

**3/ Simplifier fortement de l'expression de la « commande publique » à France Télévisions, avec un nombre limité de grandes missions de service public et d'objectifs stratégiques faisant l'objet d'un suivi annuel par l'État.** Ce suivi serait effectué par des indicateurs adaptés (dix à quinze objectifs suivis, avec un indicateur par objectif), faisant une place suffisante à la mesure des résultats, de l'impact des actions menées et de leur efficacité. La déclinaison opérationnelle interne à l'entreprise relèverait de son seul ressort.

**4/ Limiter la démarche de réflexion stratégique à une période de six mois suivant la prise de fonctions d'un nouveau Président, pour aboutir à l'adoption du plan stratégique et la signature du COM.** Cette proposition paraît réaliste dans la mesure où (i) l'État fait connaître au préalable ses attentes et ses priorités, ce qui est le cas par le biais de l'exercice en cours et (ii) la loi prévoit un recouvrement de trois à quatre mois entre le président « sortant » et le président désigné par le CSA.

**5/ Moderniser les relations entre l'État et l'entreprise, en revalorisant le rôle du conseil d'administration, et en faisant évoluer les pratiques de la tutelle.**

## E. L'audiovisuel public français : des organismes autonomes, un potentiel de synergies insuffisamment exploité

### 1. Un budget important

En 2014, l'État a consacré près de 4 milliards d'euros de ressources publiques au financement des différentes sociétés de l'audiovisuel public.

(en M€) – source : direction du Budget	Ressources publiques Exécution 2014
France Télévisions	2 485,6
Radio France	600,4
Arte France	260,5
France Médias Monde	239,7
TV5 Monde	76,2
INA	69,5
Chaînes parlementaires	35,1
<b>TOTAL</b>	<b>3 766,9</b>

### 2. Un constat de dispersion et de cloisonnement

Le service public de l'audiovisuel se caractérise par une pluralité et une faible coopération des acteurs entre eux. Cette situation détonne dans le paysage européen, où les médias de service public sont regroupés autour d'une ou deux grandes entreprises rassemblant à la fois les différents médias (radio, télévision, Internet) et les différentes zones de diffusion (domestique et internationale). C'est le cas de la BBC au Royaume-Uni, d'ARD et ZDF en Allemagne, de la RAI en Italie, de RTVE en Espagne. Au regard de cette situation, plusieurs traits de l'organisation et du fonctionnement du secteur public de l'audiovisuel doivent être relevés.

**1/ La France a fait le choix de dissocier l'audiovisuel extérieur du reste de l'audiovisuel public.** Sans même parler de la chaîne francophone TV5, dont l'actionnariat éclaté tient à son caractère multinational, les médias publics à vocation internationale (Radio France Internationale, France 24 et

Monte Carlo Doualiya) ont été regroupés dans la société Audiovisuel Extérieur de la France (AEF), devenue France Médias Monde en 2013.

L'histoire heurtée de l'audiovisuel extérieur explique sans doute cette situation, qui n'en demeure pas moins singulière au regard de ce que l'on constate partout ailleurs, et qui rend plus difficile la mise en place de synergies pourtant naturelles entre médias publics effectuant le même métier. De fait, les liens entre les équipes « nationales » (Radio France, France Télévisions) et « internationales » (RFI, France 24) restent limités. Chaque société dispose de ses propres équipements techniques, de ses propres rédactions, de ses propres fonctions support.

Les difficultés ayant présidé à la naissance de l'AEF, comme l'échec de la fusion entre RFI et France 24 doivent conduire à considérer avec prudence toute évolution structurelle, **mais le groupe de travail devait relever cet état de fait, tout à fait singulier au regard des pratiques constatées dans les autres pays européens, et dont la raison profonde n'apparaît pas.**

Dans ce contexte, France Télévisions, qui est la principale société de l'audiovisuel public en termes de ressources financières et humaines, et dont on pouvait espérer qu'elle joue un rôle d'impulsion et de coordination en matière de développements internationaux, n'a pas été en situation d'occuper ce rôle. Coupée de ce qui aurait dû constituer un prolongement naturel de ses activités domestiques, elle n'a pas été en mesure de déployer une véritable stratégie internationale.

