

8

L'évolution du groupe France Télévisions

PRESENTATION

Il y a sept ans, dans son rapport public 1998, la Cour avait analysé la gestion de France Télévisions et relevé des pratiques financières et comptables critiquables, des coûts d'exploitation mal maîtrisés et des opérations d'investissement lourdes menées sans réflexion préalable suffisante (comme la construction d'un siège commun ou la participation au bouquet numérique de programme TPS). Elle avait également conclu que la présidence commune, à l'époque, ne donnait pas à France Télévisions une structure adaptée pour mener à bien la stratégie du groupe.

Depuis cette date, l'intervention de la loi du 1er août 2000 a marqué une inflexion politique majeure, en érigeant France Télévisions en société holding capable de jouer un rôle central dans le pilotage des chaînes publiques de télévision.

Quatre ans après la promulgation de la loi, la Cour s'est efforcée d'apprécier les conditions dans lesquelles la holding France Télévisions avait exercé son rôle de pilotage et orienté la stratégie du groupe. Le contrôle mené sur cette entreprise nouvellement créée et ses principales filiales (France 2, France 3, France 5, France Télévisions Publicité, France Télévisions Distribution, chaînes thématiques...) conduit au constat d'une nette amélioration de la gestion que traduisent les comptes positifs du groupe de 1999 à 2003.

En revanche, France Télévisions souffre de la difficulté de l'Etat à fixer une perspective de financement compatible avec les exigences de son développement, ce qui a conduit le groupe, à trois reprises, dans un passé récent, à changer de cap stratégique.

I – Un groupe en profonde transformation

La loi du 1^{er} août 2000 a fixé en son article 44 un cadre général à la holding dénommée France Télévisions en la chargeant des missions suivantes : « *définir les orientations stratégiques, coordonner et promouvoir les politiques de programmes et l'offre de services, conduire les actions de développement en veillant à intégrer les nouvelles techniques de diffusion et de production et gérer les affaires communes des sociétés* ».

En tant que holding, France Télévisions contrôle un groupe composé des sociétés nationales de programmes et de leurs filiales, avec pour mission d'en assurer le pilotage stratégique ainsi que d'en superviser la gestion.

Outre les deux diffuseurs historiques issus de l'éclatement de l'ORTF, Antenne 2 devenue France 2 et FR3 devenue France 3, le groupe comprend également l'ex-Cinquième, devenue France 5, et s'est vu adjoindre récemment RFO.

Par ailleurs, le groupe comporte un certain nombre de filiales, détenues soit directement (France Télévisions Publicité, Espace 3, France Télévisions Distribution...) soit indirectement à travers les participations des diffuseurs (France 2 cinéma, France 3 cinéma, Multimédia Film Productions, SCI France Télévisions...). France Télévisions est également actionnaire principal dans d'autres chaînes publiques, en particulier celles dédiées à l'action audiovisuelle extérieure (CFI, TV5). Au total, le groupe est composé d'une société mère et de 37 sociétés consolidées soit en intégration globale (29), soit par mise en équivalence (8).

Au terme du contrôle, il apparaît à la Cour que France Télévisions dispose désormais de la structure de tête qui lui manquait, même si la profonde transformation réalisée exige encore d'être parachevée.

A – Une structure de tête

La mise en place de la holding a permis d'effectuer une remise en ordre financière et comptable, d'engager un changement de logique économique désormais orientée sur la performance et de donner un début d'unité et de cohérence à un ensemble très composite.

1 – Une remise en ordre financière et comptable

Société créée en 2000, France Télévisions n'a produit ses premiers comptes sociaux qu'à partir de 2001⁸⁹. Le fonctionnement initial de la société a nécessité une phase de montée en puissance au cours de laquelle certaines charges essentielles, comme la rémunération des salariés, ont été supportées par les sociétés de programme (France 2 et France 3 essentiellement) en contrepartie d'un reversement alloué par la holding à ses filiales.

Depuis que la holding est en ordre de marche, l'information financière issue du groupe France Télévisions est plus fréquente et plus fiable que celle que produisaient auparavant les différentes sociétés nationales de programme. Des tableaux de bord trimestriels et semestriels et un budget, établis au niveau du groupe, sont réalisés. Les comptes consolidés sont publiés deux mois et demi après la clôture.

Des efforts restent à effectuer pour améliorer la qualité des comptes. Mais la mise en place d'un système d'information de gestion commun appelé Ariane devrait permettre l'adoption d'un plan comptable unique et de référentiels de gestion communs pour l'ensemble des composants du groupe. De la même manière, les dirigeants du groupe ont parfaitement conscience que France Télévisions doit se mettre en situation d'adopter rapidement des normes comptables internationales.

Depuis le 1er juillet 2001, la holding assure la gestion centralisée de la trésorerie des sociétés du groupe. Elle gère également et assure la couverture de l'ensemble des risques financiers : risques de taux d'intérêt, risque de change, risques de contrepartie et de liquidité.

Enfin, France Télévisions dispose désormais d'un outil de surveillance active qui a permis des actions de remise en ordre. Deux exemples, relevés lors du contrôle de deux filiales, en montrent la nécessité.

Le premier a concerné la filiale de distribution France Télévisions Distribution (FTD) et porté sur l'acquisition en juillet 2000 des droits du film *Windtalkers*. Alors que le montant des droits représentait deux fois les capitaux propres de l'entreprise et plus de 20 % de son chiffre d'affaires, la décision de les acheter a été prise sans que la maison mère en soit informée à temps, pas plus d'ailleurs que le conseil

89) L'année 2001 représente le premier exercice opérationnel pour France Télévisions SA, la société n'étant dotée de la personnalité juridique que depuis le 6 septembre 2000, date de son immatriculation au Registre du Commerce et des Sociétés.

d'administration. Sortant en salle après les attentats du 11 septembre 2001, le film s'est avéré un échec commercial, ce qui a conduit à une perte finale estimée à 2,5 M€. Dès lors, une fois la perte comptabilisée, FTD se retrouvait lourdement endettée et sans fonds propres. L'action de la holding a permis de gérer les conséquences financières d'une prise de risque d'autant plus discutable que le cœur de métier de FTD n'est pas l'achat de droits mais la commercialisation de produits audiovisuels. France Télévisions a décidé de convertir en capital à hauteur de 50 % le prêt qui avait été contracté sous forme d'obligations convertibles et a placé sa filiale sous contrainte de résultat pour qu'elle atteigne les objectifs d'activité et de rentabilité qui conditionnaient cette conversion. A la fin de l'année 2005, FTD aura remboursé environ les deux tiers du prêt bancaire sans que la maison mère ait été appelée en garantie.

Le second exemple touche la filiale France 5 et la Banque de programmes et de services (BPS) créée en 1996. Son principe était de proposer aux établissements scolaires et de formation d'accéder, sur la base de « vidéo à la demande », à un nombre considérable de programmes en contrepartie d'un abonnement et d'un paiement à chaque utilisation. La complexité du dispositif technique retenu, notamment les équipements nécessaires aux abonnés, la taille du public visé, l'ampleur des problèmes juridiques soulevés par un mode radicalement nouveau de transmission des contenus ont placé l'ex-Cinquième dans une situation très délicate. Au cours du second semestre 1999, la décision a alors été prise de confier la gestion de la BPS à des prestataires privés extérieurs. Mais cette opération a été menée dans des conditions qui ont conduit à une impasse. Ayant à assumer une situation pour le moins malencontreuse, au moment où il prenait le contrôle de la chaîne France 5, le groupe France Télévisions, a décidé, après expertise, de dénoncer les engagements pris antérieurement et de dédommager les repreneurs. L'infrastructure de la BPS a été alors reprise et son assise commerciale totalement repensée. Un nouveau produit de « webtv éducative », tirant parti de l'essor de l'Internet, a été proposé. Ce site, ouvert en 2003, destiné aux publics scolaires, permet de récupérer ainsi partiellement l'importante mise de fonds - 16,8 M€ - qui avait été consentie initialement. Ces redressements confirment qu'une particulière vigilance s'impose à l'avenir dans le contrôle des engagements pris au sein du groupe pour éviter la répétition de choix risqués.

2 – Un changement de logique économique

La loi de sécurité financière du 1er août 2003 fait obligation au président du conseil d'administration d'une entreprise de produire un rapport sur les procédures de contrôle interne. Cette disposition a accru la

priorité donnée par la holding France Télévisions à ce volet de la gestion du groupe. Une direction de l'audit interne a été créée et un comité d'audit, émanant directement du conseil d'administration, a été institué. Des procédures écrites ont renforcé la sécurité des engagements et remédient aux critiques sévères auparavant formulées par la Cour.

Plus fondamentalement, la mise en place de la holding, avec des procédures strictes de « reporting », a permis de sortir de la logique budgétaire et administrative traditionnelle qui met l'accent exclusivement sur la dépense et se préoccupe peu d'objectifs et de résultats. Une inversion des procédures d'élaboration du budget a été organisée, avec l'obligation pour les gestionnaires des chaînes et des programmes de rendre compte de leurs résultats et de participer à la mise en œuvre de programmes d'économies dont la réalisation effective est contrôlée par un cabinet d'audit extérieur. Si le changement engagé reste encore à consolider, le contrôle effectué par la Cour, notamment à France 2, a permis d'en mesurer les premiers effets positifs. Dès lors, le maintien d'une mission de contrôle économique et financier, créée dans un tout autre contexte et conçue dans une philosophie de contrôle très différente, n'a plus beaucoup de raisons d'être.

Les résultats de ce changement de culture sur les comptes doivent également être soulignés. Depuis sa création, le groupe a toujours connu un résultat bénéficiaire et accru la capacité d'autofinancement engendrée par son activité.

Principaux résultats du groupe France Télévisions

Millions d'euros

	2001	2002	2003	progression
Résultat d'exploitation	21,3	35,1	40,3	89 %
Résultat financier	-10,5	-16,6	-10,9	n.s
Résultat courant	10,8	18,5	29,4	37%
Résultat exceptionnel	4,5	36,4	-5,7	n.s
Résultat net (part du groupe)	36,1	53,2	14,2	-61 %
Capacité d'autofinancement	74,1	106	117	+ 58 %

Source : Comptes consolidés du groupe

Il convient d'observer que, depuis la création de la holding, les ressources publiques du groupe progressent plus lentement que le chiffre d'affaires global.

**Crédits publics (redevance et dotations budgétaires) et chiffre d'affaires
de France Télévisions**

Millions d'euros

	2001	2002	2003	Progression	Par an
Crédits publics	1432	1470	1508	5,31 %	2,62 %
Ressources publicitaires	625	677	710	13,60 %	6,58 %
Chiffre d'affaires	2180	2282	2381	9,22 %	4,51 %
Crédits publics/chiffre d'affaires	66 %	64 %	63 %		

Source : Comptes consolidés du groupe

La loi du 1^{er} août 2000 a introduit deux règles nouvelles quant au mode de financement de la télévision publique, l'une abaissant d'un tiers la durée horaire maximale des écrans publicitaires des chaînes France 2 et France 3, l'autre prévoyant la compensation intégrale des exonérations de redevance audiovisuelle pour motifs sociaux.

Si l'application de ces dispositions a sensiblement modifié en 2001 la répartition entre recettes publicitaires, redevance et crédits budgétaires, l'amélioration des résultats du groupe observée depuis lors a pour origine principale la progression des recettes issues de la publicité et l'effort de maîtrise des dépenses entrepris notamment à travers le plan *Synergia*. Ce plan, lancé en avril 2002, a fixé des objectifs en terme d'organisation, de procédures et de résultats pour obtenir les synergies attendues. Un pôle immobilier unique ainsi qu'un service de coordination des achats ont été créés.

Le plan *Synergia* fait l'objet d'un audit annuel réalisé par un cabinet indépendant, choisi en accord avec l'Etat. Les rapports établis permettent de constater qu'à la fin 2003 plus de 50 M€ d'économies ont été réalisées, montant supérieur à l'objectif fixé par le conseil d'administration (37,7 M€). Cet effort doit être poursuivi.

3 – Un effort de cohérence

Pour assurer le pilotage du groupe, la holding a également mis en place une direction collégiale à laquelle participent les directeurs généraux des chaînes, qui fixe les objectifs de programmes en commun et veille à renforcer la complémentarité entre les chaînes.

L'unité du groupe devrait être renforcée par l'adoption prochaine d'un système intégré de gestion. Cet outil permettra aux chaînes du groupe d'utiliser des méthodes similaires dans les trois domaines que sont la comptabilité générale, la comptabilité analytique et les achats et devrait améliorer la rapidité et la fiabilité de l'information de gestion. On peut en attendre aussi un meilleur contrôle des engagements et une politique des achats communs plus efficace.

Enfin, le groupe s'est employé à développer une vision commune des relations avec les téléspectateurs et les associations. Un baromètre a été élaboré, reposant sur un ensemble de 10 000 téléspectateurs qui seront sollicités par échantillons de 1500, ce qui permettra de disposer d'une appréciation qualitative, chaîne par chaîne et programme par programme.

De même, le groupe a retenu de nouveaux indicateurs : l'*indice d'affinité*, qui permet d'observer par tranches d'âge le public qui regarde les programmes des chaînes, et l'*audience cumulée*, qui mesure le nombre de téléspectateurs ayant sur une période de temps donnée regardé un programme proposé par l'une des chaînes du groupe France Télévisions (France 2, France 3, France 5, ...). La recherche de l'audience cumulée conduit à ne pas s'intéresser exclusivement à la part d'audience (le pourcentage de téléspectateurs regardant le programme relativement à l'ensemble des téléspectateurs regardant la télévision, à un moment donné) qui est l'indicateur privilégié pour la commercialisation d'écrans publicitaires, mais à observer sur l'ensemble de la journée ou de la semaine des programmes qui peuvent intéresser des catégories diverses de téléspectateurs. Une telle approche, différente de celle d'une chaîne commerciale, est essentielle pour une télévision financée sur fonds publics qui doit viser une grande diversité de publics.

B – Une évolution à parachever

Ces premiers résultats encourageants ne répondent encore que partiellement aux exigences d'un groupe confronté à une sévère concurrence. Dans trois domaines au moins, l'effort engagé doit être poursuivi. Le groupe France Télévisions devrait être pleinement responsable de la gestion de toutes les filiales qu'il contrôle. Il doit se fixer des objectifs ambitieux pour engager une réduction des charges de personnel et plus encore de leur progression. Enfin, sans remettre en cause le choix d'une organisation qui responsabilise les dirigeants des principales chaînes et filiales, le pouvoir d'arbitrage et de coordination de la holding doit être renforcé.

L'absence de contrôle de la holding sur certaines de ses composantes (TV5 - CFI - ARTE).

France Télévisions dispose de participations dans plusieurs filiales sans pouvoir, à aucun moment, intervenir dans leur gestion. Il s'agit, d'une part, de Canal France International (CFI), contrôlée à 75 %, et de la chaîne francophone TV5, et d'autre part de la chaîne culturelle ARTE⁹⁰, dont le fonctionnement repose sur des règles définies par des conventions internationales. Dans tous les cas, la désignation des responsables et l'évaluation de leur action échappent largement aux dirigeants du groupe.

