procédé à une analyse des forces et des faiblesses de France Télévisions, qui apparaît aujourd'hui comme **une entreprise publique à la croisée des chemins, qui doit retrouver confiance en elle** (4^{ème} partie) ;
- et exposé ce que pourrait être la « feuille de route » du groupe pour le mandat 2015-2020 (missions de service public, enjeux stratégiques, cadrage économique), **pour permettre à France Télévisions de retrouver le chemin de l'ambition** (5^{ème} partie).

1. Les changements radicaux de l'environnement créent des défis majeurs pour le groupe public

Le paysage dans lequel les télévisions se sont épanouies en France et en Europe depuis une trentaine d'années n'est plus. Il est bouleversé par des mutations technologiques profondes, une transformation des usages et un élargissement de l'univers concurrentiel, avec l'arrivée d'acteurs mondiaux issus du monde de l'Internet.

- ***L'avènement du numérique consacre l'ère de la fragmentation des usages et de l'explosion de l'offre de programmes***

La multiplication des écrans (6,4 écrans par foyer en moyenne) et des modes de réception de la télévision (31% des foyers ne reçoivent la télévision que par voie hertzienne), couplée à l'évolution des débits Internet fixe et mobile, crée **un environnement propice à l'explosion de la consommation de vidéos sur les supports numériques**, notamment sur les supports mobiles qui représentent désormais 40% du trafic Internet. L'accélération de l'équipement en appareils mobiles (*smartphones*, tablettes) constitue le phénomène le plus marquant des dernières années et emporte des effets durables sur le visionnage des programmes et des contenus vidéo, particulièrement pour les jeunes générations. Pour celles-ci, le « second écran » est d'ores et déjà devenu le premier.

Cette accélération de l'innovation technologique et l'adoption par le grand public des nouveaux services numériques **a permis de démultiplier l'offre de programmes**. La télévision hertzienne est ainsi passée en dix ans d'un univers de rareté (six chaînes, dont cinq gratuites) à l'âge de l'abondance, avec un bouquet de 25 chaînes sur la TNT gratuite, représentant 200 000 heures de programmes par an.

La télévision de rattrapage s'est imposée comme un prolongement naturel de la télévision linéaire, au contenu riche (plus de 15 000 heures de programmes proposés chaque mois gratuitement) et aux usages de masse (une heure de consommation moyenne quotidienne pour les utilisateurs actifs). **En complément se sont développés des services de vidéo à la demande par abonnement** (ou S-VOD)¹, ciblant principalement les séries, le cinéma et les programmes jeunesse. Contrairement à la VOD classique, assimilable à un achat ou une location dématérialisée de vidéos, la

¹ Service permettant de consommer un catalogue de programmes en illimité au travers d'un abonnement payant.

S-VOD porte en elle un facteur de rupture potentiellement très puissant, comme en témoigne son succès aux Etats-Unis, où Netflix, avec 40 millions d'abonnés, a désormais largement dépassé HBO (30 millions d'abonnés). Se développent aussi des **plateformes numériques thématiques** proposant des offres de destination (ex. *Francetv info*, *Arte Concert...*) ou diffusant les programmes directement sur YouTube ou Dailymotion (ex. *Studio Bagel*, *Golden Moustache...*).

Ce nouvel environnement qui permet une distribution directe des programmes par Internet facilite l'apparition, **sur le marché français, de nouveaux acteurs étrangers** (Google/YouTube, Amazon, Netflix) qui disposent de moyens financiers considérables, déploient une stratégie mondiale, et ont la faculté de se soustraire à la réglementation nationale par une domiciliation à l'étranger. Ces nouveaux acteurs, issus du monde de la distribution, **cherchent à « remonter » dans la chaîne de valeur et investissent désormais dans la production de programmes de qualité**, salués par des prix internationaux (*Golden Globes*) et par la signature des meilleurs talents hollywoodiens.

Naguère diffusée exclusivement par voie hertzienne, **la télévision de demain sera massivement distribuée par Internet**. Ainsi, l'univers concurrentiel de la télévision s'est-il considérablement élargi. Il compte aujourd'hui des acteurs mondiaux, venus d'Internet, et capables de distribuer leurs programmes directement sur tous les écrans : téléviseur, ordinateur, tablette, *smartphone*.

- ***Si la télévision linéaire résiste, son modèle s'en trouve fragilisé***

Contrairement à ce que l'on peut parfois lire, **la télévision linéaire reste le média le plus pratiqué** (3h41 en moyenne quotidienne en 2014). Elle souffre néanmoins de la fragmentation des usages et du vieillissement de son public - l'âge moyen des téléspectateurs est de 50 ans en 2014 contre 42,5 ans pour la population française - et certains signaux laissent présager des changements de comportement importants. L'audience des chaînes historiques a subi un affaissement structurel : **elles ont perdu 23 points d'audience en dix ans**, passant de 88% en 2005 à moins de 65% en 2015.

Au sein d'un univers concurrentiel élargi (les chaînes de la TNT gratuite apparues depuis 2005 ayant conquis un quart de l'audience en 2014), **les groupes audiovisuels ont constitué des bouquets de chaînes sur la TNT**, afin de compenser la baisse d'audience de leur chaîne historique, de réaliser des économies d'échelle sur les achats de programmes et de rajeunir leur public par le positionnement d'au moins une chaîne sur la cible des jeunes adultes (15-34 ans) ; cette stratégie a bien fonctionné au cours des dernières années pour les groupes privés. **Le bouquet de France Télévisions a subi en revanche une érosion continue de son audience**, jusqu'en 2013 et n'a pu la stabiliser qu'en 2014, à 28,8% de part d'audience, contre 35% en 2008 et 40% en 2003.

Enfin, l'explosion de l'offre déstabilise le marché de la publicité télévisuelle, **qui demeure structurellement fragile** : il a baissé de 5% en euros constants entre 2005 et 2013 (à 3,2 Mds€). Cette atonie se poursuit, et pourrait s'accélérer car les transferts de valeur vers Internet ont pour l'heure beaucoup moins impacté la télévision que la presse : la part de marché plurimédia de la télévision est restée stable à 31% en 2013 contre 32% en 2005. Toutefois, le marché s'est fragmenté, avec vingt-cinq chaînes en 2015 (contre cinq en 2005) et les prix ont significativement baissé.

- ***Le secteur de la création audiovisuelle peine à atteindre une taille critique mondiale***

La fragilisation du modèle économique des chaînes historiques crée mécaniquement un risque de baisse tendancielle du financement de la création, qui ne saurait être compensée à court terme dans des proportions comparables par le financement des nouvelles chaînes de la TNT (qui visent surtout le marché secondaire des programmes) et des acteurs du numérique (qui se sont soustraits aux obligations de financement de la production en s'installant à l'étranger).

Face à la mondialisation du marché (consolidation d'acteurs étrangers de la production, position dominante de certains acteurs du numérique sur la distribution de contenus), la filière de création française doit relever plusieurs enjeux de taille : mieux se structurer, réussir le renouvellement de la fiction, dans la continuité de l'encourageant renouveau actuel, et développer ses exportations.

L'organisation du marché repose sur la volonté constante des pouvoirs publics de soutenir le développement de la production indépendante, gage de création et d'innovation. Ce choix a été placé au cœur des politiques publiques de soutien à la création audiovisuelle et cinématographique, qui se trouvent toutefois confrontées aujourd'hui à un enjeu de renouvellement.

France Télévisions, premier contributeur au financement de la création (402 M€ en 2013 répartis sur tous les genres de programmes, et représentant 50% de l'apport des diffuseurs TV), aura un rôle central à jouer dans la consolidation du secteur de la création.