**2/ Dans le domaine de l'information, les stratégies des sociétés publiques ne sont pas coordonnées et les moyens s'additionnent** au sein des trois entités concernées : France Télévisions, Radio France, France Médias Monde. Les rédactions de ces sociétés totalisent environ 4 500 journalistes, au sein des rédactions nationales, des rédactions régionales et des réseaux internationaux. **Cela représente une force de frappe considérable et un atout déterminant pour l'audiovisuel public français.** Mais les coopérations restent limitées, sauf au sein d'une même société : France Bleu/France Inter ou France 24/RFI par exemple.

Le manque de coordination a trouvé une expression récente lors de l'annonce, à quelques jours d'intervalle, du souhait de Radio France de disposer d'un « *service global d'infos en continu qui mélangerait la radio, la vidéo et le numérique* », puis de celui de France Télévisions de lancer une chaîne d'information en continu en numérique, courant 2015. A cela s'ajoute le fait que la seule chaîne d'information en continu existant au sein du secteur public, France 24, n'est pas accessible à tous les téléspectateurs français, car créée initialement pour s'adresser aux publics à l'étranger.

Le groupe de travail partage le diagnostic porté par plusieurs interlocuteurs d'une dispersion des moyens publics en matière d'information, et d'une lacune existant dans le dispositif public, qui ne dispose pas, en dépit de moyens conséquents, d'une chaîne d'information en continu destinée au public français. Il considère que tout projet dans ce domaine ne devrait se concevoir qu'en associant toutes les forces du secteur public, autour d'un projet commun.

**3/ Les développements numériques offrent le même exemple de dispersion des moyens.** Dans un contexte de convergence des médias, les plateformes numériques se doivent de proposer des offres éditoriales enrichies comportant tout à la fois du texte, des images, des programmes vidéo, et parfois du son.

C'est donc logiquement que les différents groupes publics mettent à disposition du public des plateformes de qualité, attirant un nombre croissant d'internautes, qu'il s'agisse de l'information (France24.com, RFI.fr, Arte Info, France TV Info, franceinfo.fr), de la culture (CultureBox de France Télévisions, ARTE Concert dédié à la musique et à la danse, Arte Créative pour les créations visuelles et installations artistiques), de la fiction (ARTE Cinéma, plateforme de cinéma à la demande d'ARTE, Studio 4 par FTV en matière de webfictions...), du divertissement (RF8, nouvelle offre musicale en ligne de Radio France) ou d'autres contenus.

Or ces plateformes sont conçues de manière autonome voire concurrente, comme le souligne le rapport de Martine Martinel<sup>60</sup>, qui attire l'attention sur « *l'urgence de mieux articuler les offres numériques du service public audiovisuel* ». Le souhait exprimé par le Président de la République en décembre 2013, que s'engagent des réflexions sur un rapprochement des programmes numériques des différentes sociétés de l'audiovisuel public, reste très largement à concrétiser.

**4/ La redondance entre les réseaux de journalistes et de correspondants constitue également un point d'attention**, qu'il s'agisse des réseaux domestiques, où coexistent des ressources importantes en régions de France 3 et de Radio France, auxquelles s'ajoute le réseau de correspondants de France 2, ou de l'international, où l'articulation entre les réseaux de France 2, France 24 et RFI mériterait d'être améliorée.

**5/ Dans le domaine des investissements, les budgets et les choix technologiques sont gérés de manière autonome** alors même que les innovations technologiques et la transformation accélérée des usages contraignent chacune de ces sociétés à réaliser d'importantes dépenses.

**6/ S'agissant enfin de la formation**, le groupe de travail relève que se sont constituées progressivement, à côté de l'INA, dont l'une des missions principales réside dans le développement d'une offre de formation à l'égard de l'ensemble du secteur, des dispositifs de formation au sein des autres sociétés de l'audiovisuel public, comme l'Université France Télévisions et l'Université Radio France, dont les ambitions de développement sont importantes et qui contractualisent parfois avec des prestataires externes, plutôt que de se tourner vers l'INA, ce qui affecte son activité.