Cette situation n'est pas nouvelle. En 2000, la Cour avait déjà appelé de ses vœux dans son rapport public à un engagement plus fort de France Télévisions dans l'action audiovisuelle extérieure. Elle réitère aujourd'hui cette recommandation. La professionnalisation croissante du secteur audiovisuel - liée aux exigences d'un marché mondial sur lequel travaillent des groupes internationaux publics (BBC) ou privés (CNN) puissants - rend nécessaire que la stratégie, l'organisation et l'action audiovisuelles extérieures soient placées sous la responsabilité de dirigeants disposant d'une stabilité dans leurs fonctions et soumis à une exigence de résultat.

Bien entendu, il appartient aux autorités politiques et notamment au ministère des affaires étrangères de fixer des objectifs de présence et d'action extérieures et de s'assurer de la bonne allocation des moyens budgétaires consentis. Mais, une fois ce cadre politique fixé, les responsables des outils de diffusion extérieure devraient être contrôlés par leur actionnaire principal, qui devrait également être associé à leur désignation. Sans méconnaître les précautions à prendre pour assurer la compatibilité d'une telle exigence avec les engagements internationaux auxquels la France a souscrit, la Cour croit nécessaire qu'une clarification intervienne sans tarder.

En effet, la situation actuelle fait peser sur le groupe France Télévisions une responsabilité que celui-ci n'a pas les moyens d'assumer et dont il subirait les conséquences en cas de mauvais résultats de l'une ou l'autre de ces filiales. Dès lors que, par une décision récente, l'Etat a inscrit France Télévisions dans le périmètre des entreprises relevant de l'Agence des participations de l'Etat, il est légitime qu'il fixe à la holding des objectifs pour l'ensemble du groupe et que la direction générale de France Télévisions ait les moyens opérationnels de les mettre en œuvre

90) Canal France International (CFI) est contrôlé à 75 % par France Télévisions depuis le 1^{er} juillet 2003 (25 % pour Arte) ; France Télévisions est majoritaire dans le capital de la chaîne francophone TV5 (51,5 %) depuis juillet 2004 (contre 47,4 % avant cette date). Le groupe détient 45 % du capital d'ARTE France.

dans le respect des lignes éditoriales propres à chacune de ces chaînes. Or, dans le montage actuel France Télévisions n'est en mesure de veiller ni à une complémentarité judicieuse des activités, ni à la mutualisation des moyens et à la réalisation d'évidentes synergies, ni à la sécurité des flux financiers.

Toutes les administrations de tutelle du groupe France Télévisions ont exprimé une critique convergente sur une situation qui contrevient aux principes de bonne gouvernance. A défaut d'y remédier, il serait plus cohérent que ces participations soient sorties du groupe.

1 – La nécessité de mettre en place une gestion des ressources humaines adaptée aux enjeux d'aujourd'hui

Respectant l'esprit comme la lettre de la loi du 1er août 2000, le groupe France Télévisions a fait le choix de laisser une grande autonomie de gestion, en particulier en matière de personnel, aux responsables des chaînes de diffusion comme à ceux des filiales. Cette situation explique que jusqu'à ce jour la structure de tête ait fait preuve de prudence dans ses interventions en matière de ressources humaines et que la mobilité au sein du groupe soit restée particulièrement faible.

En réponse aux critiques de la Cour, le groupe a répondu que la modestie de l'action dans ce domaine s'expliquait par la jeunesse du dispositif, par l'attachement des salariés des chaînes à leur entreprise d'origine, par la difficulté qu'il y a à assurer l'effectivité de la priorité aux collaborateurs permanents sur des postes « vacants » mais tenus par des agents à contrats à durée déterminée, enfin et surtout par les différences de conventions collectives et des avantages qui y sont associés entre les différentes entreprises du groupe.

Ces explications ne sauraient justifier l'inaction. En premier lieu, le groupe et ses filiales doivent se doter rapidement des outils permettant une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, l'organisation d'une mobilité effective en leur sein, ainsi qu'un suivi rigoureux des effectifs et de la politique salariale. Si des efforts ont été engagés en ce sens, beaucoup reste encore à faire.

En second lieu, la maîtrise des dépenses de personnel constitue un enjeu majeur compte tenu du poids qu'elles représentent dans l'ensemble des charges des sociétés, mais surtout de leur progression (5,12 % en moyenne par an jusqu'en 2002) supérieure à celle des autres charges comme à celle des ressources. C'est particulièrement vrai à France 3 où les charges de personnel pèsent lourdement sur les charges d'exploitation et ont connu une évolution incompatible avec la progression des

ressources. Cette évolution contraste avec la situation de France 5 où les charges de personnel ont eu tendance à se stabiliser depuis 2001, la direction mettant par ailleurs en œuvre une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) qui a permis d'engager une politique active de mobilité et de redéploiement des postes.

Enfin, le groupe doit, dans le cadre de la négociation sociale, trouver la souplesse de gestion et la capacité d'adaptation qui lui font aujourd'hui défaut. En effet, la conjonction des automatismes salariaux et des mécanismes paritaires laisse la portion congrue aux méthodes modernes de gestion des ressources humaines (entretien annuel, bilans de compétence, détermination d'objectifs individualisés...). Les directions des entreprises ne voient pas d'intérêt à mettre en œuvre ce type d'outils (dès lors que les décisions individuelles relèvent de logiques qui en sont éloignées), tandis que les organisations syndicales estiment que les automatismes sont nécessaires puisque les moyens objectifs de justifier les décisions individuelles (que pourraient apporter ces outils) n'existent pas. Enfin, les autorités de tutelle en prennent acte pour maintenir un contrôle étroit de l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP), définie par le ministre chargé du budget sur proposition de la commission interministérielle de coordination des salaires (CICS). Face à une concurrence qui dispose de moyens importants pour attirer les talents formés dans les télévisions publiques, France Télévisions n'est pas armé pour retenir ces mêmes talents ou les faire revenir. Le cadre conventionnel actuel constitue un sérieux frein pour la prise en compte des changements technologiques et des nouveaux métiers.

2 – Le développement de la fonction d'arbitrage

La holding joue un rôle prééminent dans la gestion et la stratégie des diffuseurs dont elle possède la totalité du capital. Après le vote du Parlement sur le montant de la redevance alloué au groupe, elle dispose de la clef de répartition de la ressource publique et le président du groupe est force de proposition dans la désignation des directeurs généraux.

Mais le législateur a souhaité que les chaînes de diffusion soient des chaînes de plein exercice, offrant une gamme complète de programmes. C'est pourquoi elles sont dotées de conseils d'administrations autonomes, placés certes sous présidence commune, mais disposant de prérogatives propres en matière de détermination de leur ligne éditoriale.

La loi du 1^{er} août 2000 dispose, à l'article 43-11 - repris par les préambules des cahiers des missions et des charges des trois chaînes - que les sociétés nationales de programmes « *offrent au public, pris dans toutes ses composantes, un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et leur pluralisme* ». Plus particulièrement, l'article 44-I de la même loi, repris également dans le cahier des missions et des charges de chaque chaîne, précise :

- France 2 a pour mission de « *proposer une programmation généraliste, de référence et diversifiée à l'intention du public le plus large* »,

- France 3 a pour mission de « *concevoir et programmer des émissions de télévision à caractère national, régional et local (...) Cette société propose une programmation généraliste et diversifiée* ».

- France 5 a pour mission « *de concevoir et de programmer des émissions de télévision à caractère éducatif et favorisant l'accès au savoir, à la connaissance de la formation et de l'emploi. Cette programmation doit contribuer à l'éducation à l'image et aux médias* ».

Le législateur n'a donc pas prévu une segmentation de l'offre par type de public en spécialisant telle ou telle chaîne, mais plutôt une harmonisation et une coordination des genres de programmes, étant entendu que chacune des chaînes doit viser la plus grande diversité des publics. Ce choix diffère sensiblement du modèle britannique de la BBC dans lequel les chaînes développent des identités commerciales propres, sous l'égide d'une structure centrale qui a autorité pour fixer les différentes lignes éditoriales des antennes et en assurer la complémentarité. Le président de France Télévisions a fait part de sa volonté de respecter l'esprit de la loi, en soulignant que l'autonomie des chaînes en matière de programmes n'était pas seulement un choix de mode de gestion, mais aussi le reflet de la diversité de leurs métiers.

Il estime être parvenu à réaliser un équilibre entre l'exigence de complémentarité et le souci d'autonomie éditoriale des chaînes. Mais il reconnaît aussi que le prix de cette autonomie est le risque de recouvrements qu'il souhaite se garder la possibilité de redresser par des arbitrages appropriés. Une direction de l'harmonisation des programmes a été ainsi mise en place et des opérations communes ont été décidées pour de grands événements comme les cérémonies de l'anniversaire du débarquement du 6 juin 1944. Toutefois, la Cour insiste pour que la holding dispose de procédures de contrôle, d'alerte, de correction et de sanction nécessaires. La complémentarité entre les chaînes, qui vise à toucher une grande diversité de publics, exige en effet une gamme large de programmes dont le coût est nécessairement élevé. Il serait donc

préjudiciable que ce coût structurel soit inutilement alourdi par des redondances qui seraient la conséquence d'une incapacité ou d'un refus d'arbitrer de la part de la direction du groupe. En effet, l'évolution du coût des grilles est la clef principale de l'avenir de la télévision publique.

II – L'horizon de la télévision publique

Outre la création d'une holding de tête, la loi du 1^{er} août 2000 a prévu un autre instrument essentiel de pilotage de la télévision publique, le contrat d'objectifs et de moyens (COM). Ce document, défini par l'article 53 de la loi, doit permettre au groupe France Télévisions de disposer à la fois d'une ligne stratégique approuvée par l'Etat et des moyens de financement nécessaires pour la mettre en œuvre. La création de cet instrument s'imposait d'autant plus que France Télévisions avait fait dans un passé récent l'expérience difficile d'avoir à définir une stratégie sans être assuré de pouvoir toujours disposer le moment venu des ressources indispensables. La signature du premier contrat d'objectifs pour la période 2001-2005 constitue donc une avancée. Mais il se trouve que peu après sa signature l'axe majeur de ce contrat – le déploiement d'une offre publique sur le réseau numérique terrestre – a été remis en cause. Si des discussions se sont alors engagées avec l'Etat pour la signature d'un avenant, elles n'ont pas à ce jour abouti et le groupe se trouve *de facto* dépourvu de tout horizon pluriannuel de ses moyens. Cette situation traduit les hésitations de l'Etat à arrêter une stratégie conciliable avec le niveau de ressources qu'il est possible d'affecter à la télévision publique.

A – Le choix d'une stratégie

Depuis au moins une décennie, France Télévisions est placée dans un contexte concurrentiel difficile et soumise, comme ses concurrents, à de véritables révolutions technologiques. Du fait d'un contexte budgétaire tendu et des conséquences des alternances politiques, France Télévisions a dû s'adapter à des changements d'orientation fréquents. Après avoir misé sur le satellite le groupe a fini par se dégager du bouquet numérique dans lequel il avait pris une participation. Puis, et alors que la mise en œuvre de la télévision numérique terrestre (TNT) devait constituer un objectif majeur, il a dû revoir significativement à la baisse ses ambitions et en décaler la réalisation. Depuis deux ans il tente de bâtir une stratégie composite qui souffre de ne pas être aujourd'hui fixée dans un document contractuel.

1 – 1995-2000 : priorité au bouquet satellitaire

Au milieu des années 1990, l'objectif de France Télévisions a été de proposer une offre télévisuelle de complément dans le cadre de la participation à un bouquet numérique diffusé par satellite. Faute d'avoir pu convaincre Canal + qui s'était lancé dans la diffusion d'un bouquet satellitaire (Canal Satellite) de s'engager dans un partenariat, France Télévisions, alors simple présidence commune des chaînes publiques, s'est lancé dans un projet associant TF1 et M6. Il s'agissait d'éditer plusieurs chaînes thématiques (Histoire, Mezzo, Régions et Festival) et de les proposer au sein du bouquet TPS auquel participaient les deux diffuseurs privés. Mais l'insuffisance des moyens du groupe public l'a conduit à se tourner vers France Télécom qui souhaitait se diversifier dans l'audiovisuel et c'est en définitive ce dernier qui a pris la principale participation publique dans TPS.

Canal Satellite et TPS ont alors engagé une guerre des tarifs qui a conduit les diffuseurs à réduire au maximum la rémunération versée aux éditeurs. Les chaînes thématiques du groupe sont devenues fortement déficitaires. Plus grave pour France Télévisions, sa position d'actionnaire minoritaire au sein de TPS, comme les dispositions du pacte d'actionnaires, ne lui a pas permis de défendre les intérêts des chaînes thématiques qu'elle éditait. La position de ces chaînes sur les canaux du satellite et le niveau des rémunérations consenties s'en sont trouvés affectés. Le président de France Télévisions a donc choisi en 2000 de tirer les conséquences d'une situation où il était en position de faiblesse en décidant de vendre la participation du groupe, à des conditions d'ailleurs financièrement favorables.

Ce premier axe stratégique a donc été abandonné et la politique des chaînes thématiques revue à la baisse. France Télévisions a mis un terme à l'exploitation de Régions, ne préside plus aux destinées de Mezzo⁹¹ et s'est retirée de la chaîne Histoire (vendue à TF1). Elle a pris des participations dans planète Thalassa et Ma planète (à hauteur de 30 %) mais en limitant les participations à des apports en nature. Reste le cas particulier de la chaîne Festival qui a vocation à une diffusion gratuite sur la télévision numérique terrestre.

91) Dont la majorité, après fusion avec la chaîne Muzik, appartient depuis 2001 au groupe Lagardère. L'achat en 2004 des parts de Wanadoo dans Mezzo par France Télévisions porte sa participation de 20 % à 40 %.

Au total, la politique menée par le groupe public en matière de bouquet satellitaire a très largement avorté. France Télévisions est sans doute entré trop tard sur un marché devenu hautement concurrentiel et sans moyens suffisants pour y jouer un rôle déterminant.

Mais son retrait n'est pas sans conséquences. Certes les chaînes dites « de complément », par rapport aux grandes chaînes hertziennes, restent marginales dans l'audience globale nationale (un tiers des foyers ont accès à une offre de complément). Mais leur part d'audience tend à progresser avec régularité et la multiplication des modalités techniques de diffusion (notamment avec l'apparition d'offres commerciales utilisant les câbles téléphoniques grâce à la technologie ADSL⁹²) devrait accentuer ce mouvement. Il ne faut donc pas exclure une diminution tendancielle de l'audience des principales chaînes hertziennes (dites *premium*) que les diffuseurs privés pourront compenser par leurs chaînes thématiques, ce que la télévision publique ne pourra plus faire.

Si une plus value substantielle de 30 M€ a été réalisée à la faveur de la vente des parts dans TPS, ce résultat ne doit donc pas masquer les conséquences stratégiques et commerciales du choix opéré par la télévision publique. Le déclassement de France 5 et d'Euronews sur le bouquet satellitaire, sans que France Télévisions en soit informé préalablement, l'illustre de manière évidente.