S'il n'entre pas dans le rôle du groupe de travail d'émettre des recommandations générales sur la question de l'organisation du secteur et des relations entre producteurs et diffuseurs, il considère qu'elle est centrale pour l'avenir de la télévision publique. Aussi le groupe de travail estime-t-il nécessaire de souligner **l'enjeu qui s'attache, au regard de l'avenir de France Télévisions, à donner à ce dernier une plus grande souplesse dans le financement de la création.**

*

En quelques années s'opère un **changement de paradigme** :

- d'une offre de programmes rare, et diffusée par un nombre réduit d'acteurs (cinq chaînes gratuites) ... à une abondance de l'offre, distribuée par un bouquet de chaînes linéaires élargi à vingt-cinq chaînes gratuites, et de multiples services numériques ;
- d'un usage passif par foyer, depuis le poste de télévision et dépendant des grilles de programmes ... à une pratique individuelle, multi-écrans, en tout lieu, à toute heure ;
- d'une diffusion par des canaux fermés (rareté de la fréquence hertzienne, seul mode de réception de la télévision) et protégés (autorisation d'émettre délivrée par l'Etat) ... à une distribution multiple de contenus par Internet et des réseaux ouverts et dérégulés (OTT) ;
- d'un marché composé d'acteurs nationaux, soumis à un « compromis réglementaire » (gratuité de la fréquence hertzienne obtenue en échange d'obligations de financement et de diffusion de la création) et des règles anti concentration ... à une ouverture des frontières, avec l'émergence de concurrents mondiaux puissants et qui se soustraient à la réglementation nationale ;
- d'un marché en croissance régulière (publicité, abonnements, redevance) ... à un essoufflement des sources traditionnelles de revenu, fragilisant les modèles économiques.

C'est dans ce contexte subissant des changements profonds, et entraînant un affaiblissement structurel du modèle économique des diffuseurs, que s'inscrit la réflexion stratégique sur l'avenir de France Télévisions. Le groupe de travail, s'il est conscient de l'importance de ces changements, **est aussi convaincu que la télévision, si elle sait tirer profit de ces transformations pour renouveler le contrat de confiance qu'elle entretient avec ses téléspectateurs, dispose d'un bel avenir.**

S'il est très vraisemblable que les nouveaux usages continuent à croître dans l'avenir, ce déploiement numérique ne signifie pas la fin de l'ambition pour la télévision linéaire. Les usages se juxtaposant, c'est justement la combinaison du linéaire et du non-linéaire, du classique et du numérique, qui est féconde et qui constitue un atout déterminant de la télévision.

Le groupe de travail est également convaincu **que la télévision publique est plus que jamais nécessaire dans cet environnement fragmenté, éclaté, mondialisé.** Sa pertinence et son utilité paraissent au contraire renforcées dans un univers où la crise économique et les tensions internationales ébranlent la cohésion sociale.

2. Les médias de service public internationaux : des missions centrales réaffirmées, des transformations en cours

Afin de replacer les enjeux stratégiques de France Télévision dans une perspective internationale, le groupe de travail a conduit un exercice de comparaison sur sept médias de service public (MSP)², regroupant radio, télévision et Internet. Cet exercice visait à comparer le rôle, les missions et l'offre de France Télévisions à ceux des autres groupes audiovisuels publics, à identifier les stratégies retenues pour répondre aux évolutions de l'environnement, notamment en matière numérique, et à analyser le budget et l'organisation de ces groupes.

- **Premier enseignement : tous les Etats étudiés reconnaissent le rôle indispensable et la spécificité des missions des médias de service public**

Les médias de service public sont garants de valeurs et d'exigences propres : l'universalité, l'indépendance, la diversité, l'excellence et l'innovation dans les programmes, l'obligation spécifique de rendre des comptes aux citoyens sur la qualité de leurs programmes et leur gestion.

Dans un environnement médiatique fragmenté, un monde marqué par la montée des tensions et des sociétés éprouvées par la persistance de la crise économique, **le rôle des médias de service public est plus que jamais indispensable**. Créatrice de lien social, la télévision publique demeure un instrument incontournable du « vivre ensemble », autour de valeurs collectives partagées.

Dans ce cadre, l'analyse montre une grande convergence dans les missions que le législateur confie aux médias de service public. Si le traditionnel triptyque « *informer, cultiver, divertir* » reste d'actualité, les missions du service public audiovisuel sont plus larges, et communes aux groupes étudiés : refléter la diversité de la société et des territoires, remplir des missions citoyennes, fournir des programmes de qualité et financer directement ou indirectement la création.

France Télévisions s'est vu confier des missions similaires à celles des principaux médias de service public internationaux. **La spécificité de la situation française réside dans l'architecture complexe de textes qui encadrent et déclinent les missions du groupe**. A l'étranger, cette architecture est généralement réduite à deux étages : la loi définit un nombre limité de missions, et un contrat de service public les décline. Un plan stratégique, conçu par le diffuseur, décrit ensuite la manière dont ce dernier compte accomplir ses missions ; ces plans sont articulés autour d'un nombre restreint de priorités et sont assortis d'indicateurs de résultat et d'impact. Au contraire, les textes français comportent trois étages (loi, cahier des charges et contrat d'objectifs et de moyens), auxquels s'ajoutent des documents stratégiques internes, ce qui crée une source de complexité.

- **Second enseignement : pour assurer ces missions de service public, la plupart des pays ont fait le choix de maintenir un bouquet de chaînes relativement large**

Face à une compétition accrue, les médias de service publics ont souvent choisi de renforcer leur stratégie de bouquet dans une logique de complémentarité, pour toucher les audiences les plus larges. **Même si leur composition varie selon les pays, les bouquets des chaînes publiques étrangères incluent quasi systématiquement un canal dédié à l'information et un à la jeunesse** (enfants et adolescents), souvent complété par un canal spécifique pour les jeunes adultes, ce que permet la détention d'un nombre important de canaux hertziens. A ce titre, la cohabitation sur une même antenne de programmes jeunesse en journée et jeunes adultes en soirée apparaît singulière.

Les stratégies de bouquet conduites par les MSP étrangers, qui ont pu se traduire par des évolutions dans la ligne éditoriale de certaines chaînes, **leur ont généralement permis de stabiliser leur audience**, dans un contexte qui était auparavant celui d'une baisse de l'audience, notamment sur les jeunes adultes.

² BBC (Royaume-Uni), (ZDF, Allemagne), ARD (Allemagne), RAI (Italie), Danmarks Radio (DR, Danemark), RTVE (Espagne), Canadian Broadcast Corporation (CBC, Canada).

D'autres évolutions sont envisagées, notamment la transformation de canaux hertziens en chaînes uniquement disponibles en numérique.

Le paysage français paraît atypique également par l'organisation du secteur public audiovisuel, qui distingue radio (Radio France) et télévision (France Télévisions, Arte France) d'une part, médias « domestiques » et « internationaux » (France Médias Monde) d'autre part. Dans tous les pays étudiés, les sociétés audiovisuelles publiques regroupent radio, télévision et offres numériques. Lorsque des chaînes internationales existent, elles sont rattachées au groupe national, dont elles constituent le prolongement naturel.

Les médias de service public se sont adaptés au développement de l'offre numérique à des rythmes différents mais offrent tous désormais un socle de services « de base », incluant notamment le visionnage sur Internet, la présence sur les plateformes de vidéos et les réseaux sociaux ainsi qu'un service de télévision de rattrapage, partiel ou intégral (de 50 à 100% des programmes selon les pays). D'autres services, notamment en matière de S-VOD, ont vocation à venir irriguer ces stratégies au cours des prochaines années.

- **Troisième enseignement : les médias de service public font face à une raréfaction des ressources publiques et se sont engagés dans des plans de réduction de leurs charges**

France Télévisions bénéficie, comme la plupart de ses homologues, d'un modèle de financement assis très majoritairement sur la redevance.

Si l'audiovisuel public français pris dans son ensemble, avec des ressources totales de 4,3 Mds €, est mieux doté que ses homologues espagnol (0,8 Md €) ou italien (2,8 Mds €), ses ressources sont inférieures d'environ 30% à celles de la BBC (6,1 Mds €), pour une population et un PIB équivalents à ceux du Royaume-Uni. Cet écart s'explique par un niveau de redevance plus faible qu'outre-Manche (133 € contre 171 €) et par l'importance des recettes commerciales de la BBC (1,5 Md €), que permet notamment la propriété des droits sur les programmes diffusés.