### **3. L'absence d'un pilotage consolidé de l'audiovisuel public explique en partie cette situation**

L'Etat est l'actionnaire commun de l'ensemble de ces sociétés ; il est présent à leur conseil d'administration ; il fixe leurs missions par le biais des cahiers des charges ; il négocie et signe les contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels ; il finance l'essentiel des activités des sociétés de l'audiovisuel public et rend les arbitrages budgétaires annuels. C'est dire s'il dispose de l'ensemble des leviers et des moyens d'action pour impulser des politiques communes.

L'objectif de coopération et de synergies n'est pas absent des préoccupations de l'Etat, comme en témoignent les dispositions du cahier des charges de France Télévisions prévoyant des échanges avec les autres sociétés publiques, ou le contrat d'objectifs et de moyens de France Médias Monde, incitant cette dernière à développer ses coopérations ; cet objectif se manifeste du reste dans les axes stratégiques de cette société, qui affiche sa volonté de développer avec les autres acteurs du secteur public une série d'accords de coopération.

Il reste que, au-delà de quelques exemples, **le paysage de l'audiovisuel public reste marqué par une dispersion des moyens, sans stratégie commune, sans synergies et sans coopération éditoriale**. Cette segmentation organique, par grand métier et par zone de diffusion, ne permet pas une utilisation optimale de l'argent public, car elle n'autorise pas la mise en commun de moyens ou la constitution d'économies d'échelle suffisantes, dans un environnement où les supports et les médias convergent. Elle affecte la puissance globale du secteur audiovisuel public, chacune de ses composantes étant moins à même d'atteindre une masse critique suffisante, dans un monde ouvert et globalisé, où la concurrence des géants issus d'Internet est devenue une réalité.

Le groupe de travail a constaté lors de ses auditions **que la volonté de coopération affichée par l'Etat ne s'incarnait pas suffisamment dans un dispositif adapté à cet objectif**. A titre d'exemple, les dirigeants de l'audiovisuel public ne sont pas réunis par leur actionnaire commun pour examiner ces questions, et les arbitrages budgétaires, qui pourraient être l'occasion de mettre en œuvre cette volonté par une approche mieux coordonnée des investissements publics, restent rendus dans une

---

<sup>60</sup> Assemblée Nationale, Avis n°2261 présenté le 9 octobre 2014 au nom de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation par Mme Martine Martinel, sur la mission Médias, livre et industries culturelles, Projet de loi de finances pour 2015.

logique bilatérale et verticale. Il en résulte qu'au-delà des appels de principe à une plus grande coopération et à des mises en commun de moyens, ceux-ci sont laissés largement à l'appréciation des sociétés elles-mêmes, ce qui ne manque pas de produire des résultats inégaux.

Face aux défis à venir, et aux contraintes croissantes pesant sur les finances publiques, **il paraît nécessaire que l'Etat pèse davantage sur le dispositif des médias de service public**. Si tel n'était pas le cas, il sera difficile d'écarter la tentation d'un rapprochement organique entre des sociétés ayant appartenu jadis à la même entité. La structuration actuelle qui remonte à l'éclatement de l'ORTF, à une époque où radio et télévision publiques disposaient d'un quasi-monopole, peut en effet être interrogée, à l'âge de la convergence des médias, de la transition numérique et de l'élargissement de l'univers concurrentiel à des acteurs mondiaux venus d'Internet.

### **RECOMMANDATIONS : vers une politique coordonnée de développement de l'audiovisuel public**

*Le groupe de travail, conscient de la multiplicité et de la diversité des structures existantes, n'entend pas recommander la création de nouvelles entités. Il préconise de mieux définir les rôles des différentes entités dans leur palette d'offres, de mettre en place une politique coordonnée d'investissement, d'assigner à chacun des objectifs clarifiés et de promouvoir un niveau accru de coopération entre les sociétés. Ces différentes actions relèvent de la responsabilité des pouvoirs publics, à qui il revient de définir un cadre général et d'apporter une impulsion constante.*

#### **1/ Un pilotage stratégique de l'audiovisuel public**

*Il serait utile que les présidents des différents groupes de l'audiovisuel public puissent échanger ensemble régulièrement, autour des ministres compétents, de leurs développements stratégiques et de leurs politiques d'investissement. Cette instance de pilotage stratégique aurait vocation à nourrir la formulation d'orientations coordonnées et à donner lieu à l'émergence d'initiatives communes dans le domaine éditorial, technique ou de mise en commun de ressources. Il reviendrait aux dirigeants des sociétés de proposer les domaines de coopération les plus pertinents, avec l'assentiment de l'Etat actionnaire.*