2 – La télévision numérique terrestre (TNT)

Plus des deux tiers des foyers français reçoivent aujourd'hui la télévision grâce à la diffusion hertzienne *analogique*. Mais les évolutions techniques conduisent à un transfert progressif vers des modalités *numériques* de réception déjà existantes (comme le câble, le satellite ou l'ADSL) ou à venir comme la numérisation de la diffusion hertzienne terrestre. En effet, selon le rapport *La télévision numérique terrestre*, établi par M. Michel Boyon à la demande du Premier Ministre, en octobre 2002, « *l'obsolescence de l'analogique rend sa disparition inévitable* ». C'est pourquoi la loi du 1^{er} août 2000 a décidé de lancer la télévision numérique de terre (TNT)⁹³.

92) L'ADSL (*asymmetric digital subscriber line*) est un dispositif installé dans les centraux téléphoniques et chez les abonnés, permettant d'accroître le débit transmis par les lignes téléphoniques.

93) *L'avantage technique de la TNT est de permettre de diffuser sur une même fréquence hertzienne six programmes distincts regroupés au sein d'un multiplex. Sachant qu'il existe aujourd'hui six fréquences disponibles, c'est donc en principe 36 chaînes qui pourront être diffusées par ce moyen.*

Le contrat d'objectifs et de moyens signé en 2001 a décidé de faire de la TNT l'axe essentiel de développement du groupe France Télévisions, en précisant que le numérique terrestre devait permettre « *d'engager un véritable redéploiement de sa stratégie de développement et de renforcer la cohésion entre ses filiales en proposant une offre de programmes encore plus complète* ».

Le déploiement d'une offre publique sur le réseau numérique terrestre prévoyait alors la création d'une chaîne d'information en continu, de huit chaînes régionales et d'une chaîne de découverte culturelle destinée aux 25-40 ans. La TNT devait également être mise à profit pour la diffusion 24 heures sur 24 de la Cinquième (devenue France 5). La réalisation de ce projet exigeant un investissement de 255,5 M€ durant la période 2001-2005, le plan de financement précisait que l'Etat apporterait une dotation en capital de 152,5 M€, le solde étant financé par la politique d'économie et de synergies de France Télévisions.

Eléments clefs du plan de financement de France Télévisions inscrits au COM (2001-2005)

Millions d'euros

Ressources		Emplois	
Capacité d'autofinancement	498,5	Investissements, dont :	591,3
Endettement	8,0	Chaînes premium	259,6
Dotation en capital	152,5	Numérique de terre	255,5
		Diversification	76,2
		Evolution du BFR	49,5
		Renforcement de la situation de trésorerie	18,2
Total	659		659

Source : COM de France Télévisions, objectifs 6.1 et 6.2

Le déploiement d'une offre publique élargie sur le réseau numérique terrestre (qui reposait sur l'hypothèse d'un démarrage de la TNT à la fin de l'année 2002) a été remis en cause en 2002 par la décision gouvernementale de reporter de près de trois ans son démarrage.

Dès lors, le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions s'est trouvé *de facto* suspendu et les négociations pour la rédaction d'un avenant se sont engagées. Comme l'a indiqué dans sa réponse écrite à la Cour le directeur du développement des médias, « *le contrat actuel venant à échéance en décembre 2005, peu après la fin du mandat du président directeur général de France Télévisions, prévue au mois d'août de la même année, la révision du contrat en cours [avant cette date] pourrait apparaître de peu de portée pratique* ».

France Télévisions se trouve donc depuis deux ans sans cadre stratégique formellement défini de concert avec l'Etat et cette situation risque de se prolonger jusqu'à la fin 2005. S'il n'est pas anormal pour un groupe public de s'adapter à de nouvelles orientations politiques, la Cour estime cependant regrettable que la logique contractuelle voulue par le législateur se trouve ainsi remise en cause.

3 – La situation actuelle et ses conséquences.

Le groupe France Télévisions se trouve aujourd'hui dans l'obligation de composer une stratégie dont les différents volets résultent de décisions gouvernementales successives, en l'absence de tout cadre politique ou financier permettant de s'assurer que les conséquences de tous ordres, et en premier lieu financières, aient été en commun appréciées.

En premier lieu, la réduction du format de la TNT a des conséquences sur l'offre publique de programmes. Au lieu de huit chaînes initialement prévues, qui constituaient une force de frappe visant les régions et de nouveaux publics, France Télévisions verra son offre réduite à la chaîne thématique Festival et au passage à 24 heures de la diffusion de France 5 et d'ARTE. Ce choix, dicté par des considérations financières, n'est pas sans conséquences sur le groupe qui devra tenir compte de l'existence dans les régions d'une nouvelle concurrence venant des chaînes privées. France 3 sera donc tenue, pour conserver son audience de proximité, de régionaliser son offre et de l'adapter à la nouvelle donne concurrentielle, ce qui exigera un effort de diversification de ses programmes. De même, la présence de la chaîne parlementaire sur le numérique terrestre obligera France Télévisions à tenir compte pour la confection de ses programmes de l'existence d'une offre plus complète de débats et d'information de nature politique et institutionnelle.

Si, comme l'assure le président de France Télévisions, la TNT « reste une chance pour la télévision publique », encore convient-il d'apprécier le coût que représentera pour le groupe le financement de l'investissement technique et des programmes qu'elle imposera. Le contrat d'objectifs et de moyens initial avait reconnu la nécessité d'un déficit d'exploitation de deux ans et prévu une évolution de la redevance pour le compenser. Même réduite dans son format, la question du financement de la TNT demeure.

En second lieu, le groupe doit intégrer dans sa stratégie et sa gestion financière les effets des décisions arrêtées au cours de ses discussions avec l'Etat : accroissement des programmes culturels en début de soirée, efforts pour faciliter l'accès des sourds et malentendants

aux programmes de la télévision publique, régionalisation accrue des programmes de France 3. Toutes ces décisions exigent des adaptations de programmes qui ont un coût. De même, les responsables de France Télévisions n'ont pas encore évalué de manière précise les conséquences de l'intégration de RFO, décidée récemment. Or, la situation financière difficile de cette entreprise comme ses particularités sociales laissent penser que le coût de cette intégration sera élevé.

En troisième lieu, et alors que la situation de l'audiovisuel extérieur exigerait des mesures importantes d'économies, de simplification et de réorganisation que le groupe n'a pas la faculté de mettre en œuvre, France Télévisions a été invité à bâtir, en principe pour le début 2005, une chaîne d'information internationale en continu (CII) dans le cadre d'une parité avec le groupe TF1, sans qu'à ce jour la question du financement soit réglée.

En définitive, en moins de dix ans, la télévision publique aura modifié à trois reprises ses orientations stratégiques. Ces changements, s'expliquent très largement par le contexte budgétaire que doit affronter l'Etat. Mais, sur un marché où l'offre de programmes diversifiés est devenue un élément clé, cette situation constitue un handicap pour la télévision publique.

C'est dire que la question du financement demeure plus que jamais cruciale pour un groupe qui trouve dans la coexistence de plusieurs chaînes de diffusion - France 2, France 3, France 5, ARTE, RFO - les fondements de son identité de service public.

B – La question cruciale du financement

La question du financement à venir du groupe France Télévisions est posée par le constat fait par la Cour d'un *effet de ciseaux* entre la progression prévisible des ressources et celle de ses principales charges (dépenses de personnel et coût des programmes) telles qu'elles peuvent être anticipées à partir de l'évolution constatée au cours des dernières années et que retracent les tableaux ci-dessous :

Progression tendancielle des charges de personnel des principales chaînes publiques

Millions d'euros

Charges de personnel	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	progression	par an
France 3	269	274	292	306	340	365	378	40,65 %	5,85 %
France 2	127	125	138	142	152	153	156	22,83 %	3,49 %
Total	396	399	430	448	492	518	534	34,93 %	5,12 %

Source : Bilans sociaux des entreprises.

Progression tendancielle du coût des programmes achetés des principales chaînes publiques

Millions d'euros

Progr.achetés	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Progression	par an
France 3	175	180	204	203	216	237	216	22,96 %	3,50 %
France 2	209	224	228	245	253	255	279	33,49 %	4,93 %
Total	384	404	432	448	469	492	495	28,69 %	4,29 %

Source : Comptes sociaux des entreprises

Ainsi, la progression des charges annuelles des chaînes, si l'on tient compte des dépenses de programme et de personnel, se situe en moyenne entre 4 et 5 % par an.

Cette progression est à rapprocher de celle observée pour les ressources et qui peut être estimée en moyenne à 3,2 % par an, une fois opérés les retraitements nécessaires pour tenir compte, d'une part, des compensations liées aux exonérations de redevances accordées par l'Etat d'autre part, de la modification des règles en matière de publicité (France Télévisions ayant vu la durée de diffusion des écrans réduite de douze à dix puis à huit minutes par jour).

L'évolution tendancielle entre les charges et les recettes fait donc apparaître un écart de l'ordre de un point à un point et demi.

Sans doute cet effet de ciseaux a-t-il été masqué dans la période la plus récente par une croissance annuelle plus forte de la ressource publicitaire liée au dynamisme des régies publicitaires du groupe qui ont su jouer de manière innovante sur la rareté de l'offre. La contribution de la publicité au chiffre d'affaires du groupe a donc permis à France Télévisions non seulement de financer la progression de ses charges, mais

aussi de maintenir des comptes bénéficiaires. Mais cet équilibre est fragile car le marché de la publicité est volatil et soumis à de nombreuses inconnues : la conjoncture économique, l'audience des chaînes et l'évolution de l'offre d'écrans publicitaires permis par les chaînes dites de complément, ... Par ailleurs, rien ne garantit que les régies publicitaires du groupe seront en mesure de conserver les positions acquises.

Cette mise en perspective des charges (dont la progression subit une très forte inertie) et des recettes (dont la progression au même niveau n'est pas assurée) fait ainsi apparaître un risque de financement sérieux que les dirigeants de France Télévisions comme ses différentes tutelles ont reconnu.

Ce phénomène est inquiétant à plusieurs titres. Si des gisements d'économie existent au-delà de celles réalisées dans le cadre du plan Synergia, les charges les plus lourdes, les dépenses de personnel et celles liées au coût de la grille sont, elles, plus difficiles à réduire.

C'est ce constat qui avait conduit l'Etat à prévoir dans le contrat d'objectifs et de moyens une croissance de 3,2 % à 3,7 % de la ressource publique, en tablant sur une stabilisation de la part d'audience de la télévision publique.

Dans leur réponse aux observations de la Cour, les dirigeants de l'entreprise ont confirmé que « *compte tenu des programmes d'économies et de synergies mis en œuvre.....une croissance de la redevance en tout état de cause supérieure à 3 % paraissait nécessaire pour financer le développement à venir de la télévision publique* ».

Ce jugement repose sur une analyse de la position concurrentielle de France Télévisions et des obligations que lui confèrent ses missions de service public. Sur le marché, l'acteur dominant dispose de moyens financiers qui lui permettent d'investir fortement dans des programmes capables d'attirer de larges publics populaires et, par là même, les annonceurs publicitaires. Pour sa part, France Télévisions ne peut qu'opter pour une offre de programmes diversifiés, nécessairement coûteuse, reflet de la complémentarité recherchée et assumée de ses différentes chaînes. Dans ces conditions le coût de la grille des chaînes évolue selon une tendance qui ne peut être très inférieure à celle de ses concurrents privés. Si un décalage est possible, il ne saurait être, de l'avis des dirigeants de France Télévisions, supérieur à un point. Il faut en effet avoir à l'esprit que le groupe public ne peut contrairement à ses concurrents renoncer à des programmes onéreux, comme la couverture des jeux olympiques ou celle des campagnes électorales, qui sont au cœur de ses missions de service public.

Dès lors, si l'offre de programmes devait être revue à la baisse pour des raisons financières, ce qui constitue le propre d'une télévision publique – toucher par la diversité de ses programmes les publics les plus larges – risquerait d'être mis en cause. Selon le jugement du président de France Télévisions, « *le danger de toutes les télévisions publiques, c'est, faute de ressources, de se trouver concentrées sur des populations de téléspectateurs typés* ».

C'est d'ailleurs pour cette raison que le groupe public, à la différence des télévisions privées mais comme son homologue publique britannique de la BBC, privilégie une mesure de l'audience prenant en compte l'exigence de la diversité des publics. Mais pour être plus conforme aux objectifs d'une télévision publique, l'audience cumulée n'est pas l'indicateur que privilégient les annonceurs. L'élément clef de détermination de la valeur des écrans publicitaires demeure la part d'audience et France Télévisions ne peut s'en abstraire sans risque pour son équilibre financier.

Dès lors, si l'Etat veut placer la télévision publique en situation de financer les ambitions qui lui sont assignées pour le contenu de ses programmes, il ne dispose que de deux variables d'ajustement : l'assouplissement de l'encadrement actuel de la diffusion d'écrans publicitaires ou l'accroissement du taux de la redevance. De l'avis de la direction du développement des médias, la première solution remettrait en cause un équilibre politique difficilement trouvé avec la presse écrite et le secteur privé et comporterait en outre le risque d'inciter à une course à l'audience qui compromettrait les lignes éditoriales.

Quant à la redevance, les administrations de tutelle n'ont pas été en mesure d'évaluer l'effet que la modification des modalités de recouvrement par adossement à la taxe d'habitation pourrait avoir sur son rendement. Tout laisse penser cependant que l'amélioration attendue de la collecte sera loin d'être à la hauteur des besoins de financement qui ont été évoqués. Si cette hypothèse devait être confirmée, l'Etat et France Télévisions se trouveraient placés devant le choix difficile d'avoir à accepter et justifier une augmentation du taux de la redevance ou, à défaut, de revoir le périmètre de la télévision publique, celle-ci n'étant plus en mesure de couvrir la diversité des programmes de ses chaînes.

En tout état de cause, la stratégie de France Télévisions ne peut pas être fixée sans qu'il soit tenu compte des perspectives d'évolution de ses ressources qui lui sont en grande partie imposées de l'extérieur.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En conclusion, la Cour croit devoir formuler trois recommandations pour l'avenir de la télévision publique.

En premier lieu, l'Etat devrait tirer toutes les conséquences de la profonde transformation du groupe et revoir en profondeur son dispositif tutélaire. Si chacun s'accorde à reconnaître que le conseil d'administration est devenu un lieu utile de délibération et de surveillance, il y a lieu d'aller plus loin dans la transformation des modes d'exercice de la tutelle. Dès lors que l'entreprise est sous le contrôle de l'Agence des participations de l'Etat et que son conseil s'est doté d'un comité d'audit actif, le maintien d'une mission de contrôle économique et financier mérite d'être discuté. Dès lors également qu'une large autonomie de gestion est reconnue à ses dirigeants, le dispositif d'encadrement salarial par la commission interministérielle de coordination des salaires (CICS) paraît profondément inadapté.