Ses ressources sont surtout très inférieures à celles des chaînes publiques allemandes, bénéficiant notamment, via les *Länder* d'un ensemble de neuf chaînes régionales dotées d'un budget très élevé (6,4 Mds €), auquel s'ajoute le budget des chaînes nationales de la ZDF (2 Mds €).

Dans un contexte général de raréfaction de la ressource publique, France Télévisions a bénéficié d'une ressource relativement plus stable que bon nombre de ses homologues européens : elle a baissé de 2% en euros constants entre 2009 et 2013, alors que le financement public des médias de service public chutait de près de 9% en euros constants entre 2008 et 2013.

De fait, la rigueur de la gestion budgétaire, qui a touché les autres diffuseurs publics dès la fin des années 2000, n'a atteint France Télévisions que depuis l'exercice 2013. France Télévisions a ainsi connu une croissance d'environ 10% de son coût de grille entre 2008 et 2013, alors que celui de ses principaux homologues baissait ou stagnait (- 12% pour la RAI et -4% pour la BBC). Le coût de la grille des programmes de la BBC (2,4 Mds € en 2013) reste supérieur à celui de France Télévisions (2,1 Mds€), mais l'écart entre les deux s'est réduit, passant de 34% en 2008 à 16% en 2013.

Plusieurs diffuseurs publics ont en effet dû mettre en place des programmes d'ajustement de leurs charges dans un contexte budgétaire tendu : gel de la redevance jusqu'en 2017 au Royaume-Uni, chute de 28% des fonds publics entre 2010 et 2013 en Espagne, diminution du financement de CBC de 115 millions de dollars canadiens sur trois ans, etc. Conscient de la nécessité de retrouver des marges de manœuvre et de gagner en agilité, **les groupes étrangers ont lancé des plans d'économies ambitieux** : 700 millions de livres par an en 2017 pour la BBC, 20 millions d'euros pour le groupe RTVE. Enfin, les effectifs de l'audiovisuel public français (17 700 personnes au total) se rapprochent de ceux de la BBC, qui ont diminué de 12% depuis 2006 et atteignent 16 500 personnes pour le *UK Public Service Group* (service public national) et 21 000 personnes pour l'ensemble du groupe BBC (incluant les activités commerciales et internationales).

3. Les missions de service public assignées à France Télévisions : un impératif de simplification, de clarification et de lisibilité

Le groupe de travail a examiné « l'architecture » des textes applicables à France Télévisions, **dont il a relevé la particulière complexité et qu'il recommande de simplifier fortement**, pour donner à l'entreprise une meilleure agilité dans la mise en œuvre de ses missions. L'analyse des trois contrats d'objectifs et de moyens (COM) intervenus depuis 2000 montre qu'ils ont été régulièrement modifiés à la demande de l'Etat. Le groupe de travail recommande de donner au groupe une meilleure visibilité stratégique et financière à moyen terme, de moderniser sa gouvernance et d'engager une politique coordonnée de développement de l'audiovisuel public.

- **Les missions de service public et les objectifs assignés par l'État forment une architecture complexe, et sont porteurs d'exigences toujours plus nombreuses**

Les missions de service public de France Télévisions sont définies par la loi du 30 septembre 1986, modifiée à de nombreuses reprises. **Les missions assignées au secteur public audiovisuel n'ont cessé de se développer**, à la faveur de modifications ultérieures de la loi audiovisuelle ou lors de l'adoption d'autres lois. Ces ajouts confient à France Télévisions des missions de portée différente : lutte contre les violences faites aux femmes, représentation de la diversité de la société française, environnement et développement durable, octroi d'un temps d'antenne aux organisations professionnelles agricoles pour l'information sur les produits frais.

Le cahier des charges est quant à lui trop dense et trop précis. Il décline en 70 articles les missions prévues par la loi, définit les lignes éditoriales des chaînes, décrit les obligations de programmation propres à chacun des genres de programmes, et toutes les missions spécifiques assignées au groupe. Plusieurs dispositions vont au-delà de l'expression d'une mission de service public et constituent des objectifs spécifiques assignés à la société, assortis d'indicateurs. Cette rédaction détaillée fige un certain nombre de dispositions, qui ne peuvent être modifiées que par la voie réglementaire, ce qui crée une relative lourdeur d'adaptation.

Ce degré de prescription réglementaire tranche avec les exemples étrangers étudiés, notamment celui de la BBC, dont la définition des missions de service public occupe deux pages dans le contrat passé avec le gouvernement britannique, et dont les lignes éditoriales des chaînes sont déterminées de manière très générale : *BBC Three* est par exemple définie comme « *une chaîne généraliste destinée principalement à un public de jeunes adultes* ».

Les contrats d'objectifs et de moyens (COM) signés entre l'Etat et France Télévisions renforcent cette complexité. Alors que la loi prévoyait en 2000 qu'ils ne devaient traiter que cinq grands sujets, ils doivent désormais en évoquer onze et leur contenu s'est alourdi au fil des éditions successives. Le COM actuel est un document long (70 pages), contenant des objectifs nombreux (plus d'une quarantaine) et insuffisamment hiérarchisés. Il ne permet de dégager une vision claire ni des attentes de l'Etat, ni de la stratégie de l'entreprise.

La multiplicité des documents et des objectifs rend malaisée la mesure de la performance du groupe : **les strates successives de textes prévoient près de 70 indicateurs devant faire l'objet d'un suivi annuel par l'Etat**, dont une très grande majorité d'indicateurs de moyens, plutôt que de résultat, d'impact ou d'efficacité. A ces différents textes s'ajoutent en outre la réglementation générale applicable à France Télévisions comme aux autres diffuseurs (obligations de production et de diffusion), ainsi que les accords interprofessionnels signés avec les acteurs du monde de la production audiovisuelle et cinématographique.

Signés pour une période de cinq ans, lors de la prise de fonction d'un nouveau président, les COM ont été régulièrement modifiés à la demande de l'État par des avenants qui en ont profondément modifié l'économie générale : réorientation du premier COM en 2004 vers une amélioration des chaînes existantes, au détriment de la constitution d'un ambitieux bouquet TNT

inscrit dans le COM initial ; révision en 2010 à la suite de la suppression de la publicité après 20 heures ; avenant en 2013 avec une diminution des financements publics. Ces changements fréquents privent France Télévisions d'une visibilité suffisante pour lui permettre de concevoir et de déployer efficacement une stratégie d'entreprise. Enfin, la lourdeur des textes et des contrats a eu pour effet de **faire passer au second plan la nécessité de disposer d'un plan stratégique formalisé**, discuté en interne, et validé en conseil d'administration.

La responsabilité du constat qui vient d'être dressé est partagée entre les pouvoirs publics, qui n'ont pas su contenir l'inflation de leurs exigences, et l'entreprise, qui n'a pas adopté une démarche stratégique suffisamment volontaire pour reprendre le contrôle de son destin. Cette situation affecte à la fois la puissance publique, dans l'expression des missions prioritaires assignées au groupe, et l'entreprise elle-même, dont la capacité d'action est restreinte par la multiplicité des objectifs fixés et leur trop grande précision. Elle tend à créer une atmosphère empreinte de méfiance entre la société et ses « tutelles », qui s'en renvoient la responsabilité.

- **Recommandations : clarifier l'architecture, simplifier la « commande publique » adressée au groupe, lui donner une plus grande visibilité et moderniser sa gouvernance**

Afin de redonner de l'agilité à l'entreprise, le groupe de travail recommande de **clarifier l'architecture d'ensemble du dispositif réglementaire et contractuel**, en adoptant une architecture à deux niveaux comme pour les principaux diffuseurs européens : des missions de service public inscrites dans la loi et le cahier des charges et relevant de la responsabilité de l'État, et des objectifs stratégiques définis par l'entreprise en accord avec son actionnaire.

