



# LES NOTES DE LA FEP

N°22 - Juillet 2020

#AUDIOVISUELPUBLIC

#PUBLICITÉ

#CONTRÔLEÉTATIQUE

#EUROPE

**GAËL VILLENEUVE**

Docteur en science politique et enseignant-chercheur au laboratoire Communication et Politique (CNRS/Dauphine). Il est l'auteur de *Les débats télévisés en 36 questions-réponses*, Presses Universitaires de Grenoble.

## AVISER, INSPIRER ET RÉJOUIR L'AUDIOVISUEL QUE NOUS VOULONS

par Gaël VILLENEUVE

Voici près d'un siècle que le très paternaliste « informer, éduquer, divertir » de Lord Reith, premier patron de la BBC, fait figure de table de la loi pour l'audiovisuel public dans le monde. Seulement, voilà : en un siècle, le niveau moyen d'éducation – et d'éducation aux médias, en particulier – a cru dans des proportions inouïes dans l'histoire. Et d'autre part, l'audiovisuel public ne dispose plus du monopole qui fut le sien, loin s'en faut ; depuis qu'Internet a étendu à l'infini le champ des écrans disponibles, on n'attend plus la radio-télévision nationale pour obtenir l'information, l'éducation ou le divertissement que l'on souhaite.

Quelle est sa place, désormais ? Nous supposons qu'elle est moins surplombante, plus horizontale ; elle peut faire entendre sa voix parmi tant d'autres ; on ne l'écouterait que lorsqu'elle saura condenser l'air du temps, donner envie de réfléchir, de sourire ou de rêver. C'est ce qu'elle fait déjà, et c'est pour cela qu'on l'aime. « Aviser, inspirer et réjouir » - c'est notre proposition. Aviser, c'est annoncer mais aussi réfléchir. Inspirer, c'est pousser à la création. Réjouir, c'est mettre en joie. Pas de fausse pudeur : nous avons tous été bouleversés par un concert, par un discours ou par un film produit par ces moyens publics dont nous allons parler maintenant. Nous allons donc parler des conditions qui – selon nous – permettent de poursuivre et d'amplifier l'œuvre de ces médias qui connaissent aujourd'hui un tournant majeur de leur histoire. Ils ont des adversaires déclarés – Netflix, Disney +, Amazon, mais aussi, les audiovisuels d'Etat chinois et russes engagés dans une guerre lente de propagande – et des alliés aux idées inquiétantes.

Ainsi, le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 décembre 2019, a pour motif explicite de faciliter le « tournant numérique » de nos radio-télévisions publiques. Comment ? En rassemblant l'audiovisuel public sous une holding commune, intitulée « France Médias », afin de constituer une « BBC à la française », selon les mots du Président Emmanuel Macron.

Nous verrons en quoi cette réforme est symptomatique de l'interventionnisme qui caractérise l'Etat français dans son rapport avec l'audiovisuel public. Reliquats du passé, le repli national et la quête sans cesse recommencée d'une gouvernance optimale ne correspondent pas aux enjeux du moment. Nous proposerons dans les lignes suivantes quelques propositions simples pour laisser les producteurs de radio et de télévision inventer l'audiovisuel public de demain avec une liberté maximale : plus de publicité, moins de contrôle étatique et davantage d'Europe.

## 1/ LES MÉDIAS MALADES DE LA PUBLICITÉ

*« Pour qu'un message publicitaire soit perçu, il faut que le cerveau du téléspectateur soit disponible. Nos émissions ont pour vocation de le rendre disponible : c'est-à-dire de le divertir, de le détendre pour le préparer entre deux messages. Ce que nous vendons à Coca-Cola, c'est du temps de cerveau humain disponible »<sup>1</sup>. Lorsque Patrick le Lay, à l'époque PDG de TF1, avait expliqué en termes crus le modèle économique de son entreprise, de nombreux médias s'étaient emparés du sujet pour faire de cette déclaration l'emblème d'une forme de média à honnir. Pourtant, de Télérama à Libération en passant par RTL ou M6, tous les médias où l'information était passée avaient en commun de vivre sensiblement du même mécanisme économique. Car dès qu'une publicité apparaît à l'antenne sur un journal ou à l'écran le principe est le même : il s'agit pour l'annonceur, qui a payé son espace publicitaire, de bénéficier *a minima* de la bienveillance du consommateur... voire, dans certains cas, de celle du média lui-même ! Selon l'expression anglaise, « He who pays the piper calls the tune » : celui qui paie les violons choisit la musique.*