#### **2/ Des politiques de développement coordonnées**

*Le groupe de travail a identifié un certain nombre de domaines pouvant faire l'objet d'expertises, et, le cas échéant, de lancement de chantiers communs. Ces domaines possibles de coopération ont été pour certains d'entre eux suggérés par les dirigeants de l'audiovisuel public lors des auditions.*

- **Dans le domaine de l'information**, il conviendrait : (i) de coordonner les diverses initiatives lancées sur la question de l'information en continu autour d'une ambition commune ; (ii) de mieux articuler les réseaux à l'étranger en étudiant une mutualisation des implantations immobilières, des correspondants et des moyens techniques ; (iii) d'étudier les coopérations possibles en matière éditoriale (décrochages, multidiffusions, fourniture d'images entre sociétés ; vente d'images en commun) ; (iv) de rechercher une utilisation plus rationnelle des réseaux régionaux.
- **Investissements techniques**. Les sociétés de l'audiovisuel ont consenti de lourds efforts ces dernières années pour préparer l'évolution des normes technologiques et des modes de diffusion. Il est recommandé a minima de coordonner les politiques d'investissement, voire de réserver une part de ressources publiques dédiées à l'investissement à des projets mutualisés.
- **Conception, coproduction et diffusion des programmes** sur plusieurs chaînes dans l'objectif de permettre d'accroître le nombre et la qualité des programmes rediffusés entre chaînes publiques (France Télévisions et ARTE), et de construire une offre attractive dans le respect de la cohérence des grilles et de l'identité éditoriale de chaque antenne.
- **Offres numériques**. La question de la coordination doit être abordée dans l'esprit d'un meilleur usage des moyens publics, tout en préservant la spécificité et la force des marques qui, dans

*l'univers numérique, dictent les parcours des utilisateurs. Les mécanismes de coopération doivent permettre aux directions du numérique de rester agiles et réactives.*

- **Politiques d'achats coordonnées voire mises en commun**, pour les achats hors programmes, qui ont déjà fait l'objet d'optimisations au sein de chaque société (comme à France Télévisions) ; on peut citer en exemple les coûts techniques, ou les sondages et études d'audience.
- **Approche commune des grands événements** couverts par les équipes de France Télévisions, Radio France, ARTE et France Médias Monde, par exemple en matière sportive (Jeux Olympiques, Tour de France), lors d'événements d'importance nationale, ou de grands événements européens (notamment franco-allemands) ou l'inauguration de lieux culturels de prestige. La soirée donnée en hommage à Charlie Hebdo par Radio France et France Télévisions le 11 janvier dernier, dans le grand auditorium de la Maison de la Radio, offre un bon exemple d'évènement organisé, produit et diffusé conjointement<sup>61</sup>.
- **En matière de formation**, la direction générale des médias et des industries culturelles vient de lancer une mission confiée à Benoît Lecerf, en vue d'une étude des synergies possibles entre les acteurs du secteur.

*S'il convient, de la part de l'Etat, d'affirmer une volonté forte d'avancer sur la voie d'un meilleur usage commun de la ressource publique, par la mise en place d'un pilotage stratégique relevant de sa responsabilité, il faut également conserver un esprit de pragmatisme, et s'appuyer sur les initiatives en provenance des entreprises elles-mêmes, pour éviter de créer de nouvelles structures consommatrices de ressources.*

*C'est dans le cadre de l'instance de pilotage stratégique évoquée précédemment que devront être expertisées ces pistes de réflexion, lesquelles devront trouver leur traduction dans les objectifs fixés aux entreprises concernées, qu'il s'agisse des contrats d'objectifs pluriannuels ou des critères de détermination de la part variable de la rémunération de leur dirigeant.*

---

<sup>61</sup> Cette coopération entre deux grandes sociétés de l'audiovisuel public aurait gagné à être étendue à une audience internationale via une diffusion en direct sur RFI.