Le groupe de travail suggère également de simplifier fortement l'expression de la « commande publique » à France Télévisions, avec un nombre limité de grandes missions de service public et d'objectifs stratégiques faisant l'objet d'un suivi annuel par l'État. Ce suivi serait effectué par des indicateurs adaptés (dix à quinze objectifs suivis, avec un indicateur par objectif), faisant une place suffisante à la mesure des résultats, de l'impact des actions menées et de leur efficience. Le groupe de travail recommande que **l'élaboration du plan stratégique et la négociation des COM interviennent dans une période de six mois suivant la prise de fonctions d'un nouveau président.**

Il convient également de **donner au groupe une réelle visibilité sur la durée du mandat de son Président**, qu'il s'agisse des priorités et attentes de l'État ou de ses engagements financiers pluriannuels. Cette visibilité n'empêchera pas un examen exigeant des résultats annuels, et la prise de décisions correctrices en cours de mandat si cela s'avérait nécessaire. Le groupe de travail estime enfin nécessaire de **moderniser les relations entre l'État et l'entreprise, en revalorisant le rôle du conseil d'administration.** Celui-ci devra se saisir pleinement de ses prérogatives et devenir l'instance privilégiée des débats relatifs à la définition et au suivi de la stratégie de l'entreprise.

- **L'audiovisuel public français : des organismes autonomes, un potentiel de synergies insuffisamment exploité**

L'État consacre près de quatre milliards d'euros à l'audiovisuel public, dans un secteur public que l'histoire a organisé en sociétés distinctes. France Télévisions, Radio France, l'INA, France Médias Monde, TV5 Monde, Arte France, et les chaînes parlementaires disposent de stratégies et de budgets autonomes. Cette segmentation organique, par métier et par zone de diffusion, **ne permet pas une utilisation optimale de l'argent public**, car elle ne facilite pas la mise en commun de moyens ou la constitution d'économies d'échelle. **Elle affecte de surcroît la puissance globale du secteur audiovisuel public**, chacune de ses composantes étant moins à même d'atteindre la masse critique suffisante dans un monde ouvert et globalisé, où la concurrence des géants d'Internet est devenue une réalité, et où les supports et les médias convergent.

Il paraît nécessaire que l'Etat pèse davantage sur le dispositif des médias de service public. Si tel n'était pas le cas, il sera difficile d'écarter la tentation d'un rapprochement organique entre des

sociétés ayant appartenu jadis à la même structure. Il convient de mieux coordonner les stratégies des groupes publics, notamment dans les domaines de l'information, du numérique, de la couverture des grands événements ou de la formation des personnels. **Actionnaire et principal financeur de ces groupes, l'État devrait renforcer son rôle de pilotage stratégique, définir avec leurs dirigeants les orientations communes, et favoriser les rapprochements.**

4. France Télévisions : une entreprise publique à la croisée des chemins, qui doit retrouver confiance en elle

L'analyse des forces et les faiblesses du groupe public a été effectuée au regard des défis qui l'attendent. France Télévisions bénéficie d'atouts décisifs pour relever ces défis, et qui méritent d'être rappelés, dans un contexte où l'entreprise paraît affaiblie par une lisibilité insuffisante de sa stratégie et par l'affaïssement de son audience. Des efforts réels d'adaptation ont été engagés dans le cadre de la mise en place de l'entreprise commune, mais un certain nombre de chantiers doivent être parachevés, tels que l'avenir de France 3 et de son réseau régional, ou celui de la filière dite « de production ». Pour conforter un modèle économique fragilisé, il sera nécessaire d'adopter des choix clairs dès le début du prochain mandat.

- ***France Télévisions dispose d'atouts décisifs sur lesquels capitaliser***

Les chaînes du groupe bénéficient d'une image positive auprès du public. D'après le dernier baromètre des médias publié par l'IFOP, plus de huit personnes sur dix font état d'une bonne image des chaînes publiques. Ces perceptions ne reflètent pas nécessairement les taux d'audience des chaînes, mais elles sont essentielles pour un média de service public, dont les performances doivent s'apprécier aussi de manière qualitative.

Les personnels de France Télévisions sont attachés à leur entreprise et aux valeurs que celle-ci porte et défend dans la société. Ils expriment très majoritairement (à près de 80%) leur fierté d'appartenance au groupe. Les débats récurrents et publics sur le périmètre du groupe, ou sur la qualité de ses programmes rejaillissent nécessairement sur l'ambiance interne. Les collaborateurs ont pu avoir le sentiment que France Télévisions ne jouissait pas d'une considération suffisante aux yeux des pouvoirs publics. Le groupe de travail entend réaffirmer avec force que les compétences et l'implication des collaborateurs du groupe ne sont aucunement en cause dans ces débats, et constituent au contraire des atouts déterminants et de puissants facteurs d'optimisme pour l'avenir.

Sur le plan financier, face à la remise en cause des modèles historiques de financement des chaînes de télévision, la contribution à l'audiovisuel public (CAP) est à même de représenter, comme elle peut l'être à l'étranger **une ressource stable, qui n'est pas directement liée aux fluctuations de l'antenne**. La contribution à l'audiovisuel public a constitué depuis le début des années 2000 la ressource la plus stable du secteur audiovisuel, comme de France Télévisions.

France Télévisions bénéficie **d'une empreinte forte sur l'univers de la télévision**, en raison d'une couverture hertzienne particulièrement large, associée à une grande profondeur d'offres de programmes et de plateformes numériques qui ont été beaucoup développées. Elle dispose donc de réels atouts pour s'imposer dans un paysage audiovisuel fragmenté et concurrentiel. Enfin, France Télévisions bénéficie d'un statut de **premier financeur de la création audiovisuelle française**, représentant, avec 400 M€, près de la moitié du financement des diffuseurs télévisuels en 2013, ce qui lui confère un rôle central d'accompagnement et de consolidation de la filière.

- ***L'entreprise est affaiblie par une stratégie insuffisamment lisible et par l'affaïssement de son audience***

Les changements de caps successifs, comme la variété des documents stratégiques diffusés brouillent la perception des priorités d'action. Le COM est trop long, trop précis, trop complexe pour pouvoir servir de support à une communication adaptée. Il en résulte une difficulté d'appréhension des orientations stratégiques, à l'extérieur comme à l'intérieur du groupe, où l'on relève une trop

faible appropriation du projet d'entreprise. **Ce constat doit conduire l'Etat et l'entreprise à s'entendre sur le principe de l'existence d'un plan stratégique clair, synthétique et mobilisateur.**

Sur le plan éditorial, les antennes de France Télévisions proposent un grand nombre de genres de programmes dans des proportions spécifiques au service public. Le groupe de travail, qui n'avait pas vocation à se prononcer sur la qualité des programmes, a apporté, au regard des missions du groupe, et en s'appuyant sur les auditions réalisées, un éclairage particulier sur plusieurs genres.

S'agissant de la stratégie de bouquet déployée par France Télévisions, il faut relever qu'elle **n'a pas permis, malgré les efforts de singularité, d'éviter la baisse et le vieillissement des audiences** - l'âge moyen des téléspectateurs de France 2, France 3 et France 5 étant compris entre 58 et 60 ans. Cette évolution qui coupe France Télévisions d'une part croissante de la population française pose la **question centrale des moyens de s'adresser aux jeunes**, via les antennes ou les supports numériques. Financée par tous les contribuables, **la télévision publique doit s'adresser à tous les citoyens**, et toucher l'audience la plus large. A défaut, c'est la légitimité même de son existence qui serait remise en cause, et le fondement du consentement à l'impôt qui la finance.

L'affaiblissement quasi-continu de l'audience pose la question **de l'articulation des offres au sein du bouquet, ou encore de la cohérence et de la complémentarité des chaînes entre elles**. Les chaînes généralistes France 2 et France 3 ont récemment connu quelques interférences dans leurs lignes éditoriales. Le repositionnement récent de France 4 pose la question de la coexistence sur la même antenne de deux offres distinctes, tandis que France Ô a du mal à trouver son public, en raison d'un positionnement éditorial insuffisamment lisible.

S'agissant de la **stratégie numérique de France Télévisions**, il convient de souligner que **l'« empreinte » digitale du groupe s'est sensiblement améliorée**. France Télévisions se place, avec plus de dix millions de visiteurs uniques, au premier rang des marques audiovisuelles ; le nombre de vidéos vues des sites a été multiplié par presque cinq depuis 2011, dans un marché qui a doublé sur la même période. Certaines plateformes présentent encore des marges de progression. Enfin, restent des défis pour l'avenir, comme le décloisonnement de la culture numérique dans le groupe ou l'amélioration du modèle économique.