Le financement d'un programme audiovisuel repose sur trois sources possibles : le public qui paie directement (par exemple en s'abonnant à des chaînes privées payantes), la publicité et la redevance (aujourd'hui dénommée la CAP, Contribution à l'Audiovisuel Public, qui est un financement public d'un média par l'impôt).

De ces trois types de financements, la publicité pose le plus sérieux problème, en particulier lorsqu'elle se fait sur un média public. En invitant les consommateurs à s'intéresser à un produit, à une entreprise, elle contredit la mission d'intérêt général du programme, que ce soit par l'incitation à la consommation infinie, par l'embellissement trompeur de pratiques commerciales sans bénéfice sociétal avéré ou encore pire, en scellant un pacte sourd avec le programmateur pour taire les mauvaises pratiques de ses annonceurs. Difficile, pour un média dépendant des budgets publicitaires, de formuler des propositions fortes sur l'utilité sociale des SUV, sur les arrangements de l'industrie agroalimentaire avec les normes ou sur le coût véritable de l'énergie nucléaire (EDF, les constructeurs automobiles et les multinationales de la nourriture sont par-



mi les principaux annonceurs dans les médias français). Enfin, le financeur de la publicité peut même mettre en danger un média : retirer un budget publicitaire est une ruse tactique bien connue pour déstabiliser une rédaction désagréable... ou, plus prosaïquement, pour faire des économies.

En 2008, Nicolas Sarkozy, à l'époque Président de la République française, avait demandé que la télévision publique cesse de diffuser de la publicité. Beaucoup de commentateurs avaient salué les effets bénéfiques d'une telle mesure, étant donné que le financement d'un média public par la publicité est, par bien des aspects, contradictoire avec la mission d'intérêt général qui est la sienne. Pour Nicolas Sarkozy, il s'agissait avant tout d'orienter vers les entreprises audiovisuelles privées la manne publicitaire que cette mesure interdirait à France Télévision. C'était pourtant, sur le principe, une mesure de bon sens.

Douze ans plus tard, force est de constater que cette mesure n'a pas été assez loin. Incomplètement financée par l'État, elle n'a pas non plus été menée jusqu'à son terme, puisque l'interdiction de la publicité ne vise que la télévision et ne concerne que les programmes à partir de 20h. Concernant la radio, la publicité a été notamment augmentée à Radio France sous la présidence de Mathieu Gallet. D'une manière générale, l'audiovisuel public français est aujourd'hui largement dépendant du financement de son activité par la publicité, même si ses revenus ne concernent qu'une part minoritaire de son budget. Dans ce contexte la chute enregistrée des budgets publicitaires constitue un handicap sévère pour ce secteur, et appelle un sevrage nécessaire.

### PROPOSITION 1

Supprimer la publicité sur le service public et financer le manque à gagner de cette mesure par une universalisation de la Contribution à l'Audiovisuel Public (CAP). Toutes les résidences (hors exonérations sociales) seront assujettis à la CAP, qu'elles disposent d'un téléviseur ou non. Cette mesure, notamment en vigueur en Allemagne, poserait un symbole fort : comme l'hôpital, l'école ou l'université, l'audiovisuel public doit être financé par ceux qui les fréquentent, comme par ceux qui ne les fréquentent pas.