En second lieu, l'ampleur des changements technologiques en cours, la vigueur de la concurrence sur le marché et la présence d'un acteur dominant et puissant placent la télévision publique, ses dirigeants et ses personnels dans une situation exigeante. Le maintien d'une offre télévisuelle diversifiée et d'une audience cumulée qui en confirme le bien-fondé trace un chemin étroit, demandant à la fois un effort nécessairement coûteux pour conserver savoir-faire, talents et capacités créatrices, mais aussi une maîtrise plus grande des coûts, surtout salariaux, dont la croissance est incompatible avec l'évolution des ressources.

Enfin, si la création d'une structure de tête constitue un progrès, elle ne saurait occulter la difficile question du financement de l'entreprise. Les hésitations et changements stratégiques de ces dernières années reflètent d'abord la situation des finances publiques et la difficulté de l'Etat actionnaire à arbitrer entre les options possibles. Le pire des choix serait sans doute de persévérer dans cette voie. Il appartient aux autorités politiques d'apprécier sans trop attendre si un effort supplémentaire doit être demandé aux téléspectateurs par le biais de la redevance ou si la rigueur des temps impose, faute de pouvoir financer la diversité des chaînes qui composent la télévision publique, d'en revoir le périmètre ou d'en réduire les ambitions en matière de qualité et de diversité des programmes.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE

Le MINEFI partage dans les grandes lignes l'appréciation positive portée par la Cour sur l'amélioration de la gouvernance, de la gestion et des résultats financiers du groupe France Télévisions depuis la création de la holding en septembre 2000. L'entreprise a accompli à cet égard des progrès indéniables : réduction de la dette et redressement de la structure financière du groupe, mobilisation de synergies significatives entre les différentes chaînes du groupe, amélioration de la gouvernance d'entreprise.

Je souhaite toutefois porter à la connaissance de la Cour quelques observations sur quatre thèmes abordés dans ce rapport public.

I - Financement du groupe France Télévisions

La Cour s'interroge sur le financement de France Télévisions, en s'inquiétant d'un possible écart entre la progression future de ses ressources et celles de ses principales charges (dépenses de personnel et coût des programmes). Dans ce contexte, elle considère qu'il existe un risque sérieux pour le financement du groupe, et propose différents types de solutions : augmentation de la ressource publique, assouplissement de la réglementation sur la diffusion d'écrans publicitaires, ou réduction du périmètre de la télévision publique. Les analyses sur lesquelles reposent ces recommandations appellent tout d'abord deux remarques de fond.

Il convient en premier lieu de noter que l'accroissement prévu des charges de personnel du groupe France Télévisions est en large partie imputable à la hausse des effectifs de France 3 envisagée dans le cadre du Plan Horizon 2008. De janvier 2003 à septembre 2004, l'effectif permanent de l'ensemble du groupe s'est accru de 263 emplois, dont 241 pour France 3 et cette tendance devrait se poursuivre. Cette orientation stratégique importante, prise par France Télévisions pour l'avenir, et la pertinence de ce choix, fondé notamment sur l'hypothèse d'un développement du paysage télévisuel local sur le modèle radiophonique, auraient pu utilement faire l'objet d'une analyse approfondie dans le rapport de la Cour.

La seconde observation concerne le cadre général d'analyse retenu par la Cour. La Cour n'envisage en effet comme source de revenus pour la télévision publique, outre la redevance, que les seules recettes de ventes d'espaces publicitaires. Or, la structure des revenus des groupes privés, mais aussi de la BBC qui publie par exemple une douzaine de magazines, montre que les droits dérivés, l'édition, la téléphonie, etc..., constituent des relais de croissance importants, dépassant dans certains cas (M6 notamment) le niveau des rentrées publicitaires. Même si les objectifs de la télévision publique ne lui permettent pas d'envisager une évolution aussi radicale, il me semble souhaitable d'initier une réflexion approfondie sur la diversification

des revenus commerciaux de la télévision publique ; des réflexions sont à cet égard déjà en cours au sein du groupe France Télévisions, notamment dans le cadre des travaux sur les nouveaux formats et supports de diffusion.

Concernant les voies de résorption de l'écart entre les recettes et les charges de la télévision publique, l'option d'une privatisation partielle, évoquée par la Cour, n'est pas envisagée aujourd'hui. L'éventualité d'un assouplissement des règles sur la diffusion d'écrans publicitaires me semble en revanche une voie digne d'être explorée. Une telle évolution devrait néanmoins faire l'objet d'une réflexion approfondie et d'une large concertation, car elle pourrait être de nature à affecter négativement l'acceptabilité sociale du financement de l'audiovisuel public par la redevance.

Quant à l'augmentation des ressources publiques, le Gouvernement a engagé une importante réforme de la redevance audiovisuelle, consistant en un adossement de sa collecte sur celle de la taxe d'habitation. Cette mesure devrait à la fois permettre d'améliorer le taux de recouvrement de la redevance, et de réduire la fraude, en contraignant l'ensemble des assujettis à une déclaration sur l'honneur. Je souhaite par ailleurs préciser que, contrairement aux affirmations portées par la Cour (p. 20 « les administrations de tutelle n'ont pas été en mesure d'évaluer l'effet que la modification des modalités de recouvrement par adossement à la taxe d'habitation pourrait avoir sur son rendement »), le Gouvernement a communiqué au Parlement l'ensemble des données prévisionnelles relatives aux effets de cette réforme. Ainsi, à titre d'exemple, l'adossement de la redevance sur celle de la taxe d'habitation devrait permettre une amélioration du taux de recouvrement de l'année qui passerait ainsi de 82,5 % à 92,5 %. Par ailleurs, la réforme devrait également permettre, via la baisse du taux de fraude, de dégager dès 2005 près de 28M€ de recettes supplémentaires.

II - Stratégies du groupe France Télévisions

A - Stratégie de diffusion

La Cour affirme que « du fait d'un contexte budgétaire tendu et des conséquences des alternances politiques, France Télévisions a dû s'adapter à des changements d'orientations fréquents (...) et a dû revoir significativement à la baisse ses ambitions et en décaler la réalisation ». Ces affirmations me semblent devoir être nuancées. Les changements de stratégie évoqués ne sont pas le fait d'un contexte budgétaire tendu, ni même celui d'alternances politiques, mais ont été d'abord justifiés par les mutations profondes du secteur. L'enjeu pour France Télévisions est de s'adapter à cet environnement concurrentiel, qui suppose donc une capacité permanente d'adaptation stratégique.

1) Satellite

La Cour indique que le Président de France Télévisions a choisi en 2000 de tirer les conséquences de sa situation défavorable d'actionnaire minoritaire au sein de TPS en décidant de vendre la participation du groupe.

Cette réorientation majeure de France Télévisions semble moins le résultat d'une contrainte économique que d'un choix stratégique, d'où ont ensuite découlé les difficultés des chaînes thématiques du groupe public, allant parfois jusqu'à leur cession ou disparition. A la guerre tarifaire déjà engagée entre Canal Satellite et TPS, évoquée à juste titre par la Cour, s'est alors ajoutée, en 2002, une autre cause majeure d'érosion des rémunérations versées aux chaînes. Le désengagement de France Télévisions a en effet accéléré le processus de réduction des rémunérations satellitaires et a affecté très sévèrement les chaînes thématiques publiques, conduites à mener avec TPS des négociations de plus en plus délicates. Toutes ont ainsi dû abaisser leurs budgets de programmes, mêmes celles qui avaient déjà atteint l'équilibre financier, comme Festival, dès l'exercice 2000 ou Histoire en 2001, les contraignant à renouer avec des résultats déficitaires dès 2002-2003.

La Cour considère néanmoins que la politique menée par le groupe public en matière de bouquet satellitaire a échoué (page 13). Le « défaut de vigilance » manifesté par France Télévisions à l'égard de certaines de ses filiales avait déjà été signalé par la Cour, notamment dans ses investigations sur la société Mezzo.

2) Télévision numérique terrestre (TNT)

La Cour rappelle que « le déploiement d'une offre publique sur le réseau numérique terrestre prévoyait » initialement « la création d'une chaîne d'information en continu, de huit chaînes régionales et d'une chaîne de découverte culturelle destinée aux 25-40 ans », alors que l'offre du groupe sera dorénavant réduite « à la chaîne thématique Festival et au passage à 24 heures de France 5 et d'Arte » (cette dernière n'étant pas contrôlée par France Télévisions).

La Cour ajoute que ce choix a été « dicté par des considérations financières », suggérant que l'intérêt collectif en matière télévisuelle doit être prioritairement mis en œuvre par des entreprises publiques. Or, le choix des pouvoirs publics n'a pas été seulement le fruit de considérations budgétaires, mais a émané également du souci d'élargir l'offre de télévision gratuite en suscitant l'émergence de nouveaux entrants, en répondant ainsi au double objectif d'améliorer les possibilités de choix des téléspectateurs, et le jeu d'une concurrence qui n'est pas forcément antinomique de la création.

Considérant à la fois la politique de diffusion satellitaire et le numérique hertzien, il est donc inexact de parler d'« instabilité stratégique » : France Télévisions n'a connu qu'un seul changement important de stratégie, consistant à abandonner progressivement la diffusion satellitaire. Pour la TNT, les changements évoqués par la Cour ont surtout consisté à améliorer la place donnée à de nouveaux opérateurs.

Par ailleurs, après avoir constaté cette réduction des ambitions initiales de France Télévisions, la Cour considère que « la question du financement de la TNT demeure ». Le supplément important de ressources publiques affectées (une dotation supplémentaire de près de 30 m€ est prévue pour 2005), les performances commerciales de la Régie publicitaire et une bonne utilisation des images produites ou achetées par le groupe devraient lui permettre à court terme de financer ces nouveaux développements. Il convient par ailleurs de noter que la substitution envisageable à terme de la diffusion numérique terrestre à la diffusion analogique représentera pour France Télévisions une économie annuelle très significative.

B - Contrat d'objectifs et de moyens

La Cour déplore que le Contrat d'Objectifs et de Moyens soit devenu caduc peu après sa signature, du fait de la révision en baisse du périmètre de l'offre publique sur la TNT et regrette que « le groupe se trouve de facto dépourvu de tout horizon pluriannuel de ses moyens ». Les négociations engagées en vue de la conclusion d'un avenant n'ont effectivement pas pu aboutir en raison de l'écart trop important entre les demandes exprimées par France Télévisions et l'évolution envisageable à moyen terme de la ressource publique disponible. L'absence de conclusion d'un avenant au COM ne s'explique donc pas simplement par « des hésitations de l'Etat à arrêter une stratégie conciliable avec le niveau des ressources qu'il est possible d'affecter à la télévision publique », mais surtout par la difficulté à articuler un scénario d'offre publique sur la TNT compatible avec une perspective réaliste de progression du taux de la redevance. Par ailleurs, le financement prévu initialement dans le COM s'inscrivait également dans la perspective d'un développement rapide de la TNT, qui a été entre-temps différé. De ce fait, il semble logique, compte tenu du décalage de ce projet, que les dotations prévues à cet effet n'aient pas été attribuées.

C - Stratégie éditoriale

Le développement consacré à la programmation des différentes chaînes et aux risques de redondance correspond à une interrogation légitime, partagée par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. La solution de ces difficultés ne peut toutefois pas seulement résider dans une plus grande centralisation, mais dans des adaptations éventuelles des cahiers des charges des chaînes du groupe, s'accompagnant d'une meilleure évaluation de leur impact économique.

D - Intégration de RFO

L'intégration de RFO au sein du groupe France Télévisions a été décidée par le Parlement, dans le cadre de la loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, adoptée le 9 juillet 2004.

La situation financière de RFO est de toute évidence restée fortement dégradée au cours des dernières années, comme l'ont tour à tour déploré, les rapports des corps d'inspection et de contrôle qui ont successivement analysé les carences de gestion de l'entreprise (Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires Culturelles, Cour des Comptes).

Suite aux recommandations alors formulées et aux instructions fermes transmises en juillet 2002 par les trois ministres de tutelle de l'entreprise (Outre-Mer, Culture et Communication, Economie, Finances et Industrie), RFO s'est enfin engagée dans un processus d'assainissement financier progressif, dont les premiers dividendes sont désormais perceptibles.

Il appartiendra à l'équipe de direction de la chaîne récemment nommée par France Télévisions, de parachever ces efforts de redressement en optimisant la gestion de la nouvelle filiale. RFO a été en outre recapitalisée par l'Etat à hauteur de 10 M€ préalablement à son adossement au groupe France Télévisions, afin de ramener à l'équilibre sa situation nette. L'opération a pris la forme d'une fusion-absorption de RFO par France Télévisions, prenant effet au 1^{er} juillet 2004.

L'intégration de RFO au sein de France Télévisions devrait permettre une amélioration de la gestion de cette société et le développement de synergies avec les autres chaînes du groupe : amélioration du contrôle de gestion des stations régionales de RFO, optimisation de la gestion des ressources humaines, réforme du dispositif de collecte publicitaire Outre-Mer. Ces efforts devraient permettre de réduire le coût pour France Télévisions de l'intégration de RFO.

III - Gouvernance d'entreprise

A - Participations

Dans le cadre d'un développement sur les moyens d'améliorer la performance du groupe, la Cour suggère de renforcer les pouvoirs de contrôle de France Télévisions sur la gestion des sociétés dans lesquelles elle détient une participation significative. Sur la période couverte par les investigations de la Cour, aucune des sociétés mentionnées, Canal France International (détenue à 75 % depuis juillet 2003), TV5 (détenue à 51 % depuis juillet 2004) et ARTE France (détenue à 45 %), n'était toutefois contrôlée majoritairement par France Télévisions.

Je partage néanmoins les observations de la Cour sur le caractère anormal de la situation actuelle, dans laquelle France Télévisions n'est effectivement pas en mesure de jouer activement son rôle d'actionnaire. Une réflexion me semble donc devoir être engagée sur les moyens de faire évoluer cette situation, en prenant toutefois en considération les spécificités des sociétés concernées.

En ce qui concerne les sociétés de l'audiovisuel extérieur (CFI et TV5), les missions particulières qui leur sont confiées justifient en effet les particularités de leur mode de gouvernance. Comme le souligne le ministère des affaires étrangères dans sa réponse à la Cour, CFI constitue un outil au service de l'action extérieure de la France, et doit pouvoir continuer à remplir efficacement ces missions.

En ce qui concerne ARTE France, même si France Télévisions dispose d'un siège au conseil de surveillance de cette société, ainsi que de la vice-présidence de l'Assemblée Générale d'Arte GIE à Strasbourg, la spécificité de cette chaîne à vocation européenne, instituée en application du traité franco-allemand du 2 octobre 1990 et conformément au contrat conclu le 30 avril 1991, ne permet pas d'appréhender la relation entre France Télévisions et sa filiale de manière classique, basée sur une approche strictement managériale de cette participation.

B - Cadrage salarial

La Cour relève que « les autorités de tutelle [maintiennent] un contrôle étroit de l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place » par l'intermédiaire d'un cadrage salarial et milite en faveur d'une plus grande responsabilisation du groupe France Télévisions sur ces questions.

Concernant l'évolution du processus de cadrage salarial, une notification plus précoce du cadrage salarial me semble à la fois légitime et souhaitable ; une évolution en ce sens a été mise en œuvre dès l'automne 2004 pour les sociétés de l'audiovisuel.