- **Des efforts d'adaptation ont été engagés dans le cadre de l'entreprise unique**

Prévue par la loi du 5 mars 2009, la mise en place de l'entreprise commune devait permettre à la fois de mieux coordonner la politique de programmes des chaînes dans un bouquet commun, et de dégager des synergies tout en améliorant l'efficacité du fonctionnement courant de l'entreprise. Intervenue alors que le groupe préparait la suppression de la publicité et ses premiers plans de départ volontaires, elle a été perçue comme dictée avant tout par des raisons économiques et une forte volonté de centralisation. **Mal conçue et mal conduite, dans un calendrier peu réaliste, cette réforme a désorienté les personnels.**

Mais l'organisation a continué à hésiter ensuite entre un modèle « vertical » (chaînes autonomes rattachées à la présidence) et un modèle « horizontal » (transversalité et centralisation du pilotage). L'entreprise a ainsi connu quatre schémas organisationnels en quatre ans, et certains aspects font encore débat, comme la césure entre l'antenne nationale et le réseau régional de France 3. **L'organisation doit désormais être stabilisée, pour être mise au service du projet d'entreprise.**

Si la construction de l'entreprise commune n'est pas encore achevée, la plupart des chantiers structurants ont été engagés. La **signature de l'accord collectif d'entreprise** doit permettre d'améliorer le fonctionnement de l'entreprise, le dialogue interne et de faciliter la mobilité des personnels. **Une politique de ressources humaines et de promotion de la diversité** commune à l'ensemble de l'entreprise a été déployée. La dynamique de l'accord doit être saisie pour améliorer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, face aux mutations profondes que connaissent les métiers de l'entreprise. **La convergence des systèmes d'information et de gestion,**

indispensable à la mise en œuvre de l'entreprise commune, a pris du retard ; son achèvement, prévu en 2017, est une priorité pour permettre une meilleure gestion des programmes et des effectifs.

Le rapprochement des rédactions nationales dans le projet « Info 2015 » constitue l'un des grands chantiers. Ce projet s'inscrit dans une dynamique positive, cohérente avec la construction de l'entreprise commune, dès lors que les précautions suffisantes sont prises pour préserver la spécificité de l'identité des différentes éditions. Toutefois, le projet n'a pas donné lieu au chiffrage *a priori* d'économies et de synergies potentielles, et la question du rapprochement effectif entre toutes les rédactions du groupe (nationales, régionales et numériques) méritera d'être posée.

- ***L'entreprise commune doit être porteuse de synergies et d'une plus grande souplesse de fonctionnement, qui tardent à se concrétiser.***

Si la création de l'entreprise commune devrait être porteuse de synergies, celles-ci tardent à se concrétiser alors que les coûts de mise en œuvre ont été importants. Les principales économies documentées par France Télévisions portent sur les effectifs et la masse salariale. L'accord collectif devrait permettre de réaliser entre 10 et 15 M€ d'économies, et les synergies de structure de réduire les effectifs d'environ 700 ETP entre 2012 et 2016.

La mise en place de l'entreprise commune, engagée en 2009, aura coûté environ 130 M€, sous ses différentes formes (dépenses d'accompagnement, harmonisation des statuts du personnel) et les plans de départ volontaire 70 M€, sans que l'ensemble de ces coûts ait fait l'objet d'estimations préalables. Face à cet investissement important, les synergies attendues, comme les avantages de l'entreprise commune pour le groupe et pour ses collaborateurs ont tardé à se matérialiser. **Cette question sera, du point de vue de l'Etat actionnaire, un enjeu important du prochain mandat.**

Les conséquences financières, organisationnelles et humaines de la création de l'entreprise unique ont été mal anticipées lors de son lancement. L'entreprise, qui devait gagner en souplesse, reste caractérisée par d'importantes lourdeurs de fonctionnement. Les avantages que permet le regroupement en une entreprise unique sont pourtant significatifs : déploiement d'une stratégie éditoriale plus cohérente, flexibilité accrue dans l'affectation des ressources, rationalisation des moyens, mobilités pour les collaborateurs, déploiement d'une marque forte sur tous les supports.

- ***France Télévisions doit répondre à la question récurrente de l'avenir de ses réseaux régionaux et de la filière dite de « production ».***

Chaîne nationale à vocation régionale, bien perçue et appréciée par les téléspectateurs, France 3 constitue un atout déterminant pour le groupe public. La chaîne étant confrontée à un risque important de décrochage, **le redressement de ses performances constitue un enjeu crucial pour l'avenir de France Télévisions.** Son audience a chuté de six points en dix ans (- 36%), la baisse touchant à la fois le programme national et le programme régional où, hors information, les audiences restent faibles (parfois inférieures à 3 %) et inégales.

La réforme du réseau de France 3, mise en place à partir de 2010 dans le cadre du passage à l'entreprise commune, visait à renforcer les liens de proximité de la chaîne avec ses téléspectateurs et à valoriser les identités régionales. **Elle s'est traduite jusqu'en 2012 par une augmentation des charges sans amélioration des audiences.** L'année 2013 a marqué un infléchissement avec une meilleure maîtrise des coûts du réseau et le développement de l'offre numérique, sans rééquilibrage cependant des résultats de l'offre linéaire. Les relations entre l'antenne nationale et le réseau restent insuffisantes, ce qui nuit à la cohérence d'ensemble de la chaîne, et l'organisation de France 3 sur le territoire n'apparaît pas optimale au regard des enjeux à venir.

France 3 doit se réorganiser pour répondre plus efficacement aux attentes des publics et adapter sa structure de coûts. Le recentrage de l'offre à titre principal sur l'information, les services de proximité et les prises d'antenne exceptionnelles est une option ouverte, tandis que le réseau devra être mis en cohérence avec la future organisation territoriale du pays.

S'agissant de la filière dite de « production », son avenir ne peut être examiné sans prendre en considération l'atout que peut constituer pour France Télévisions la disposition de ressources internes pour la fabrication d'une partie de ses programmes. La mission a examiné la question du « surcoût » de cette filière, estimé par France Télévisions à 10 % par rapport au secteur privé, malgré un plan de réforme mis en place entre 2007 et 2009. Pour stabiliser son avenir au sein du groupe France Télévisions, il est nécessaire de restaurer sa compétitivité, et de la rendre plus attractive aux yeux de l'ensemble des antennes du groupe et des clients externes.

Enfin, le **réseau des neuf Outre-mer 1^{ère}**, héritière de l'ancienne RFO, a su conserver une place significative dans le paysage audiovisuel local. L'existence du plan Horizon 2015, qualifié de « projet d'entreprise » par les dirigeants du réseau ultramarin, doit être saluée. Après une période de baisse entre 2010 et 2012, la part d'audience des Outre-mer 1^{ère} s'est stabilisée en 2013 et 2014, même si les dernières mesures de l'audience illustrent une fragilité de ce redressement. Si leur position est facilitée par une relative faiblesse de la concurrence privée sur la TNT, à l'exception de la Martinique et surtout de la Réunion, cette situation pourrait évoluer, puisqu'en 2015 deux chaînes privées vont être lancées ou relancées. Par ailleurs, le réseau est confronté au poids de ses dépenses de personnel qui limite à 3,4 % la part de ses charges consacrées à l'achat de programmes et de droits de diffusion.

- **Le modèle économique de France Télévisions a été fragilisé et devra être conforté**

La suppression de la publicité après 20h, et les risques de décrochage qu'elle implique en privant le groupe de l'accès aux écrans les plus puissants, les contraintes pesant sur les finances publiques, les faibles marges de manœuvre en matière de diversification, et la rigidification de sa structure de charges, à rebours des pratiques de ses concurrents, **entraînent le groupe dans un « effet de ciseau » qui a commencé à se manifester dès 2013, et qui ne manquera pas de continuer à se déployer dans les prochaines années**, faute d'adaptation du modèle.