### 2/ L'AUDIOVISUEL PUBLIC FRANÇAIS EMBARRASSÉ PAR SON HISTOIRE

La réforme voulue en 2020 par le Président de la République insistait sur la gouvernance. Prendre pour modèle la BBC, cela voulait d'abord dire copier le modèle de gouvernance unique instauré dès son origine par la holding britannique : un *board* de 23 membres, chargé à la fois de piloter au quotidien et d'élaborer la prospective, avec pour seule tutelle une charte, établie pour dix ans par le monarque en titre, qui fixe ses objectifs et

ses moyens. Un mélange d'autonomie vis-à-vis des pouvoirs, et de lisibilité qui facilite le *reporting*. Le projet France Médias – une holding unique pour tout l'audiovisuel français – tendrait donc à pallier deux défauts chroniques : l'éparpillement de ses composantes, et sa dépendance vis-à-vis du politique.

Ce handicap a une histoire. L'organisme de radiodiffusion public français (La Radiodiffusion-télévision française, RTF) qui naît en 1949 est placée sous le contrôle direct de l'État, par l'intermédiaire du ministère de l'Information. Dès sa naissance, la radio-télévision française souffre du poids de sa tutelle, et son audience pâtit de la concurrence des chaînes privées situées aux frontières. Une tentative pour donner à la régie publique davantage d'autonomie conduit en 1964 à la création de l'« Office de Radiodiffusion-télévision française » (ORTF) : le ministre de l'Information n'est plus l'autorité... mais la tutelle de la radio-télévision, ce qui ne change pas grand chose ! Le SLII, Service de Liaison Interministériel pour l'Information, se réunissait quotidiennement et intervenait directement sur le contenu des journaux en présence des directeurs de l'information : une pression hiérarchique dont les effets feront scandale en 1968, l'ORTF traitant le mouvement social avec une partialité aveuglante.

La loi du 7 août 1974, promulguée par le Premier ministre Jacques Chirac selon le souhait du Président Giscard D'Estaing, démantèle l'ORTF en sept éléments : Radio France, trois chaînes de télévision (TF1, Antenne 2 et FR3) et trois établissements publics pour la gestion des émetteurs (TDF), les activités de production (SFP) et la gestion des archives (INA). Chaque structure est autonome, même si ses présidents sont nommés par l'Etat : « *la nouvelle organisation doit reposer sur la compétition entre les unités autonomes, entièrement responsables. Elle doit assurer une information libre et ouverte, doit exclure tout gaspillage en s'appuyant sur des structures allégées. Les rapports de l'État et des nouvelles unités autonomes devraient se limiter à la désignation de ses dirigeants* ». L'humour involontaire de ces derniers mots – l'Etat « se limite » à désigner le chef, puis à le changer s'il déplaît – concentre la schizophrénie de l'exécutif français vis-à-vis des médias publics. Conscients qu'il ne faut pas le tenir en laisse, sous peine d'en faire un média servile duquel les Français se détourneront, les gouvernements successifs n'osent pas non plus lâcher la bride à une radio-télévision qu'ils imaginent gangrénée par leurs adversaires politiques.

Les réformes successives de l'audiovisuel public souffrent de la même mainmise de l'Etat. Les modifications de gouvernance n'ont pas su limiter le poids de l'exécutif sur l'audiovisuel public français. La gauche crée en 1982 la Haute Autorité de la communication audiovisuelle (HACA) pour créer un tampon entre les chaînes publiques et le conseil des ministres. Les neuf membres du HACA nomment les présidents de chaîne. Mais qui nomme le HACA ? L'exécutif et le Parlement, ce qui fait du HACA une photographie des rapports de pouvoir politique en présence. En 1986, le gouvernement Chirac remplace la HACA



par la Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL), qui souffre des mêmes travers. En 1989, la gauche de retour au pouvoir crée le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ; toujours en place, il subit les mêmes critiques.