Comme l'a démontré récemment le rapport de M. Patrice Martin-Lalande, Député, sur les conventions collectives des personnels de l'audiovisuel, la gestion des salariés placés sous le régime de la convention collective des entreprises publiques de l'audiovisuel « s'éloigne très sensiblement de celle qui pourrait être attendue d'une entreprise et s'apparente beaucoup plus à celle d'une administration ». Dans un tel contexte, il serait peu conforme à l'intérêt général que l'Etat renonce à exercer une régulation sur l'évolution des charges de personnel dans un secteur très largement financé par des fonds publics.

C - Contrôle d'Etat

La Cour affirme que le « maintien d'une mission de contrôle économique et financier (...) n'a plus beaucoup de raison d'être », du fait de changement de logique économique du groupe France Télévisions.

Je ne partage pas l'avis de la Cour sur ce point et regrette qu'elle n'ait pas, à cet égard, interrogé les directions et services de l'Etat concernés. Comme le sait la Cour, un projet de décret réformant les modalités d'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat est en cours de signature : il prévoit la possibilité d'une sortie de certaines entreprises du champ de ce contrôle lorsqu'elles répondent à un certain nombre de critères, parmi lesquels la situation économique et financière de l'entreprise, la qualité de sa gouvernance et l'efficacité de son contrôle interne.

Par ailleurs, la situation spécifique de France Télévisions me semble toujours justifier le maintien d'un contrôle externe : l'entreprise reste financée à 70 % sur fonds publics, et son conseil d'administration reste composé selon des règles spécifiques, dérogatoires au droit commun des sociétés. La présence d'un contrôleur d'Etat, exerçant son contrôle au sein même de la société, constitue pour l'Etat, actionnaire et financeur de la télévision publique, la garantie d'une information régulière et indépendante sur les différents aspects de la vie de l'entreprise, essentielle pour le travail des différentes administrations de tutelle.

Il convient par ailleurs de souligner que la réforme en cours du contrôle d'Etat a pour objet d'orienter davantage ses missions sur l'analyse des risques et l'évaluation des performances des entreprises, plutôt que sur le contrôle de la régularité des actes. Cette modernisation des modalités d'exercice du contrôle d'Etat vient ainsi appuyer, en complément, les efforts de l'entreprise pour renforcer ses procédures et ses instances de contrôle et d'audit interne (conseil d'administration, comité d'audit et direction de l'audit interne).

IV - Gestion de la holding publique

A - Gestion globale

La Cour présente un tableau retraçant les résultats du groupe France Télévisions de 2001 à 2003, et faisant apparaître une progression substantielle du résultat d'exploitation (+ 89 %) et courant (+ 37 %). Elle indique que cette bonne performance n'est pas liée à l'accroissement des ressources publiques (+5,31 %) mais à la progression des recettes commerciales et à la maîtrise des dépenses (50 M€ d'économies en 2003). Sans remettre en cause cette appréciation positive, il convient de la nuancer : d'une part, le basculement majeur opéré par la loi du 1^{er} août 2000 a réduit la durée des espaces publicitaires sur les antennes de France 2, France 3 et France 5, et a été accompagné d'une hausse significative des crédits d'Etat. Ainsi, la ressource publique a progressé de 41 % depuis 1999. D'autre part,

la loi de 2000 pourrait également avoir créé un effet de rareté des espaces publicitaires du groupe que la régie a bien su exploiter et qui a contribué à ses bonnes performances commerciales.

B - Gestion financière

La Cour souligne, à juste titre, le changement de logique économique au sein de la holding France Télévisions (mise en œuvre d'un programme d'économies à travers le plan Synergia lancé en avril 2002, contrôlé par un auditeur extérieur à la demande du Ministère), et la mise en place de procédures de contrôle et d'audit interne : création d'une direction de l'audit interne et d'un comité d'audit, instauration de procédures de reporting et d'objectifs de résultat au sein du groupe. Toutefois, il convient de rappeler que ces évolutions, qui ont été impulsées par l'Etat actionnaire, ont été antérieures à la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 : le comité d'audit a été créé en 2001 et la direction de l'audit interne début 2003.

C - Gestion des ressources humaines

Concluant des analyses sur la gestion des ressources humaines, qui correspondent à un diagnostic largement partagé, la Cour affirme qu'alourdie par des charges de personnel grevées d'automatisme divers, « France Télévisions n'est pas armée pour retenir les talents » qu'elle a formés ou pour les faire revenir. Or, comme le montrent des exemples récents, des allers et retours fréquents entre le public et le privé caractérisent aujourd'hui les carrières des professionnels de l'audiovisuel et ce dans tous les métiers de l'information, de l'animation, de la production ou de la gestion.

Cependant, comme le souligne la Cour, il serait souhaitable que la holding, renforce son rôle d'impulsion et de coordination en matière de politique sociale, notamment en ce qui concerne l'encadrement supérieur des sociétés du groupe.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA
COMMUNICATION**

Le ministère de la culture et de la communication prend acte avec satisfaction de l'appréciation globalement positive portée par la Cour sur la profonde transformation du groupe France Télévisions et partage cette appréciation. Cependant, son analyse de l'évolution du groupe diverge profondément de celle conduite par la Cour sur trois questions.

Alors que la Cour porte au crédit du holding les améliorations constatées et énonce comme première recommandation que l'Etat revoie « en profondeur son dispositif tutélaire », le ministère de la culture et de la communication tient à rappeler que la mise en place et la transformation du groupe France Télévisions résultent de la volonté de l'Etat et considère que la modernisation des instruments de la tutelle, sans doute nécessaire, constitue un enjeu mineur pour l'avenir de la télévision publique (I). S'agissant des « changements d'orientations fréquents » de la stratégie du groupe que dénonce la Cour, le ministère de la culture et de la communication considère que sur le cœur de sa mission de service public la stratégie du groupe se caractérise par la continuité et que la politique de diversification a su s'adapter aux modifications de l'environnement du groupe (II). Enfin, sur la question du financement, la Cour considère pour le passé que « l'amélioration des résultats de France Télévisions ne vient pas de l'accroissement des ressources publiques » et anticipe « un effet de ciseaux entre la progression prévisible des ressources et des charges » de la télévision publique créant un « risque de financement sérieux pour l'avenir ». Le ministère de la culture et de la communication estime, au contraire, que l'Etat a assuré une évolution des ressources publiques adaptée au développement de France Télévisions et que rien ne prouve qu'il ne continuera pas à le faire (III).

I. – La mise en place et la transformation du groupe France Télévisions résultent de la volonté de l'Etat.

Le ministère de la culture et de la communication prend note de l'appréciation positive que la Cour des comptes porte sur le rôle du holding : de ce fait, le groupe « France Télévisions dispose désormais de la structure de tête qui lui manquait même si la profonde transformation réalisée mérite encore d'être parachevée ».

Comme l'observe la Cour, cette évolution a été initiée par la loi du 1^{er} août 2000. La mise en œuvre de cette même loi par les administrations compétentes, ainsi que les décisions prises par l'Etat depuis lors, ont également encadré la remise en ordre financière, le changement de logique économique et l'effort de cohérence dans la gestion de France Télévisions.

1 - La rationalisation des structures de France Télévisions et de l'audiovisuel public, poursuivie depuis la création du groupe, résulte essentiellement de décisions de l'Etat.

a) L'affirmation du rôle du holding :

La loi du 1^{er} août 2000 a profondément modifié les structures de la télévision publique non seulement en dotant celle-ci d'une « structure de tête » comme l'observe la Cour (article 44 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée), mais également en organisant son évolution vers une logique de responsabilisation d'entreprise lui permettant de mieux maîtriser son développement à moyen terme : l'allongement à cinq ans du mandat du Président de France Télévisions (article 47-1) et la définition du rôle du holding dans la détermination des orientations stratégiques de chaque chaîne dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens (COM) conclu entre l'Etat et le groupe France Télévisions (article 53), sont à cet égard des mesures essentielles.

C'est donc la loi du 1^{er} août 2000 et sa mise en œuvre immédiate par les ministères de tutelle, notamment au travers de la négociation du contrat d'objectifs et de moyens du groupe pour la période 2001-2005, qui ont encadré ce que la Cour appelle « l'effort de cohérence » du groupe. Au-delà de l'encadrement de sa gestion (cf. I-2 ci-dessous), bon nombre des évolutions dont se félicite, à juste titre, la Cour, résultent des discussions entre l'Etat et l'entreprise : il en est ainsi de la politique d'harmonisation, par exemple en matière de programmes pour la jeunesse (objectif 1.7 du COM), ainsi que de la politique de relations avec le téléspectateur à laquelle est consacrée la deuxième partie du COM⁹⁴ (qui traite de l'ensemble des dispositifs relevés par la Cour : objectif d'audience cumulée, baromètre qualitatif, indice d'affinité...).

b) La rationalisation de l'audiovisuel public :

Après que la loi du 1^{er} août 2000 a organisé l'intégration de France 5 au groupe France Télévisions, le Gouvernement a poursuivi la rationalisation de la télévision publique. En effet, la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle a réalisé l'intégration de Réseau France Outre-mer (RFO) au groupe France Télévisions. Comme en 2000, cette modification des structures a été précédée et accompagnée d'un effort financier de l'Etat pour assurer l'assainissement de la situation financière des entreprises avant leur intégration à France Télévisions.

94) Intitulée « Mission II : placer le téléspectateur au centre du dispositif élaboré pour honorer les engagements de service public ».

S'agissant de RFO, alors que cette société était structurellement déficitaire (à hauteur de 6 M€ en 1999 et 2000), sa situation a été progressivement redressée pour atteindre l'équilibre en 2003 (bénéfice de 0,2 M€) au moment de la décision de son intégration à France Télévisions. De surcroît, son bilan a été assaini, l'Etat ayant procédé à une dotation en capital de 10 M€ en juillet 2004, avant d'en transférer la propriété au holding. Dans ces conditions, il est surprenant que la Cour considère le « coût de l'intégration élevé » (p. 16). Au-delà de la difficulté, mais qui n'est pas nouvelle pour le groupe, de gérer une société dont les structures sont très décentralisées, il demeure que la situation de RFO a été assainie.

De même, les structures de l'audiovisuel extérieur ont été rationalisées dans le respect des spécificités des missions des organismes qui le composent, que la Cour ne manque pas de rappeler. L'intégration au groupe France Télévisions de Canal France International (CFI) n'est effective que depuis juillet 2003 (date à laquelle France Télévisions a acquis 75 % du capital de cette société). S'il est exact qu'un équilibre doit être trouvé, comme l'indique la Cour, entre le contrôle exercé par France Télévisions et les prérogatives de l'Etat s'agissant d'une activité régaliennne totalement financée par le ministère des Affaires étrangères, il est excessif d'affirmer que France Télévisions ne peut « à aucun moment intervenir dans [la] gestion de CFI ».

Au cours de l'année 2004, France Télévisions a au contraire été pleinement impliquée tant dans les organes sociaux (le conseil d'administration et le comité d'audit qui en émane et qui est présidé par le directeur général adjoint de France Télévisions) que dans le fonctionnement de CFI. Au 1^{er} janvier 2005, trois salariés de la direction des relations internationales de France Télévisions auront rejoint CFI ; à cette date, le directeur général et le directeur général adjoint seront tous deux issus de France Télévisions.

S'agissant de TV5, sans revenir sur les contraintes qu'imposent les relations avec les partenaires francophones de la chaîne, il convient de rappeler que France Télévisions ne possède la majorité (51,5 %) du capital⁹⁵ de TV5 Monde que depuis juillet 2004.

Enfin, en ce qui concerne ARTE France, outre le fait que France Télévisions n'est pas majoritaire dans son capital (45 %), la décision prise en 2000, après concertation avec le partenaire allemand, de ne pas l'intégrer au groupe n'est pas remise en cause à ce jour.

⁹⁵) En conséquence de l'intégration de RFO à France Télévisions.

2 - L'amélioration de la gestion et de la gouvernance du groupe a été encadrée et accompagnée par les ministères de tutelle.

a) Sur l'amélioration de la gestion :

Il paraît incomplet d'imputer uniquement à « la mise en place du holding », « la sortie de la logique budgétaire et administrative traditionnelle » ou « la mise en œuvre de plan d'économies dont la réalisation effective est contrôlée par un cabinet d'audit extérieur ». En effet, l'ensemble des dispositifs dont la Cour salue la mise en place a fait l'objet de longues négociations avec les ministères de tutelle lors de la préparation du COM.

C'est en particulier le cas pour ce qui concerne les économies et synergies : le COM prévoit ainsi les objectifs d'économie (indicateur 6.4.1) que le plan Synergia n'a fait que décliner, après avoir été présenté et approuvé par l'Etat (notamment au sein du conseil d'administration). De même, l'audit annuel de l'exécution du contrat (et du plan d'économies qu'il comporte) que la Cour cite en exemple de bonne gestion est prévu par l'article 4 du COM, qui a fait l'objet d'une attention particulière de la part des administrations de tutelle.

b) Sur la gouvernance de l'entreprise :

Le ministère de la culture et de la communication prend note du fait que la Cour relève avec satisfaction le rôle que joue le conseil d'administration de France Télévisions, ainsi que le comité d'audit qui en émane. Le rôle du conseil d'administration a en effet été organisé par le législateur qui, avant la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 que mentionne la Cour, a surtout doté l'organe social de France Télévisions de larges pouvoirs pour assurer la cohérence du groupe. En particulier, outre le fait que son président assure également la présidence des conseils d'administration des sociétés nationales de programmes, il assure la répartition entre les chaînes des dotations publiques octroyées par l'Etat.

Le renforcement du rôle des conseils d'administration constitue l'une des évolutions en cours dans l'exercice par l'Etat de son rôle d'actionnaire d'entreprises publiques. S'il appartient au ministère de l'économie et des finances de rappeler ces évolutions, il convient de préciser qu'elles sont mises en œuvre au-delà de France Télévisions. En effet, s'il est incontestable que ce groupe, doté de moyens importants, a joué un rôle d'avant-garde au sein de l'audiovisuel public, l'Etat souhaite que Radio France, par exemple, emprunte la même direction (mise en place d'une comptabilité d'entreprise et de compte-rendus de gestion mensuels, création d'un comité d'audit...).