Cet effet de ciseau est aussi le révélateur d'un affaiblissement plus structurel du modèle économique du groupe : alourdissement des charges fixes qui obère la capacité de l'entreprise à redéployer des moyens vers le cœur du métier du groupe, les programmes, alors même que les évolutions au sein de la chaîne de valeur inciteraient à investir davantage dans les contenus ; difficulté à évoluer vers un dispositif plus équilibré entre la stricte diffusion et les métiers de production et de gestion de droits ; absence de prolongements internationaux.

5. France Télévisions 2020 : le chemin de l'ambition

Le prochain mandat doit être celui d'une ambition forte et partagée, pour donner à France Télévisions les moyens d'assurer pleinement son rôle d'acteur de référence du secteur de l'audiovisuel, et redonner à ses équipes la fierté de participer à cette aventure essentielle.

L'Etat, avec lequel l'entreprise négociera un contrat d'objectifs et de moyens après la désignation du Président, a souhaité énoncer ses priorités et ses attentes, pour que les candidats puissent les prendre en compte en élaborant le projet qu'ils soumettront au CSA, sans toutefois être trop directif dans l'expression de la « feuille de route » 2015-2020, qui reposerait dès lors sur l'approche suivante :

- **réaffirmer les missions de service public** assignées par l'Etat à France Télévisions, en énonçant les principales priorités qui s'y attachent ;
- **identifier les principaux enjeux stratégiques** qui devraient, du point de vue de l'Etat, marquer le prochain mandat ;
- **exposer les éléments clés du cadrage économique 2015-2020**, pour permettre aux candidats de préciser leurs ambitions et leur vision de l'avenir.

- **Des missions de service public fortes et distinctives**

Les textes applicables fixent d'ores et déjà à France Télévisions un socle de missions de service public, en matière d'information, d'éducation, de culture et de divertissement. Tenant compte de l'évolution des usages et des offres, le groupe de travail a souhaité réaffirmer et clarifier les **cinq missions essentielles de service public** fixées à France Télévisions :

- **INFORMER ET PROMOUVOIR LA CITOYENNETÉ.** Dans un contexte de fragmentation des offres, la nécessité de renforcer le lien social a été rappelée avec force en janvier 2015. La mission d'information de France Télévisions, qui consiste essentiellement à **faire comprendre le monde dans lequel nous vivons**, doit prendre une dimension nouvelle : d'une part, **l'information de service public doit s'adresser aux jeunes**, leur donner des clés de compréhension, des repères, des espaces d'expression et de débat ; d'autre part, **France Télévisions doit assurer une offre d'information continue** de qualité, multi-supports, et accessible à tous. Enfin, l'information de France Télévisions doit accompagner l'évolution de la société française, **en représenter la diversité dans toutes ses composantes et ses territoires**. Ce faisant, elle doit donner à tout un chacun les moyens d'exercer pleinement sa citoyenneté.
- **EDUQUER ET FORMER.** France Télévisions doit jouer un rôle déterminant pour favoriser la diffusion des savoirs et contribuer à l'éducation aux médias. La télévision publique a une vocation particulière : **faire participer le plus grand nombre, susciter la curiosité et le désir d'apprentissage, contribuer à la formation du regard critique** en favorisant l'accès aux connaissances, et **garantir un espace préservé et sécurisé** à destination des plus jeunes.
- **CULTIVER ET DIVERTIR.** La culture est un élément indispensable au renforcement du lien social : elle doit permettre, dans toutes ses formes, de développer un sentiment commun d'appartenance. France Télévisions doit s'attacher en priorité à **ouvrir à toutes les formes de culture et de création, inciter aux pratiques culturelles, et à faire rayonner la culture française**. Pour fédérer les publics, France Télévisions doit proposer **une offre de divertissement de service public**, qui favorise l'éveil intellectuel et promeut les valeurs de respect mutuel et de solidarité. Au sein de cette offre, France Télévisions doit contribuer à **l'accès gratuit aux grands événements sportifs emblématiques** et à la diversité des disciplines sportives.
- **STIMULER LA CRÉATION ET L'INNOVATION.** France Télévisions doit être un moteur, un aiguillon de la création audiovisuelle et cinématographique, afin de proposer au public une grande variété d'œuvres qui se distinguent par leur qualité et leur caractère innovant. Dans ce cadre, elle doit **prendre des risques pour renouveler les talents** et les formats sur tous les supports, particulièrement dans la fiction, **et contribuer activement à la consolidation du secteur de la création**, par une politique de financement élaborée et mise en œuvre en toute indépendance.
- **ÊTRE MOTEUR DE LA TRANSITION NUMÉRIQUE DE LA SOCIÉTÉ.** France Télévisions se doit d'être le fer de lance de la transformation numérique. En fournissant une offre diversifiée, en linéaire et non linéaire, **qui aille au-devant des attentes des publics et des nouveaux usages. En étant à la pointe de l'innovation technologique.** Et en fédérant, chaque fois que possible, l'ensemble des acteurs de l'audiovisuel public.

- **Les enjeux stratégiques identifiés par l'Etat pour le mandat 2015-2020**

Le groupe de travail a identifié cinq principaux enjeux stratégiques qui devraient, du point de vue de l'Etat, marquer la feuille de route du groupe à horizon 2020 : **un enjeu de singularité, un enjeu de cohérence, un enjeu de transformation, un enjeu d'innovation, et un enjeu industriel.**

- ***L'enjeu de singularité : proposer une offre unique et exclusive, répondant aux missions de service public prioritaires et permettant de s'adresser aux jeunes***

Le groupe de travail considère que la mission d'information de France Télévisions doit prendre une dimension nouvelle, axée en particulier sur la continuité de l'offre, son adaptation aux jeunes, et le maintien d'une forte singularité du traitement éditorial. Il estime que le développement d'une offre continue d'information pourra prendre différentes formes, pouvant aller jusqu'à une offre hertzienne, à condition naturellement de mobiliser un canal existant au sein de l'audiovisuel public.

Le service public doit impérativement s'adresser aux jeunes et leur proposer une offre de programmes et de services susceptible de capter ce public. Pour être attractive, et toucher un public dont les usages évoluent fortement, le groupe de travail estime que cette offre doit être disponible aussi bien sur Internet que sur l'écran traditionnel. Elle doit se traduire par des propositions adaptées aux classes d'âge, et repérées par des marques fortes, puisque cet univers s'organise autour de marques. Enfin, il est nécessaire que France Télévisions garantisse un espace sécurisé et préservé à destination des plus jeunes. La singularité de la télévision publique repose sur une offre jeunesse accessible à tous, préservée et identifiée, favorisant l'apprentissage de la citoyenneté.

France Télévisions doit s'attacher en priorité à ouvrir à toutes les formes de culture et de création, à inciter aux pratiques culturelles, et à faire rayonner la culture française. L'enjeu de singularité de la télévision publique repose sur l'exercice d'un triple rôle : de prescription (permettre, dans un univers foisonnant, de rendre la culture dans toutes ses composantes accessible à tous), d'inventivité (inventer de nouvelles formes d'écriture télévisuelle, prendre des risques dans la manière de traduire la culture, dans tous les genres, notamment la fiction) et d'anticipation (repenser le format du programme culturel).

En matière de création, le groupe de travail appelle France Télévisions à relever le défi de l'innovation, par une plus grande prise de risque, avec un « droit à l'expérimentation et à l'erreur », et un partenariat renouvelé avec les producteurs, mutuellement bénéfique, qui puisse s'inscrire dans un cadre réglementaire modernisé. A ce titre, le groupe de travail considère qu'une augmentation significative de la part « dépendante » de France Télévisions (limitée à 5% de ses obligations de production) aurait pour effet de mieux structurer l'activité de production du groupe et d'encourager l'innovation. Le groupe mobiliserait cette flexibilité pour investir, seul ou en coproduction avec des producteurs indépendants, dans des œuvres de création ambitieuses, d'un montant significatif.

- ***L'enjeu de cohérence : réinventer une stratégie de bouquet autour de la construction de marques fortes et complémentaires, correspondant à des promesses éditoriales claires***

Le bouquet de France Télévisions, fort de ses cinq canaux, constitue un atout dans un paysage audiovisuel fragmenté. Néanmoins, l'offre telle qu'elle existe aujourd'hui soulève la question de la cohérence et du périmètre du bouquet. Maintenir cinq chaînes hertziennes ne sera possible, dans le cadre économique des prochaines années, que si des réformes de gestion ambitieuses sont réalisées.