Entre 2009 et 2013, le président Nicolas Sarkozy obtient de nommer lui-même les présidents de chaînes publiques. Sa décision fait scandale, même si elle a le mérite de clarifier le jeu pervers du rapport entre l'audiovisuel public français et son exécutif. Car jamais un changement de gouvernance ne pourra changer les choses. Les radios et télévisions publiques agissent sous le regard croisé de très nombreuses tutelles. France Télévision, par exemple, doit rendre compte à son conseil d'administration, au CSA, au Sénat, à l'Assemblée nationale, au ministère des Finances, au ministère de la Culture, parfois aux contrôles de la Cour des comptes. L'exécutif rédige son cahier des charges, son contrat d'objectif et de moyens et inscrit dans la loi des dispositions qui la contraignent (notamment sur la composition de son conseil d'administration ou sur l'obligation de laisser du temps d'antenne aux émissions politiques et religieuses). Nécessaires en principe en vertu du contrôle des moyens mis à disposition par les pouvoirs publics, ces dispositions sont autant d'outils de pression politique. Quel que soit le mode de nomination d'un président de chaîne, son activité ne peut se faire qu'en symbiose avec les forces politiques en présence, sous peine d'être bloqué à toutes les étapes de ses projets – voire d'être remercié avant son terme, ce que permet la gouvernance actuellement en vigueur.

Le mode de gouvernance envisagé par la réforme Macron – la holding France Médias – vise d'abord à faciliter la maîtrise de l'État. En matière de tutelle, la possibilité de discuter avec un seul président est un gain de temps, de rationalité. L'avantage politique se doublerait d'un avantage économique – une mutualisation de l'outil de travail et des efforts qui existe de fait à la BBC, holding inspiratrice de la réforme. Enfin, l'enjeu d'indépendance avancé par le président Macron fait référence à la masse critique que constituerait une telle structure : avec ses près de vingt mille salariés, le président de France Médias pèserait d'un poids suffisant pour assurer l'indépendance de sa holding face aux pressions politiques.

Cet argument ne résiste pas à l'épreuve des faits. Car avant même d'être créée, France Médias a eu exactement l'effet inverse : aucune des trois présidentes de France Télévision, Radio France et AEF n'a soutenu ouvertement ses salarié·e·s lors des grèves et des protestations syndicales qui ont accompagné, en 2019, le vaste plan de réduction des effectifs de l'audiovisuel public. Cet état de fait inédit – il est d'usage pour un président de chaîne de défendre ses salarié·e·s face à sa tutelle – peut s'entendre comme la conséquence de la compétition entre responsables de chaînes publiques pour être la bonne élève qui prendrait la tête de la future holding. Le volume des économies était alors chiffré par la tutelle à 400 millions d'euros soit 10% du budget total de l'audiovisuel public français : aucun des res-

ponsables pressentis pour prendre la tête de France Médias n'a ouvertement critiqué l'absurdité d'affaiblir un groupe audiovisuel que l'on voulait plus fort.

### PROPOSITION 2

Libérer l'audiovisuel public français de sa tutelle politique. Limiter à une fois par quinquennat les discussions parlementaires sur le budget de l'audiovisuel, de façon proche à ce qui se fait dans les pays voisins de la France (en Grande-Bretagne, la redevance est revue tous les dix ans ; en Allemagne, tous les quatre ans). Limiter les interventions du ministère des Finances sur ses financements. Supprimer le lien entre les composantes du service public audiovisuel français et le ministère de la Culture, relique de l'époque de la RTF. Supprimer le droit offert au CSA de révoquer un président de groupe audiovisuel public avant la fin de son mandat.

### 3/ INVESTIR RÉSOLUMENT L'AUDIOVISUEL PUBLIC FRANÇAIS DANS SES RÉSEAUX EUROPÉENS

Produire des contenus capables de concurrencer les GAFAs, créer des alternatives à Netflix quant à l'offre de fictions originales, ne peut être réalisé qu'avec des investissements massifs. Il ne s'agit donc pas aujourd'hui de faire des économies, mais d'aider l'audiovisuel historique à faire face à un bouleversement accéléré de ses repères. Internet a étendu à l'infini le choix des contenus disponibles, et a fait naître des poids lourds nord-américains – mais aussi russes et chinois – dont les capacités d'influence, voire de nuisance, ont fait leurs preuves sur le plan politique et culturel. Pour relever un tel défi, la création de France Médias renforcerait immanquablement la rigidité et la lourdeur de fonctionnement du service public. Les initiatives audacieuses exigent des structures souples et décentralisées, autorisant la prise de risque et l'autonomie créatrice, à la façon des pionniers de la radio et de la télévision.