En conséquence, il est surprenant que la principale conclusion tirée par la Cour d'évolutions positives du rôle de l'Etat dans la gouvernance soit la remise en cause des instruments de pilotage de l'Etat. S'il est exact que certains de ces instruments méritent d'être améliorés ou revus, cette analyse, que les ministères de tutelle ont engagée, ne peut être séparée de la réflexion plus générale sur l'évolution de la tutelle exercée sur l'ensemble des entreprises publiques. De surcroît, s'agissant des organismes du service public de l'audiovisuel, certaines spécificités ne peuvent être ignorées, comme :

- *le fait que les ministères de tutelle sont privés des compétences que le législateur a dévolues au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), seul compétent pour la nomination des présidents de France Télévisions et Radio France ;*
- *l'appartenance de France Télévisions à un secteur public de l'audiovisuel dont les salariés, ou à tout le moins leurs représentants, veillent à préserver l'unité (qui demeure incarnée pour partie par des conventions collectives communes) ; ce seul point justifie la prudence que la Cour a pu observer quant à la remise en cause des instruments de contrôle de l'évolution des salaires dont les effets pourraient s'avérer aléatoires au moment où les journalistes de Radio France continuent à revendiquer la résorption des disparités salariales avec leurs collègues de France Télévisions.*

c) Sur la gestion des ressources humaines :

L'évolution des charges de personnel ainsi que la mise en place d'une politique salariale et de gestion des ressources humaines modernes, retiennent l'attention de la Cour. Le ministère de la culture et de la communication partage cette préoccupation, en particulier s'agissant du développement de la mobilité au sein du groupe et de la responsabilisation des dirigeants en matière de politique salariale en fonction de la situation financière de chaque entreprise et de l'évolution de son activité.

Pour autant, certaines appréciations de la Cour pourraient être nuancées. D'une part, s'il convient de saluer les efforts de France 5 pour mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs, les expériences de cette société de 215 salariés, dont la production des programmes est entièrement externalisée, ne sont pas un modèle parfaitement reproductible pour France 3 qui, avec plus de 4 500 salariés, assure elle-même la production d'une part essentielle de ses programmes.

D'autre part, la Cour impute, pour partie, aux mécanismes de contrôle de l'Etat sur les salaires la responsabilité du fait que « France Télévisions n'est pas armée pour retenir [les] talents (...) face à une concurrence qui dispose de moyens importants pour attirer [ces] talents formés dans les télévisions publiques ». Or, il convient de souligner que les talents exposés à l'antenne sont le plus souvent des prestataires des sociétés

nationales de programmes dont les revenus dépendent de la négociation de contrats commerciaux. En revanche, le contrôle exercé sur la rémunération des personnels en place concerne, outre les journalistes, les cadres administratifs, dont les dirigeants du groupe considèrent effectivement que certains, en particulier les jeunes cadres, sont insuffisamment rémunérés. Bien que ce débat mérite d'être posé, il doit prendre en compte, comme l'observe la Cour, les contraintes pesant sur la masse salariale d'un groupe financé à 65 % par la ressource publique.

Au final, le ministère de la culture et de la communication prend note avec satisfaction que la Cour considère que la mise en place du groupe France Télévisions a été effectuée avec succès, même si cette évolution doit être parachevée. L'audiovisuel public s'est, en effet, engagé dans la voie tracée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui conduit le secteur public à passer d'une logique de moyens à une logique d'objectifs, de résultat et de compte-rendu. Cette évolution a pu être engagée par la réforme de l'audiovisuel public, et notamment de la télévision publique, effectuée en 2000.

L'ensemble de ces éléments méritait d'être rappelés compte tenu de l'appréciation portée par la Cour sur le rôle de l'Etat sur la période observée, notamment en ce qui concerne la définition de la stratégie du groupe de télévision publique

II. – Si la politique de diversification a été sensiblement modifiée, la stratégie du groupe sur le cœur de sa mission de service public se caractérise au contraire par la continuité

Sur cette période, il est inexact de qualifier les orientations stratégiques de France Télévisions d'« instables » et les choix de l'Etat d'« hésitants ».

Il convient notamment de rappeler que, dans un contexte que la Cour analyse, à juste titre, comme une confrontation « à de véritables révolutions technologiques », le fait de revoir, lors de l'apparition de nouveaux supports de diffusion numérique (câble, satellite, TNT, ADSL...), l'engagement du groupe France Télévisions sur chacun de ces supports est une nécessité stratégique. A cet égard, sans même rappeler les spécificités du service public de l'audiovisuel, la comparaison que la Cour établit entre les stratégies de France Télévisions et des groupes audiovisuels privés, qui bénéficieraient d'une plus grande continuité, mériterait d'être nuancée.

1 - La continuité de la priorité donnée à l'offre de programmes gratuite

a) Le maintien des axes stratégiques essentiels :

Sur la période considérée par la Cour, le cœur de la stratégie de France Télévisions est resté centré sur deux priorités : l'enrichissement de l'offre de programmes de service public des chaînes hertziennes et la meilleure complémentarité entre les différentes chaînes du groupe.

Le renforcement de l'identité de service public de l'offre de programmes des chaînes hertziennes constitue la première mission assignée au groupe dans le cadre du COM (« assurer la diversité et la spécificité des programmes de France Télévisions »). Cet axe stratégique n'a pas été remis en question, mais a au contraire été réaffirmé fortement, à partir de 2002. La diffusion de programmes culturels en première partie de soirée et le développement de l'accessibilité des programmes au public sourd et malentendant sont ainsi des déclinaisons nouvelles de cet objectif essentiel constamment affirmé.

De même, le développement d'offres de programmes complémentaires entre les différentes antennes est une priorité depuis la création du groupe. Ainsi, l'article 1 du COM stipule que « le groupe France Télévisions a été créé pour renforcer les complémentarités entre les chaînes publiques, conforter la politique d'harmonisation des programmes, coordonner les moyens et déployer l'offre de chaînes publiques sur de nouveaux supports. (...) Le groupe devra assurer la cohérence entre ses différentes offres et renforcer leur identification autour du label France Télévisions ».

En outre, les objectifs de gestion fixés au groupe n'ont pas varié sur la période considérée par la Cour : la stratégie du groupe en ce domaine reste de mettre en place une gestion performante afin de dégager des moyens pour le renforcement des programmes (mission VI du COM).

b) Les adaptations nécessaires de la stratégie du groupe France Télévisions sur les supports gratuits :

Il est exact que l'Etat a choisi en 2002 de recentrer la stratégie et les moyens de France Télévisions sur les antennes existantes du groupe, alors que le COM prévoyait le développement d'une offre de programmes sur la télévision numérique de terre (TNT). Ce choix a été appelé par le décalage, pour des raisons techniques, du calendrier de démarrage de la TNT, dont il ne pouvait pas ne pas être tenu compte dans la stratégie des chaînes publiques. Ce recentrage était en pleine cohérence avec la priorité donnée au renforcement de l'offre de programmes gratuite.

D'autre part, certains développements initialement envisagés sur le support numérique hertzien ont en effet été abandonnés (création d'une chaîne d'information continue et des télévisions numériques régionales) : ce choix s'explique certes par les contraintes qui encadrent le financement par

l'impôt du secteur public de l'audiovisuel, et dont il faut relever qu'elles sont sensiblement inférieures à celles qui pèsent de manière générale sur les dépenses publiques, mais aussi par l'appréciation défavorable portée sur ces projets et sur leur articulation avec l'offre de service public existante, à la suite notamment des conclusions de la mission confiée par le Premier ministre à M. Michel Boyon.

Il apparaît au demeurant paradoxal de reprocher tout à la fois à l'État de ne pas financer suffisamment France Télévisions et d'avoir demandé l'abandon de projets de développements particulièrement coûteux et à l'intérêt discutable.

Au total, il n'est pas exact de dire que les orientations fixées par l'Etat ont été instables : les adaptations nécessaires auxquelles il a été procédé s'inscrivent au contraire dans le cadre d'une grande continuité stratégique.

c) Sur la formalisation des adaptations :

Il n'est pas exact de dire que « France Télévisions se trouve depuis deux ans sans cadre stratégique formellement défini de concert avec l'Etat ». Au cours des discussions qui se sont tenues entre le groupe France Télévisions et les administrations de tutelle, de nouvelles orientations ont au contraire été définies : elles sont fondées sur le renforcement de l'identité des chaînes existantes par l'amélioration de leur offre de programmes, notamment de culture et de connaissance, le renforcement de leur accessibilité au public sourd et malentendant, et le développement de la part des programmes régionaux sur France 3.

Si ces orientations n'ont pas été formalisées dans un avenant au COM, pour les raisons que la Cour rappelle, le groupe France Télévisions n'a pour autant pas été laissé sans indication explicite : la lettre du ministre de la culture et de la communication au président de France Télévisions en date du 18 novembre 2004 fixe en effet clairement les objectifs du groupe France Télévisions, en reprenant les orientations dégagées lors des discussions avec le groupe. En outre, la perspective de la négociation d'un COM dès 2005 permettra de préciser le cadre stratégique du développement de France Télévisions sur la période 2006-2010.

2 - La rationalisation de l'activité de diversification

a) La réallocation des moyens consacrés à la diversification vers les développements de l'offre gratuite :

Confrontée à l'émergence des bouquets de chaînes numériques diffusés par satellite au milieu des années 1990, la télévision publique a dû s'adapter à une concurrence nouvelle. Même s'il s'agissait d'un marché de télévision payante, il était important que France Télévisions s'engage dans une politique de diversification dans le but d'assurer la présence d'une offre publique sur un vecteur dynamique de la diffusion de la télévision.

A partir de 2000, France Télévisions a procédé à un redéploiement de ses activités dans la perspective du lancement de la TNT. Il est apparu cohérent de faire de cette dernière un vecteur privilégié de diffusion de la télévision publique : en effet, la diffusion en TNT, dont l'offre de chaînes gratuites doit être accessible au plus grand nombre, correspond pleinement à la vocation du service public de la télévision. Certes, la télévision publique se doit d'être présente sur l'ensemble des supports, comme le prévoit la loi⁹⁶, et peut donc mener une politique de diversification dans des activités commerciales. Mais sa priorité doit demeurer l'exercice des missions de service public. C'est dans ce contexte que s'explique le choix d'encadrer et de rationaliser l'activité de diversification du groupe France Télévisions.

Intervenant au moment de la négociation du COM de France Télévisions, ce redéploiement de l'engagement dans l'activité commerciale que constituait la prise de participation dans le bouquet TPS, vers la préparation de la diffusion de programmes sur la TNT a donc été précisément encadré par le COM. En particulier, la plus-value réalisée sur la cession de la participation dans TPS avait vocation à être réinvestie dans le développement de France Télévisions sur la TNT et éventuellement sur d'autres supports.

Cette orientation n'a pas été modifiée par le décalage du calendrier de démarrage de la télévision numérique de terre, qui n'a pas remis en cause les orientations données aux chaînes hertziennes, ni l'intérêt d'un engagement fort du groupe public sur ce mode de diffusion.

b) La rationalisation du portefeuille de chaînes thématiques de France Télévisions, et non son « abandon » :

Il n'y a pas d' « abandon » de la politique de développement de chaînes thématiques, mais une rationalisation. Le COM a, en effet, déterminé les conditions dans lesquelles France Télévisions peut investir dans des chaînes thématiques payantes qui « ne relèvent pas des missions de service public stricto sensu », mais qui doivent être « compatibles avec l'identité du service public telle qu'elle résulte de l'ensemble de ses missions »⁹⁷ : conserver une position minoritaire ; valoriser les stocks de programmes et le savoir-faire du groupe public plutôt que procéder à des apports financiers ; gérer les chaînes thématiques en synergie.

Par conséquent, France Télévisions possède des participations dans des thématiques pleinement compatibles avec l'identité du service public comme la culture et la connaissance (Mezzo, Ma Planète), la découverte (Planète Thalassa) ou l'information (Euronews), et qui apportent une contribution qualitative à l'offre de programmes dans le paysage audiovisuel

96) Article 34-2 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication modifiée par la loi du 9 juillet 2004.

97) Objectif 4.1 du contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions.

français dit « de complément ». La plupart de ces chaînes valorisent en outre les actifs de France Télévisions, notamment de ses stocks de programmes permettant ainsi au groupe public d'obtenir des participations minoritaires mais significatives sans avoir à procéder à des apports financiers (comme cela a été le cas pour Planète Thalassa et Ma Planète dont France Télévisions détient 33 % du capital).

Au total, France Télévisions bénéficie désormais, à travers ses chaînes historiques et les thématiques dont elle est actionnaire, d'une présence qui n'est pas négligeable dans l'offre des bouquets numériques.

III. – L'Etat a assuré une évolution des ressources publiques adaptée au développement de France Télévisions

1 - Dès la création du groupe, l'Etat a largement contribué au rétablissement de sa situation financière.

Il est inexact de dire que « [l']amélioration des résultats de France Télévisions ne vient pas de l'accroissement des ressources publiques dont la progression est restée inférieure à celle du chiffre d'affaires ».

En effet, il est nécessaire de prendre en compte l'effort budgétaire consenti par l'Etat à partir de 2000 pour déterminer la part de l'évolution des ressources publiques dans l'amélioration des résultats du groupe France Télévisions. Sur cette période (1999-2003), les ressources du groupe France Télévisions ont évolué de la façon suivante :

ME	1999	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	Progression sur la période
Ressources publiques	1066	1259,8	18,2 %	1432	13,7 %	1470	2,7 %	1508	2,6 %	41,4 %
Ressources commerciales	733	704,8	-3,8%	625	-11 %	677	8,3 %	710	4,9 %	-3,1 %
Chiffres d'affaires	1972	2102,3	6,6%	2180	3,7 %	2282	4,7 %	2381	4,3 %	20,7 %
Part des ress. publ.	54 %	60 %		66 %		64 %		63 %		

La progression des ressources publiques est donc sensiblement supérieure, sur la période considérée, à celle du chiffre d'affaires global.

L'Etat a en réalité assuré une situation financière saine au groupe lors de sa constitution en 2000, et l'augmentation des ressources publiques a ensuite largement contribué à son équilibre d'exploitation.

En particulier, l'Etat a consenti un effort budgétaire conséquent afin de compenser la réduction de la publicité sur les écrans de France 2 et France 3, prévue par la loi du 1er août 2000. L'article 53-V de la loi du 30 septembre 1986 qui prévoit la compensation intégrale des exonérations de redevance par le budget de l'Etat au bénéfice du secteur audiovisuel public, a en effet permis d'accroître de manière substantielle le financement du service public de l'audiovisuel par le budget de l'Etat. Les études engagées par les ministères de tutelle montrent que les ressources publiques ainsi dégagées ont permis de compenser intégralement la perte engendrée par la réduction de la publicité.

Cet effort budgétaire a été complété par une demande forte des administrations de tutelle d'efforts significatifs pour améliorer la gestion du groupe, efforts que le COM a permis d'encadrer, de détailler et de suivre en exécution (v. supra).

Depuis, le report du lancement de la TNT et la reconfiguration de l'offre publique de chaînes ont certes entraîné une adaptation du financement public. Toutefois, le « redoutable handicap » qui serait constitué, pour le groupe France Télévisions, par les « incertitudes financières » de l'Etat (p. 17), doit être nuancé. La prévision pluriannuelle d'évolution de la ressource publique étant déclinée annuellement par le vote de la loi de finances, il est certes possible, en fonction du contexte de l'exercice et du report éventuel de certains projets, que la ressource publique ne progresse pas selon le rythme initialement envisagé. Cette situation n'est sans doute pas totalement satisfaisante, mais l'incertitude sur l'évolution annuelle de la ressource des sociétés du service public de l'audiovisuel n'excède pas nécessairement celle qui pèse sur les opérateurs privés s'agissant de leurs recettes publicitaires.

2 - L'« effet de ciseau » pointé par la Cour doit être nuancé.