Dans ce contexte, le groupe de travail considère que la priorité de France Télévisions doit être de repenser cet avantage concurrentiel, en veillant à renforcer la cohérence et la complémentarité de son offre, pour bénéficier pleinement de l'effet de levier rendu possible par le bouquet.

Il appartiendra à l'entreprise de définir une stratégie de bouquet qui permette de répondre aux missions de service public. Le groupe de travail n'entend pas contraindre les réflexions des candidats sur la ligne éditoriale des différents canaux, les remarques qui suivent ont pour objet de rappeler les objectifs de cohérence propres aux missions de service public et au diagnostic établi.

Chaque antenne doit faire vivre son identité propre, dans une logique de complémentarité au sein du bouquet, en veillant à ne pas se fragiliser mutuellement. En complément de l'offre de chaînes généralistes, dont les identités doivent être réaffirmées, l'offre thématique mériterait d'être repensée pour devenir un vrai relai d'audience et conforter les principales missions de service public.

Conformément à son ambition de grande chaîne généraliste de référence, **France 2** doit rester le lieu des grands rendez-vous, du débat et du lien social, et une référence en matière d'information et de débat citoyen. Elle a vocation à innover et faire preuve d'audace et de créativité en matière de création ; à participer au rajeunissement de l'audience du groupe ; et à rester la chaîne fédératrice par excellence de tous les âges et de toutes les générations.

Confrontée à des défis et des contraintes spécifiques, **France 3** a vocation à réaffirmer son identité unique de chaîne nationale à vocation régionale. France 3, qui est aujourd'hui la chaîne de l'histoire, du patrimoine et des territoires, doit poursuivre le renouvellement de son offre tout en conservant son identité propre. Les dimensions nationale et régionale de sa programmation doivent être mieux articulées. Il sera nécessaire de s'attaquer au problème récurrent du succès relatif des programmes régionaux hors information. Le recentrage de l'offre régionale sur l'information, les services de proximité et les prises d'antennes exceptionnelles, mérite ainsi d'être considéré. La chaîne est en toute hypothèse confrontée à des enjeux importants en termes de gestion et d'organisation, et devra conduire une réflexion sur la carte et la densité de ses implantations.

Les antennes et radios régionales composant le réseau **Outre-mer 1^{ère}** ont réussi à s'imposer comme des références sur leurs territoires respectifs où elles sont leaders en audience, sauf à la Réunion. Ce succès repose sur une offre claire et renouvelée ; mais la très forte proportion des charges de personnel dans le coût de la grille limite les marges de manœuvre éditoriales.

S'agissant des chaînes thématiques du groupe, **l'enjeu de cohérence invite à repenser les lignes éditoriales et clarifier les cibles**, pour que ces chaînes deviennent de vrais relais d'audience et confortent les principales missions de service public du groupe.

Pour répondre aux enjeux de singularité et aux missions de service public, il est nécessaire que l'offre de France Télévisions à destination des plus jeunes soit clairement identifiable par les parents et les enfants. L'offre de **France 4** a été repositionnée au printemps 2014 pour s'adresser aux enfants en journée et aux jeunes adultes en soirée. Dans ce contexte, et s'il est prématuré de tirer un bilan définitif, la question de la coexistence sur la même antenne de deux offres distinctes est posée.

Depuis sa création, **France 5** a réussi à concilier stabilité et exigence de renouvellement. Elle apparaît comme une réussite au sein du bouquet, tant du point de vue de l'audience que de la cohérence et de la qualité de ses programmes. À l'instar des chaînes généralistes, se pose la question du renouvellement de ses publics.

Avec une part d'audience moyenne de 0,6 %, et malgré les efforts déployés par sa direction, **France Ô** n'a pas trouvé son public. La chaîne dont la vocation est de proposer une offre de programmes tournée vers les outre-mer, ainsi que la découverte du monde et le métissage des cultures, souffre d'un positionnement éditorial insuffisamment lisible. Dans ce contexte, la pérennité de France Ô au sein du bouquet hertzien soulève, dans sa formule actuelle, des interrogations.

Un autre enjeu de cohérence se trouve **dans la mise en place de coopérations renforcées avec les autres sociétés de l'audiovisuel public**. L'Etat devrait assigner à chacune de ces sociétés des objectifs clarifiés et promouvoir une meilleure coopération, dans différents domaines : politiques d'investissement, programmes, information, réseaux domestiques et internationaux, politiques d'achat et de formation, numérique, couverture de grands événements.

Le groupe de travail recommande d'expertiser ces pistes dans le cadre d'une instance de pilotage stratégique, au sein de laquelle les présidents des sociétés de l'audiovisuel public seraient invités à venir échanger régulièrement, autour des ministres compétents, sur leurs développements stratégiques et leurs politiques d'investissement.

- ***L'enjeu de transformation : gagner en agilité opérationnelle et en efficience, avec le soutien explicite de l'Etat dans cette démarche***

Il est indispensable que France Télévisions bénéficie d'un soutien actif de son actionnaire, lui donnant une meilleure stabilité dans la mise en œuvre de sa stratégie, afin de mener à bien les chantiers liés à son développement. Cela passe par une meilleure visibilité sur l'évolution des ressources publiques à moyen terme, et une modernisation de la gouvernance.

Les changements successifs qu'a connus France Télévisions depuis dix ans, tant en termes de stratégie que d'organisation, ont désorienté ses collaborateurs. **Il est grand temps que les équipes puissent être mobilisées autour d'un projet stratégique ambitieux**, accompagné du soutien visible de l'Etat, sur une durée suffisante. Les équipes de France Télévisions aspirent par ailleurs à une clarification, une simplification et une stabilité de l'organisation.

Face à la fragilisation du modèle économique, et à la dégradation de la situation financière qui en découle, les efforts de gestion entrepris par France Télévisions doivent être poursuivis en vue de garantir un retour pérenne de l'entreprise à l'équilibre. **Une gestion la plus efficiente possible des moyens** doit être mise en place, qui conditionne le bon emploi de la ressource publique accordée. Cet objectif ne pourra être atteint qu'au moyen **d'un fonctionnement plus réactif et plus agile**, fondé notamment sur un allègement des contraintes internes et externes qui pèsent sur le groupe.

Les enjeux de développement et d'enrichissement de l'offre éditoriale ne manquent pas, comme en témoignent les ambitions exposées. Pour être en mesure d'assumer ces enjeux dans un contexte économique contraint, France Télévisions devra, avec le soutien de son actionnaire, identifier ses priorités et saisir des opportunités comme la transition numérique, la réforme territoriale en ce qui concerne les réseaux, ou le rapprochement avec les autres sociétés de l'audiovisuel public, pour redéployer les moyens nécessaires à la réalisation de son futur projet.

- ***L'enjeu d'innovation : stimuler l'innovation et le goût du risque en matière éditoriale, accélérer la transformation numérique du groupe***

Comme l'a rappelé récemment la Ministre de la culture et de la communication, **le service public doit rester une référence en matière d'innovation, d'imagination et d'audace**. France Télévisions doit poursuivre le défrichage de nouvelles écritures et de nouveaux formats dans la fiction, les documentaires, les dessins animés, les magazines, les programmes régionaux et locaux.

Mais l'innovation trouve aussi sa source dans l'environnement qui peut la susciter. De ce point de vue, les règles s'imposant au groupe, en matière de diffusion et de production, tendent à rigidifier la composition de la grille de programmes et ne peuvent être vues comme stimulant la prise de risque. C'est pourquoi il paraît nécessaire **de moderniser le cadre global des obligations s'imposant au groupe public**, pour qu'il retrouve des marges de manœuvre plus favorables à l'innovation, condition nécessaire au maintien de ses audiences. Enfin, l'effort de créativité ne peut éclore que s'il est **facilité par un écosystème interne favorable** : incitation au risque, fonction de recherche et développement, ouverture sur l'extérieur, prises de participation dans des *start-ups*, etc.