Dans ce contexte, les radio-télévisions publiques françaises ont de formidables atouts. D'abord, leur financement majoritairement assuré par la redevance leur assure une stabilité indispensable pour être présent sur les éléments-clés du nouveau paysage audiovisuel : l'information de qualité, la fiction, le cinéma, les documentaires. Aujourd'hui, en Europe, la télévision publique finance 70 % des programmes de stock, ceux qui sont destinés à être vus et revus, et qui ne périront pas trop vite au fil de leur circulation sur les réseaux de diffusion.

La France toute seule n'arrivera pas à relever le défi audiovisuel des trente prochaines années. Une holding franco-française, souvant d'une couche supplémentaire de bureaucratie des entreprises longtemps rivales, manquerait de l'agilité indispensable dont la population française a tant besoin – beaucoup de gens, aujourd'hui, ne découvrent le monde qu'à travers la radio et la télévision ; l'Etat ne peut courir le risque de laisser sa population sans alternative sérieuse aux audiovisuels capitalistes.



1. Les associés d'EIM, *Les Dirigeants français et le changement - Baromètre 2004*, Paris, Éditions Huitième Jour, 2004

2. Audiovisuel Extérieur de la France, qui regroupe les participations de la France dans les entités qui composent l'audiovisuel extérieur français, à savoir France 24, RFI, TV5 Monde et Monte Carlo Doualiya

3. C'est la position défendue par Olivier Babeau dans sa note intitulée *Refonder l'audiovisuel public*, publiée par la Fondation pour l'Innovation Politique.

4. Serge Regourd, *Vers la fin de la télévision publique ? Traité de savoir-vivre du service public audiovisuel*, Paris, Éditions de l'Attribut, 2008

5. L'Union européenne de radio-télévision (UER, en anglais : European Broadcasting Union, EBU) est « une organisation internationale créée en 1950, la plus importante association professionnelle de radiodiffuseurs nationaux dans le monde avec 117 organisations membres dans 56 pays d'Europe, d'Afrique du Nord et du Proche-Orient, et 34 affiliés dans 21 pays d'autres régions du monde. Installée au Grand-Saconnex dans le canton de Genève, elle agit pour le compte de ses membres, négocie les droits de diffusion des grands événements sportifs, exploite les réseaux Eurovision et Euroradio, organise certains événements tels que le célèbre concours Eurovision de la chanson. L'Union organise des échanges de programmes, stimule et coordonne des coproductions, fournit tous les services opérationnels, commerciaux, techniques, juridiques et stratégiques utiles à ses membres. L'UER possède des bureaux à Bruxelles, où elle représente les intérêts des radiodiffuseurs de service public auprès des institutions européennes, à Londres, à Madrid, à Moscou, à Pékin, à Singapour et à Washington ». Source : Wikipedia

Il faut pour cela se souvenir que la France est européenne, membre d'un continent dans lequel les audiovisuels publics sont historiquement premiers, et disposent encore d'une légitimité solide – et souvent de la majorité relative des audiences. Les sociétés publiques de radio et de télévision font face en Europe aux mêmes défis : des adversaires privés coriaces et fortement capitalisés, des pouvoirs publics désireux d'économiser ce qui peut l'être. De plus, les entreprises qui appartiennent aux pays membres de l'Union Européenne sont régulièrement soupçonnés par la Commission Européenne d'exercer une distorsion de concurrence, en utilisant les fonds publics qui leur sont alloués pour produire et diffuser des contenus en face de ceux du secteur privé. Les télévisions publiques notamment néerlandaises, allemandes et belges ont été condamnées à rembourser l'argent public perçu – aujourd'hui, l'activité de l'audiovisuel public dans l'Union Européenne s'exerce dans un contexte libéral, dans lequel le service public devrait idéalement se limiter à faire ce que le privé ne sait pas faire<sup>3</sup>, selon la formule consacrée : un produit d'élite, destiné à un public averti, dont les activités ne gêneraient pas les industriels de la distraction. Cet élément – rarement abordé au cours du débat, même s'il a fait l'objet d'un ouvrage très documenté en langue française<sup>4</sup> – doit contribuer à unifier les audiovisuels publics européens pour qu'ils puissent faire valoir l'importance de leur mission.