L'« effet de ciseau » mis en exergue par la Cour (p. 17 à 20) entre l'évolution des charges et l'évolution des ressources du groupe France Télévisions doit être relativisé.

En premier lieu, s'agissant de l'évolution des charges, il convient de relever que l'argument de la concurrence du secteur privé ne vaut pleinement que pour France 2 et que les coûts de grille de cette dernière et de son principal concurrent ne peuvent être strictement comparés, compte tenu de la spécificité des missions du service public. Pour autant, le dynamisme particulier des charges du secteur audiovisuel est réel. Du reste, c'est la raison pour laquelle l'Etat a souhaité rénover le recouvrement de la redevance audiovisuelle et pérenniser cet impôt spécifique : cette réforme atteste de la volonté de l'Etat de tenir compte de cette évolution plus forte que celles des charges générales du budget de l'Etat.

En second lieu, s'agissant de l'évolution des ressources, il apparaît que les moyens qui ont été alloués à France Télévisions sur la période considérée ont été adaptés aux besoins du groupe : ils ont en effet permis d'assainir la situation financière du groupe et de renforcer la grille de programmes, succès dont témoigne le maintien de la part d'audience du groupe.

Pour 2005, les moyens dégagés dans la loi de finances, auxquels s'ajoutera une dotation spécifique pour le démarrage de la télévision numérique de terre de 20 M€ (pour l'ensemble de l'audiovisuel public), devront permettre à France Télévisions de faire face à l'évolution de ses charges.

Pour autant, dans l'avenir, et comme le note la Cour, les perspectives d'évolution des charges comparées au dynamisme spontané des ressources à cadre juridique constant conduiront nécessairement l'Etat à un choix, notamment sur l'évolution du taux de la redevance. Ce choix ne peut être assimilé à une impasse : il s'agit au contraire d'une situation d'arbitrage classique, déjà rencontrée et résolue dans les années récentes. Ainsi, en 2000, le choix d'augmenter le financement budgétaire a été retenu, en 2002 c'est celui d'augmenter le taux de la redevance qui a été fait.

La question du financement du secteur audiovisuel public dans les prochaines années ne constitue donc pas une situation particulière. Pour résoudre cette difficulté, les variables évoquées par la Cour dans sa conclusion devront alors être rediscutées.

La profonde restructuration du groupe voulue et mise en œuvre par l'Etat était une nécessité, qui a montré sa pertinence. Elle doit encore être consolidée. Dans ce cadre, on peut donc s'interroger sur l'opportunité de moderniser certains outils de gestion publique applicables à tout le secteur public et non spécifiques au groupe France Télévisions, mais il s'agit là d'enjeux relativement secondaires.

Le défi que doit désormais relever France Télévisions est de maintenir une offre de qualité affirmant la spécificité du service public de l'audiovisuel, et légitimant, pour les contribuables, le principe d'un financement public. Cette exigence doit être conciliée avec celle d'une audience large, dans un nouvel univers numérique fortement concurrentiel, notamment sur les publics jeunes. Le lancement d'une nouvelle chaîne, construite à partir de la chaîne Festival, la diffusion 24 heures sur 24 de France 5, et le renforcement de l'offre de service public de France 2 et France 3, constituent autant de réponses, que la négociation prochaine du deuxième COM devra préciser. C'est dans ce cadre que seront définies les conditions de financement du groupe France Télévisions, afin de mettre en cohérence le montant des ressources publiques devant lui être affectées et les axes prioritaires de son développement, conformément à la loi.

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'insertion au rapport public annuel 2004 sur « L'évolution du groupe France télévisions » appelle de la part du ministère des affaires étrangères les observations suivantes.

I - La Cour n'a pas pris en compte les améliorations intervenues

● *La Cour réitère sa recommandation d'un engagement plus fort de France Télévisions (FTV) dans l'action audiovisuelle extérieure et ne semble pas considérer les changements intervenus depuis 2000.*

Elle ne prend ainsi pas en compte le rapprochement entre les opérateurs de l'audiovisuel extérieur et les chaînes publiques, réalisé conformément au souhait de la Cour et aux engagements pris par le Gouvernement. Le tableau décrit par la Cour est donc en décalage avec la réalité observable à l'automne 2004.

Depuis plusieurs années en effet, le ministère des affaires étrangères n'a cessé d'encourager l'insertion de TV5 et de Canal France international (CFI) au sein du service public national. Au plan du capital, les chaînes du groupe FTV sont aujourd'hui actionnaires à hauteur de 51,5 % de TV5 et, depuis juillet 2003, FTV et ARTE sont devenues actionnaires de CFI à hauteur, respectivement, de 75 % et de 25 %.

● *La Cour note en outre que FTV n'est « à aucun moment en mesure d'intervenir dans la gestion » de CFI et de TV5, ni « de veiller à une complémentarité judicieuse des activités et à la mutualisation des moyens » au sein du groupe.*

Le groupe public est pourtant très loin d'être dépourvu de moyens de contrôle pour assumer sa responsabilité d'actionnaire :

- *FTV est représentée aux conseils d'administration de TV5 et de CFI par, respectivement, 4 administrateurs sur 9 et 3 administrateurs sur 8 ;*
- *un comité d'audit a été créé à CFI à l'initiative et sous la présidence du directeur général adjoint de FTV ;*
- *chaque conseil d'administration de TV5 MONDE et de CFI est précédé d'une réunion préparatoire associant les tutelles (ministère des affaires étrangères et ministère de la culture et de la communication), le contrôle d'Etat et les chaînes publiques actionnaires ;*
- *au plan du management, le directeur général et le futur directeur général adjoint de CFI ont été proposés par FTV et en sont issus ;*

- *les procédures de reporting de gestion du groupe FTV sont appliquées à CFI depuis début 2004.*

Enfin, plusieurs exemples récents montrent, qu'en termes opérationnels, les synergies au sein du groupe ont pleinement joué. C'est le cas notamment avec le regroupement au sein de CFI de toutes les activités de coopération internationale du groupe (opération accompagnée de transferts de personnels), ou de l'utilisation par TV5 de la régie publicitaire du groupe.

- *La Cour souligne par ailleurs le risque financier que feraient peser sur le groupe d'éventuels mauvais résultats des deux filiales CFI et TV5.*

Or, à la différence des autres filiales du groupe essentiellement soumises aux aléas du marché, TV5 et CFI disposent de recettes garanties puisque constituées à hauteur de 90 à 98 % de subventions d'État votées par le Parlement. En cas de déficit lié à un dérapage des dépenses, le ministère des affaires étrangères s'est en outre engagé par convention auprès des actionnaires de CFI à en assumer les conséquences. S'agissant de TV5, il reviendrait en pareil cas aux gouvernements bailleurs de fonds, et non aux actionnaires, de combler le déficit. Cette situation ne s'est par ailleurs jamais présentée en 20 ans.

- *Enfin, la Cour recommande que « la stratégie, l'organisation et l'action audiovisuelles extérieures soient placées sous la responsabilité de dirigeants disposant d'une stabilité dans leur fonction et soumis à une exigence de résultat ».*

Cette recommandation semble implicitement sous-entendre que TV5 et CFI seraient victimes d'une rotation trop rapide de leurs responsables et que ceux-ci ne seraient soumis à aucune exigence de la part de leurs mandants. Ce n'est pas le cas.

En effet, l'hypothèse d'une extension de 3 à 5 ans du mandat du président de TV5 et de CFI est actuellement à l'étude, en liaison avec les partenaires de TV5. Cette disposition permettrait d'accroître la stabilité des dirigeants et alignerait TV5 et CFI sur le régime en vigueur dans l'audiovisuel public français.

Par ailleurs, le résultat de ces entreprises est étroitement surveillé.

Dans le cas de CFI, les autorités de tutelle et les administrateurs des deux sociétés exercent un contrôle sur les activités et les comptes en siégeant aux conseils d'administrations, auxquels assiste également un contrôleur d'Etat. De même, si l'État n'est pas formellement représenté au conseil d'administration de TV5 (les administrateurs sont les chaînes actionnaires), des réunions de pré-conseil sont systématiquement organisées pour les tutelles. Ce dispositif est renforcé par des réunions régulières au niveau des gouvernements partenaires de TV5. Elles sont notamment l'occasion de dresser un bilan des activités de la chaîne au regard des grandes orientations de son développement.

Le ministère des affaires étrangères définit en outre, dans le détail, les missions et activités de ces sociétés dans le cadre de conventions de subvention annuelles, dont les termes sont susceptibles d'être modifiés au regard des résultats obtenus.

Enfin, des outils de pilotage de TV5 et CFI existent ou sont en cours d'élaboration. Dans le cas de TV5, un contrat de gestion signé par les ministres responsables de la chaîne et les deux opérateurs (TV5 monde et TV5 Canada) fournit des indicateurs d'activité annuels. Dans le cas de CFI, un plan d'action stratégique adopté par son conseil d'administration définit clairement les missions et objectifs de la société. Un contrat d'objectifs et de moyens est également en cours d'élaboration en liaison avec les actionnaires et les tutelles.

II - La Cour ne souligne pas suffisamment les spécificités de TV5 et de CFI

- *La Cour regrette l'absence de contrôle de FTV sur certaines, dont TV5 et CFI, des 37 sociétés dans lesquelles le groupe détient une participation directe ou indirecte.*

Ce faisant, la Cour ne prend pas suffisamment en compte les spécificités politiques, diplomatiques et techniques des deux opérateurs. TV5 et CFI ne peuvent en effet être assimilées à la régie ou aux filiales de production et de distribution du groupe public, dont les activités sont uniquement liées à celles des chaînes nationales.

II. 1 Des spécificités politiques

A l'origine construction politique multilatérale fort éloigné des réalités professionnelles d'une chaîne de télévision, TV5 s'est progressivement rapprochée du mode de fonctionnement d'une télévision moderne. Elle est devenue une société anonyme, a contractualisé ses relations avec ses chaînes actionnaires, allégé ses organes et ses procédures multilatérales de contrôle et dissocié clairement leur rôle de celui du conseil d'administration.

Pour autant, TV5 ne pourra jamais être assimilée à une simple chaîne thématique du groupe FTV. Elle résulte de la volonté politique commune des différents gouvernements francophones qui la financent et doit donc, en priorité, leur rendre des comptes. Il n'est dès lors pas anormal que les ministres ou leurs représentants approuvent les budgets et contrôlent l'exécution budgétaire d'une chaîne qu'ils financent à plus de 90 %.

Parallèlement, l'adossement capitalistique de TV5 aux chaînes publiques, au premier rang desquelles celles du groupe FTV, garantit leur soutien à la chaîne qui propose aux téléspectateurs du monde entier les meilleurs programmes francophones. Il est donc également logique que les budgets de TV5 soient approuvés et contrôlés en conseil d'administration par les chaînes actionnaires.

Cette dichotomie est inhérente à TV5. Elle s'est par ailleurs fortement allégée depuis l'accord issu de la conférence ministérielle de Vevey en 2001 et ne semble pas avoir posé de difficultés majeures jusqu'ici.

Dans le cas de CFI, opérateur exclusivement français, d'autres contraintes diplomatiques sont à prendre en compte. Aujourd'hui recentré sur une mission de coopération au sens large, CFI est en effet un outil au service de l'action extérieure de la France. Il est amené à négocier et signer des accords avec des interlocuteurs tels que les directeurs généraux de télévisions publiques ou leurs ministres de tutelles, en général sous l'égide des postes diplomatiques. Il serait donc peu opportun que le choix des dirigeants ou les décisions stratégiques de CFI ne résultent que de la recherche de synergies au sein du groupe FTV.

II.2 Des spécificités techniques et professionnelles

La Cour ne semble par ailleurs pas prendre en compte l'évolution des missions de CFI depuis deux ans. Elle utilise ainsi les termes « chaîne » et « ligne éditoriale » indifféremment pour les deux opérateurs. Il est pourtant à rappeler que la chaîne CFI-TV a définitivement cessé ses émissions fin 2003. Son activité d'opérateur de bouquet satellitaire est menée par sa filiale PORTINVEST à la demande des pouvoirs publics et en vue de répondre à la pénétration des opérateurs anglo-saxons en Afrique francophone subsaharienne. Elle a été cédée à une filiale du groupe CANAL+ à l'été 2003.

Dès lors, CFI n'exerce plus aucune activité assimilable à celle d'un diffuseur. Plus proche des agences de coopération, sans activité commerciale, la structure de CFI est très spécifique et son métier s'oriente de plus en plus vers la gestion de projets et la maîtrise d'œuvre.

Par ailleurs, du point de vue du ministère des affaires étrangères, TV5 doit rechercher des synergies et des partenariats avec les chaînes de France Télévisions (France 2, France 3, France 5 et Réseau France Outremer). A cet égard, il n'est pas certain que la concentration des participations de France 2 et France 3 à travers la holding FTV ait constitué un progrès : la question devra être posée avant que la même opération soit réalisée pour le Réseau France Outremer.

III – Le ministère des affaires étrangères est néanmoins en accord avec les recommandations de la Cour sur la nécessité de poursuivre le renforcement des liens entre FTV et ses filiales.

Le processus d'adossement des opérateurs audiovisuels extérieurs à l'audiovisuel national, fortement recommandé par de précédents rapports de la Cour, devrait être encore renforcé pour donner sa pleine mesure.

Toute velléité de FTV pour mettre en place une stratégie internationale sera cependant difficile, voire impossible, tant que le groupe n'aura pas de mission clairement identifiée à l'international. Or, en l'état du contrat d'objectifs et de moyens qu'elle a signé avec l'État, FTV se voit même interdire de développer une activité internationale qui ne serait pas rentable lorsque, en réalité, aucune ne l'est.

Dans cet esprit, il serait donc nécessaire que le Gouvernement décide au préalable de modifier les missions qu'il confie au principal groupe de télévision publique. Le ministère des affaires étrangères serait dans cette hypothèse associé à la stratégie générale du groupe, à travers une représentation aux conseils d'administration de FTV et de ses principales filiales.

A défaut, la négociation de conventions tripartites entre FTV, l'État et chacun des opérateurs serait une formule adéquate.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE FRANCE TÉLÉVISIONS

Le groupe France Télévisions a été créé par loi du 1^{er} août 2000. Au moment de sa création, il était constitué de deux chaînes principales, France 2 et France 3, réunies par une présidence commune, et qui représentaient un chiffre d'affaires cumulé de 1,8 milliards d'euros.

Depuis lors, le périmètre du groupe a été continûment élargi, avec l'intégration de France 5 en 2000, de Canal France International en 2003, de Réseau France Outremer en 2004. Le lancement de Festival sur la télévision numérique terrestre au printemps 2005 fera de celle-ci la quatrième chaîne « premium » du groupe public, désormais constitué d'une quarantaine de sociétés.

Le chiffre d'affaires consolidé de France Télévisions devrait atteindre l'année prochaine environ 2,7 milliards d'euros, soit +55 % par rapport à 1999. Le groupe a donc changé significativement de dimension durant la période passée en revue par la Cour. Il est devenu l'un des principaux groupes français du secteur de la communication, d'une taille comparable à celle du groupe TF1 (2,8 milliards d'euros de chiffre d'affaires consolidé) ou de Canal+ (1,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour la chaîne française).