Parce que la télévision sera, à l'avenir, très largement distribuée par Internet, **le groupe de travail estime que le groupe devra accélérer sa transformation numérique** : renforcement de l'offre numérique, avec un souci d'accessibilité au plus grand nombre, et dans un territoire de marques de référence ; multiplication des fenêtres d'exposition sur les plateformes numériques ; décroisement et diffusion de la culture numérique ; monétisation accrue.

- ***L'enjeu industriel : contribuer au rayonnement de la filière audiovisuelle et favoriser la consolidation du secteur***

Le groupe de travail estime que France Télévisions doit maintenir un **niveau élevé de contribution à la création** audiovisuelle et cinématographique, conforme à ses missions de service

public, et supérieur à celui des groupes privés. **Il recommande toutefois de simplifier l'expression de cet engagement** en le limitant à l'objectif de pourcentage du chiffre d'affaires. Enfin, il incombe à France Télévisions, en raison de son rôle prépondérant en matière de financement de la création, une responsabilité particulière en matière de **consolidation du secteur de la création française**, pour favoriser l'émergence de sociétés de production indépendantes plus fortes, capables de s'insérer dans le marché international et d'entraîner le reste du secteur dans leur sillage.

- **Cadrement économique 2015-2020**

Le cadre des finances publiques impliquera de trouver, pour assurer l'avenir de l'entreprise et permettre le déploiement de ses ambitions, une flexibilité accrue tant du point de vue de sa gestion interne, en réduisant certaines de ses charges, que de celui des ressources propres.

L'équilibre financier est un impératif qui doit guider la trajectoire économique de l'entreprise dans les prochaines années. Or les projections réalisées par le groupe de travail montrent que l'effet de ciseau évoqué précédemment entre ressources et charges amènerait l'entreprise, toutes choses égales par ailleurs, dans une situation non soutenable financièrement, avec un résultat négatif atteignant rapidement plusieurs dizaines de millions d'euros. **Cette contrainte économique renforce la nécessité de réaliser des choix clairs dès le début du prochain mandat.**

Sur la base de ces éléments, le plan d'affaires de France Télévisions est susceptible de s'inscrire **dans le contexte de ressources publiques stables, sans que l'on puisse exclure un aléa à la baisse** compte tenu des contraintes financières de l'Etat et de besoins de financement identifiés par ailleurs. Le groupe de travail est conscient de la contrainte que cette trajectoire économique fera peser sur le groupe public. Il attire l'attention des pouvoirs publics sur la **nécessité absolue d'accompagner et de soutenir les transformations** que France Télévisions devra engager pour s'inscrire dans ce cadre.

Le groupe de travail recommande **que l'élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public soit mis en chantier dès maintenant**, pour pouvoir être voté, dans la mesure du possible, dès le projet de loi de finances pour 2016.

Le groupe de travail considère par ailleurs que **les contraintes pesant sur les espaces publicitaires de France Télévisions apparaissent de plus en plus pénalisantes** et créent pour le groupe public un risque d'éviction lié à la faiblesse structurelle d'une offre absente des tranches horaires les plus puissantes. Il estime en conséquence qu'une ouverture maîtrisée de nouveaux espaces publicitaires, sur certaines plages horaires et/ou certaines cases spécifiques et exceptionnelles, mériterait d'être envisagée.

Une telle évolution, ciblée et limitée, aurait un double objet : à court terme, prévenir le risque de décrochage des recettes publicitaires du groupe public et, dans la durée, contribuer au financement des ambitions de développement du groupe, notamment dans le numérique.

France Télévisions devra par ailleurs être encouragée à développer ses recettes de diversification. Se fixer un objectif ambitieux suppose de moderniser le cadre réglementaire qui pèse sur le groupe public, et de lui permettre d'accroître l'étendue de ses droits patrimoniaux. Diverses propositions ont été émises dans le cadre des auditions.

Un environnement réglementaire et contractuel modernisé permettrait de développer les métiers de production et de gestion de droits, qui souffrent au sein du groupe d'une forme de marginalisation, **à charge pour l'entreprise de se doter des moyens et des talents nécessaires en interne pour développer efficacement ces métiers**, avec un objectif de partenariat renouvelé avec les producteurs indépendants.

Le groupe de travail recommande que ces pistes de réflexion soient confirmées dans les prochains mois pour pouvoir être intégrées dans les négociations du prochain COM.

CONCLUSION : FRANCE TELEVISIONS EN 2020 ?

Parce qu'elle pénètre dans tous les foyers, éclaire les premiers âges, forme le regard sur le monde et les choses, la télévision publique, doit être, plus que jamais, la télévision de tous : une télévision unique, une télévision citoyenne, une télévision qui rassemble, qui donne envie de comprendre et d'agir, qui crée du sens.

Cette mission-là est irremplaçable. Nous n'en avons peut-être pas suffisamment conscience, mais si la télévision publique n'était pas là, il manquerait quelque chose d'essentiel. Ce capital de confiance est précieux et il nous revient de le préserver.

France Télévisions en 2020 ? Une entreprise confortée dans son rôle de leader et d'acteur de référence du monde des médias ; une entreprise qui s'est appuyée sur ses immenses atouts pour se réinventer, innover toujours davantage, et prendre des risques ; une entreprise qui assume pleinement un rôle central d'entraînement de la création audiovisuelle et a établi des relations mutuellement bénéfiques avec le monde de la production ; une entreprise qui s'est projetée à l'international pour porter haut les couleurs de la culture et de la créativité françaises.

France Télévisions en 2020 ? Une entreprise agile, performante, réactive, autonome ; une entreprise fière d'elle-même, qui a réussi à libérer les énergies et les talents de ses équipes ; une collectivité humaine qui a retrouvé confiance en elle et reconquis le chemin de l'ambition.

Demande-t-on trop à France Télévisions ? La question pourrait paraître légitime à la lecture de ce rapport et des attentes exprimées. Le service public est invité à assumer de nouveaux territoires de conquête (jeunesse, citoyenneté, information) ; l'entreprise à se transformer par une plus grande efficacité de ses moyens (une stratégie de bouquet efficace, un fonctionnement plus souple, des coûts maîtrisés, des coopérations accrues avec les autres sociétés publiques) ; le diffuseur à rééquilibrer son modèle économique (des charges plus flexibles, des ressources propres accrues, des métiers davantage diversifiés vers la production et la gestion de droits) ; la société publique à construire une relation plus mature avec son actionnaire (conseil d'administration renforcé).

Si ces attentes font aujourd'hui corps avec une forme d'exigence, c'est qu'elles se mêlent avec une certaine urgence sur le plan économique. Le secteur des médias est en mutation rapide, les ressources publiques demeurent contraintes, et le modèle économique des diffuseurs est confronté à un risque d'affaiblissement structurel, en raison de l'arrivée de nouveaux concurrents et de l'organisation segmentée du marché, qui freine la capacité des acteurs à se positionner au mieux au sein d'une chaîne de valeur transformée par l'ouverture des marchés.

France Télévisions devra rapidement **tracer un chemin qui lui permette de retrouver de l'agilité et reprendre le contrôle de son destin, afin de compter en 2020 parmi les leaders européens du secteur et redresser durablement sa situation financière**. Un tel effort ne saurait être conduit sans un soutien actif de l'Etat. Celui-ci devra donner à l'entreprise un cadre stratégique stable à moyen terme, assis sur une meilleure prévisibilité de ses ressources ; accompagner son évolution vers une plus forte autonomie, en contrepartie de ses efforts de gestion ; et desserrer le cadre réglementaire qui pèse sur son développement, pour lui permettre de faire évoluer son modèle économique.

C'est à travers un tel pacte de confiance et de développement que la télévision publique pourra retrouver la place qui est la sienne. Non pour tourner le dos à ce qu'elle est aujourd'hui : une grande entreprise qui a su maintenir une vraie singularité dans ses programmes et conserver la confiance de ses publics. Mais au contraire pour être fidèle à elle-même, et à la hauteur de sa mission.

France Télévisions en 2020 ? Nécessairement différente, mais résolument fidèle à ce qui fait son identité profonde, et qui aura réussi le pari de la réinvention du service public.