Il ne s'agirait pas de faire grand-chose : depuis des décennies, les acteurs audiovisuels européens travaillent ensemble, et leurs collaborations comptent parmi les plus belles réussites du genre. Ils savent créer ensemble une chaîne de télévision (TV5, avec la Suisse et le Québec ; ARTE avec l'Allemagne) ou une émission (Strip-Tease, une collaboration France 3-RTBF) ; Leurs cadres se retrouvent pour des séminaires de formation, des partenariats au sein de l'UER, qui organise notamment le concours de chanson de l'Eurovision. Dans ce domaine, l'action politique pourrait se limiter à exiger des organismes audiovisuels publics qu'ils provisionnent des fonds pour financer des projets européens.

### PROPOSITION 3

Faire de l'appartenance de la France à l'Europe le levier de la réussite de son audiovisuel. Constituer au sein de chaque composante de l'audiovisuel public une « cellule UER », chargée de financer des programmes, des séries ou des documentaires impliquant au moins un autre média de service public membre de l'UER – c'est-à-dire européens, mais au sens large. Les producteurs choisis pour cette coproduction disposent, de plein droit et sans négociation, de la totalité du financement dont ils ont besoin ainsi que d'une case de diffusion, dans la grille ainsi que sur les espaces de replay du média financeur. Enfin, il s'agit de se donner pour objectif de faire adopter au Parlement européen un principe d'« exception culturelle », excluant les activités de l'audiovisuel public du champ de la concurrence libre et non faussée.

## PROPOSITIONS

1. **Supprimer la publicité sur le service public et financer le manque à gagner de cette mesure par une universalisation de la Contribution à l'Audiovisuel Public (CAP). Toutes les résidences (hors exonérations sociales) seront assujettis à la CAP, qu'elles disposent d'un téléviseur ou non. Cette mesure, notamment en vigueur en Allemagne, poserait un symbole fort : comme l'hôpital, l'école ou l'université, l'audiovisuel public doit être financé par ceux qui les fréquentent, comme par ceux qui ne les fréquentent pas.**
2. **Libérer l'audiovisuel public français de sa tutelle politique. Limiter à une fois par quinquennat les discussions parlementaires sur le budget de l'audiovisuel, de façon proche à ce qui se fait dans les pays voisins de la France (en Grande-Bretagne, la redevance est revue tous les dix ans ; en Allemagne, tous les quatre ans). Limiter les interventions du ministère des Finances sur ses financements. Supprimer le lien entre les composantes du service public audiovisuel français et le ministère de la Culture, relique de l'époque de la RTF. Supprimer le droit offert au CSA de révoquer un président de groupe audiovisuel public avant la fin de son mandat.**
3. **Faire de l'appartenance de la France à l'Europe le levier de la réussite de son audiovisuel. Constituer au sein de chaque composante de l'audiovisuel public une « cellule UER », chargée de financer des programmes, des séries ou des documentaires impliquant au moins un autre média de service public membre de l'UER – c'est-à-dire européens, mais au sens large. Les producteurs choisis pour cette coproduction disposent, de plein droit et sans négociation, de la totalité du financement dont ils ont besoin ainsi que d'une case de diffusion, dans la grille ainsi que sur les espaces de *replay* du média financeur. Enfin, il s'agit de se donner pour objectif de faire adopter au Parlement européen un principe d'« exception culturelle », excluant les activités de l'audiovisuel public du champ de la concurrence libre et non faussée.**