En même temps que son périmètre s'accroissait, le groupe devait se doter de l'ensemble des moyens de pilotage et de gestion nécessaires à la conduite d'un ensemble de cette taille, qu'il s'agisse de la détermination des orientations stratégiques, de la recherche d'une cohérence des lignes éditoriales, de la gestion financière elle-même, ou du développement des synergies.

La construction de cet ensemble s'est effectuée avec un souci de concilier cohérence du pilotage au niveau du groupe et autonomie de gestion des filiales. Un équilibre pragmatique a été recherché, secteur par secteur, entre les fonctions centrales et les responsabilités décentralisées. Une « charte d'organisation » du groupe, précisant les responsabilités de la société holding et celles des filiales, a été élaborée à l'automne 2000 et a été présentée, dans un souci de transparence, à la fois aux instances représentatives du personnel et aux différents conseils d'administration du groupe.

La Cour a souligné dans son rapport les éléments principaux de cette « profonde transformation », avec la mise en place d'une structure de tête ayant permis d'effectuer une remise en ordre financière et comptable, de changer de logique économique et de donner au groupe une cohérence d'ensemble. La juridiction relève aussi « la nette amélioration de la gestion, que traduisent les comptes positifs du groupe de 1999 à 2003 », jugement dont France Télévisions prend naturellement acte avec satisfaction.

Une remise en ordre financière et comptable

La haute juridiction souligne les efforts effectués en matière d'information financière et de transparence comptable et estime que France Télévisions doit se mettre en situation d'adopter rapidement les normes comptables internationales.

Le groupe partage cette opinion et estime en effet que l'adoption, par les sociétés cotées, des normes internationales conduira France Télévisions à en faire de même, dans un souci de comparabilité des comptes et de mesure de la performance. La migration vers le nouveau référentiel comptable international, en cours de préparation, constitue un projet de grande ampleur, soutenu par une forte mobilisation des responsables financiers du groupe.

France Télévisions a engagé les études préalables à cette évolution, et a fait en sorte que les choix fonctionnels effectués à l'occasion du projet ARIANE de système intégré d'information de gestion soit compatibles avec une évolution future vers les normes comptables internationales. La date de migration définitive pourra être envisagée lorsque le projet ARIANE aura abouti et que le nouvel outil comptable et budgétaire sera complètement déployé au sein du groupe (début 2006).

La mise en place de cet outil va parachever le travail de modernisation des outils de gestion entrepris lors de la constitution du groupe. Il va notamment permettre à France Télévisions de disposer d'un instrument moderne de gestion électronique de ses achats (« e-procurement »), entièrement intégré avec la chaîne comptable et financière. ARIANE constitue aussi une étape importante dans l'harmonisation des méthodes et des règles de gestion internes au groupe.

Un changement de logique économique

Comme le souligne la Cour, le groupe France Télévisions a mis en place, au-delà de la clarification comptable, différents instruments ou institutions permettant d'accroître le degré de contrôle interne et la sécurité de ses opérations : comité d'audit du conseil d'administration, direction de l'audit interne, contrôle de gestion central, procédures écrites, reporting financier régulier et complet. Le groupe a également engagé une démarche volontariste de mise en œuvre de la loi de sécurité financière (LSF), notamment dans ses dispositions relatives au contrôle interne.

Chaque année, la direction de l'audit du groupe établit une cartographie des risques, et adapte, sous le contrôle du comité d'audit du conseil d'administration, son programme de travail. Il s'agit avant tout de disposer des éléments de prévention et de maîtrise des principaux risques de l'entreprise. Le comité d'audit a dans ses attributions de s'assurer que les mesures correctrices éventuelles sont bien prises par l'entreprise lorsque la nécessité en a été établie.

S'appuyant sur ces évolutions, le groupe France Télévisions a fait connaître aux pouvoirs publics différentes propositions de modernisation des relations entre l'entreprise et l'Etat. Celles-ci s'inscrivent dans la prolongation des initiatives déjà prises. Ainsi, la création d'un comité des rémunérations et de la politique salariale au sein du conseil d'administration permettrait-elle de faire évoluer, fût-ce à titre expérimental, le dispositif de contrôle salarial de la tutelle (cadrage salarial a priori, contrôle de la CICS, visa a priori du contrôle d'Etat), déconnecté de la réalité économique et sociale quotidienne de l'entreprise.

France Télévisions souhaite pouvoir mettre en place une politique salariale fondée sur une logique dynamique d'évolution des rémunérations, en fonction des capacités de l'entreprise et des gains de productivité.

Le projet Synergia illustre la volonté du groupe de conforter ses objectifs de programme en redéployant les ressources générées en interne par une amélioration de la gestion. De ce point de vue, les efforts réalisés dans le domaine des achats, rappelés par la Cour, méritent d'être soulignés. Une structure de coordination des achats de fonctionnement (deux personnes très spécialisées) a été mise en place début 2003 et a entrepris une politique ambitieuse de rénovation et de professionnalisation de l'ensemble de la politique d'achats du groupe, avec d'importants résultats concrets.

L'absence de contrôle de la holding sur certaines de ses composantes

Comme le note avec raison la Cour, la particularité du système public de l'audiovisuel fait que certaines filiales de France Télévisions ou des entreprises dans lesquelles elle détient une part importante du capital échappent, de fait, au contrôle de la holding (Arte, TV5, CFI).

Il est symptomatique de constater qu'en matière d'audiovisuel extérieur, France Télévisions est désormais l'actionnaire majoritaire de TV5 (51,5 % du capital) et de CFI (75 % du capital), sans que le groupe bénéficie des effets habituellement attachés à une telle position, comme l'approbation de la stratégie ou le contrôle effectif de la gestion. Le financement de ces organismes ne passant pas par l'intermédiaire de France Télévisions, ceux-ci définissent leur stratégie en liaison directe avec leurs tutelles respectives, tandis que le nombre d'administrateurs dévolu à France Télévisions ne correspond pas à sa part de capital.

Cette situation n'est pas satisfaisante, même s'il est bien entendu légitime que la stratégie globale soit arrêtée par l'Etat, après concertation avec les actionnaires. Pour autant, si la définition de la stratégie et des objectifs généraux relève in fine des pouvoirs publics, leur mise en œuvre opérationnelle pourrait être déléguée au groupe public de télévision, comme c'est le cas dans la plupart des pays européens. Cette délégation serait assortie d'objectifs stricts, mesurables objectivement, et assortis de sanctions positives ou négatives.

Le groupe ne verrait donc que des avantages à une clarification des rôles respectifs de l'Etat et de la holding quant à ces participations.

La nécessité de mettre en place une gestion des ressources humaines adaptée aux enjeux d'aujourd'hui

France Télévisions partage le souci de la Cour quant à la mise en place d'outils permettant une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et l'organisation d'une mobilité effective. Cela constituera un objectif important de l'année 2005 en matière d'évolution des systèmes d'information. De même qu'en matière financière (projet ARIANE), cela passe par une harmonisation des processus et des méthodes de gestion et la migration vers un système d'information de ressources humaines commun.

S'agissant de la maîtrise des effectifs et des charges de personnel, France Télévisions estime en revanche que les efforts effectués au cours des dernières années portent leurs fruits. Le tableau de bord social mensuel mis en place au niveau du groupe permet d'effectuer un suivi précis de ces indicateurs et de prendre, en cas de besoin, les mesures correctrices qui s'imposent. Le résultat d'exploitation de France 3 a au contraire été positif depuis 3 ans (+5,1 M€ en 2002, +5 M€ en 2003, +3 M€ prévus en 2004) et la chaîne a mis en place des outils de pilotage opérationnel et financier permettant de mieux suivre sa gestion.

Le développement de la fonction d'arbitrage

La Cour note très justement la mise en place d'une direction de l'harmonisation des programmes au sein de la direction de la stratégie des programmes chargée de veiller à l'harmonisation de l'offre du groupe. Il est en effet exact que le législateur n'a pas voulu segmenter l'offre des chaînes publiques en spécialisant telle ou telle chaîne. La holding en a tiré les conséquences en laissant à chaque chaîne une large autonomie de programmation tout en fixant le cadre d'une offre cohérente.

Ce cadre repose sur des principes :

- *définir à priori des règles de programmation précise afin d'éviter par exemple une concurrence frontale du type film contre film ou fiction contre fiction) ;*
- *réfléchir au sein de chaque genre à la complémentarité des offres des chaînes (différenciation des publics jeunesse visés par chaque chaîne, fictions ou documentaires de format et de nature différents) ;*
- *contrôler avant le dépôt des grilles hebdomadaires que ces règles et principes soient effectivement respectés.*

L'arrivée de la TNT avec la diffusion de France 5 24H/24 et la mise en place de la nouvelle chaîne Festival rendront encore plus nécessaire ce travail d'harmonisation a priori : le groupe en est parfaitement conscient.

La direction de la stratégie des programmes a par ailleurs les missions suivantes :

- *définir les opérations d'antennes communes aux différentes chaînes dans le domaine culturel et événementiel (exemple célébration de l'anniversaire du débarquement allié en juin 2004, ou de la libération des camps de concentration en janvier 2005) ;*
- *assurer les relations avec les producteurs dans les différents domaines de la création cinématographique ou audiovisuelle ;*
- *suivre la mise en œuvre des engagements de programmes du groupe inscrits dans son contrat d'objectifs et de moyens ;*
- *réaliser les études d'antenne ou d'autre nature afin d'éclairer les décisions éditoriales du groupe.*

L'horizon de la télévision publique

La Cour a raison de souligner les évolutions ou variations de stratégie du groupe public. Toutefois, depuis 5 ans, l'objectif général de France Télévisions est resté le même : utiliser le développement des supports numériques, quels qu'ils soient (TNT, ADSL...) pour mieux réaliser les missions de service public qui lui sont imparties, tout en valorisant les points forts de ses programmes : l'information, les programmes régionaux, la fiction, les documentaires, les programmes jeunesse et le sport.

Il est donc tout à fait excessif de parler, comme la Cour le fait, « d'instabilité stratégique ». Comme toute entreprise, le groupe France Télévisions a été amené à adapter sa stratégie à l'évolution de son environnement concurrentiel, et aux orientations nouvelles souhaitées par son actionnaire et définies au cours du 2nd semestre 2002.

La possibilité, grâce à la TNT, d'augmenter le nombre de chaînes proposées aux Français nous est apparue comme l'opportunité de développer de nouvelles chaînes s'appuyant sur ces genres de programmes.

Ce que nous n'avions pu réaliser les années précédentes sur le câble et le satellite qui appartiennent à des groupes puissants, qui ont eux-mêmes leur propre stratégie de développement. L'avènement de la TNT nous permet de retrouver la maîtrise de la diffusion, donc le lien direct avec le téléspectateur, sans passer par l'intermédiaire d'un opérateur commercial.

A ce propos, il convient de souligner que, pour la direction actuelle du groupe, la vente des parts de France Télévisions dans TPS ne correspond pas seulement à une opération financière, mais a en elle-même une signification stratégique : par sa mission de service public, le groupe public se doit d'être présent sur l'ensemble des plateformes de distribution. C'est d'ailleurs ce principe de neutralité qui a justifié la mise en place par le législateur, en 2004, d'une obligation pour tous les opérateurs de distribuer l'ensemble des chaînes publiques. Enfin, on aurait pu s'interroger, au vu de la réglementation européenne, sur l'utilisation indirecte de la redevance pour financer chaque année le développement d'une plateforme de distribution commerciale.

C'est avec le même souci de neutralité vis-à-vis des opérateurs et des technologies que France Télévisions conduit la distribution de ses programmes sur tous les supports : le satellite, le câble et, depuis peu, sur les réseaux haut débit (ADSL) et la téléphonie mobile.

S'agissant de la télévision numérique de terre, le groupe ne reviendra pas ici sur la description faite par la Cour des évolutions de la politique de l'Etat actionnaire : il tient à souligner que son engagement en faveur de la TNT a toujours été un engagement résolu, mais qui ne peut se déployer que dans le cadre qui lui est fixé par l'Etat. Les décisions récentes qui viennent d'être prises par le gouvernement lui permettront de présenter, dès mars prochain, 4 chaînes (France 2, France 3, France 5 24 heures sur 24 et Festival). Cet élargissement, correspondant à un canal et demi, va lui permettre de tenter de poursuivre le succès reconnu de France 5 dans la soirée dans le respect de sa ligne éditoriale (décryptage, pédagogie) et de proposer à un public d'adultes jeunes (25 – 49 ans) une chaîne nouvelle, complémentaire, essentiellement basée sur le spectacle (films et spectacles vivants) et l'actualité artistique.

Parallèlement, afin d'exploiter au mieux le potentiel des rédactions de France 2 et France 3, les sujets d'actualité réalisés quotidiennement et la dizaine de correspondants installés à travers le monde, nous avons proposé en partenariat avec d'autres opérateurs audiovisuels un projet de chaîne d'information internationale répondant à la demande du gouvernement. Ce projet devrait commencer à être mis en œuvre en 2005.

Au final et globalement, ces projets de développement permettront de conforter la position du groupe et de réaliser des synergies importantes en son sein.

Il a également souligné auprès de l'Etat actionnaire, tout en s'engageant sur les efforts de gestion que la Cour a souligné, les implications financières d'un tel déploiement, ainsi que le coût (105 millions d'euros par an à terme) des mesures décidées par le législateur, à juste raison, pour les sourds et malentendants, des programmes culturels (captations notamment souhaitées par le Ministère de la Culture, plus généralement l'inflation des droits dans un univers concurrentiel.

La télévision publique, par les choix qu'elle opère et les programmes qu'elle présente à tous les Français (et non à un public spécifique qui serait celui visé par les annonceurs publicitaires) est plus que jamais nécessaire dans un paysage audiovisuel fragmenté. Le soutien qu'elle apporte à la création sous toutes ses formes (fiction, documentaires, animation, cinéma) constitue un élément essentiel et tangible de la diversité culturelle.

La diversité de ses antennes est une des conditions essentielles de la variété et de la qualité de son offre. Le groupe, fort des efforts d'amélioration de la gestion que la Cour a bien voulu reconnaître, demande que les moyens nécessaires lui soient donnés pour cela. France Télévisions se reconnaît dans l'approche de la juridiction sur la « question cruciale du financement ». Alors que la réforme du recouvrement de la redevance se met en place, il paraît nécessaire de donner à cette ressource un dynamisme suffisant, de nature à assurer le financement des objectifs fixés au groupe public.

Enfin, France Télévisions ne peut que s'associer au vœu émis par la Cour de voir l'Etat procéder à une refonte en profondeur de son dispositif tutélaire. L'entreprise publique se tient naturellement à la disposition des autorités publiques pour envisager avec elles les évolutions rendues possibles par la transformation du groupe qui a été relevée par la Cour, et appelées de leurs vœux par les différents rapports sur l'Etat actionnaire et la gestion des entreprises publiques (rapport Douste-Blazy, rapport Barbier de la Serre).
