

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME X

**MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES :
AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR**

Par M. Yves ROME et Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM,
Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, président ; MM. Didier Boulaud, Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, vice-présidents ; Mmes Leïla Aïchi, Hélène Conway Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, secrétaires ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Raymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Yves Rome, Richard Tuheïava.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 17) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN COUP D'ARRÊT À LA PROGRESSION DEPUIS 2004 DES CRÉDITS CONSCRIS À L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR	8
A. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS APRÈS SEPT ANNÉES DE HAUSSE	8
1. <i>Une baisse de 3,9 % par rapport à 2011 des ressources publiques allouées à l'audiovisuel extérieur dans le projet de loi de finances initial portée à 4,15 % après l'application du « rabot » adopté par l'Assemblée nationale</i>	8
2. <i>Une déception pour la holding et ses différentes sociétés</i>	9
3. <i>Le fléchissement d'une courbe ascensionnelle depuis 2004</i>	9
B. LE PARLEMENT DOIT SE PRONONCER SUR UNE DOTATION GLOBALE DONT LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DEMEURENT DANS LE FLOU	12
1. <i>Le caractère global de la dotation soumise à l'approbation du Parlement</i>	12
2. <i>Les incertitudes sur les modalités et les critères de sa répartition en 2012</i>	12
C. L'ACCROISSEMENT DES DOUTES RELATIFS À LA GOUVERNANCE, LA STRATÉGIE ET LA GESTION DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR	13
1. <i>En marge de la légalité depuis 2009 : l'absence de contrat d'objectifs et de moyens définissant la stratégie de l'audiovisuel extérieur</i>	13
2. <i>Le voile a été levé in extremis sur les résultats d'un audit annoncé au Parlement comme une base de réflexion essentielle</i>	15
3. <i>L'épreuve du réel : l'augmentation de l'audience de France 24 n'a pas fait affluer les recettes publicitaires escomptées</i>	17
4. <i>La gouvernance de l'audiovisuel extérieur : reflet ou facteur aggravant des dysfonctionnements ?</i>	18
II. LES OPÉRATEURS DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR FACE AU DÉFI DE LA MUTUALISATION	22
A. LE RAPPEL DES DONNÉES FONDAMENTALES ET DE L'ENVIRONNEMENT CONCURRENTIEL DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR DE LA FRANCE	22
1. <i>L'audiovisuel extérieur de la France est, comme ses homologues allemand ou britannique essentiellement financé par des fonds publics</i>	22
2. <i>Le rapport de l'IGF constate la mutation rapide de l'AEF accompagnée de « belles réussites »</i>	23
3. <i>L'IGF souligne enfin les atouts de notre audiovisuel extérieur dans un environnement fortement concurrentiel</i>	24
B. LES INCIDENCES DE LA RÉFORME SUR RADIO FRANCE INTERNATIONALE	26
1. <i>Une « cure d'amaigrissement » mal vécue par les personnels de RFI</i>	26
2. <i>Mettre un terme à la réduction du nombre de langues de diffusion</i>	27
3. <i>La question des modes de diffusion de RFI par ondes courtes, satellites, relais FM, réseaux câblés, internet et téléphonie mobile</i>	28
4. <i>Le déménagement de Radio France internationale à proximité de France 24</i>	29
C. FRANCE 24 : SUCCÈS ET DÉCEPTIONS	31
1. <i>La couverture de France 24 : en moins de cinq ans, le nombre de foyers pouvant recevoir la chaîne a plus que doublé</i>	31
2. <i>Entre 2007 et 2010 les recettes publicitaires de France 24 ont progressé dix fois moins que son audience</i>	32

3. Cinq grandes priorités stratégiques pour 2012	33
4. La question de la suppression du canal anglophone de France 24 mérite d'être posée.....	33
D. TV5 MONDE : PRÉSERVER LES ATOUTS DU « NAVIRE AMIRAL » DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR ET DE LA FRANCOPHONIE	34
1. La stratégie prévue par les documents annexés au projet de loi de finances pour 2012	34
2. Consolider le positionnement de TV5 Monde dans l'audiovisuel extérieur.....	35
E. CONFIER LA TUTELLE DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR AU MINISTÈRE EN CHARGE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	36
EXAMEN EN COMMISSION.....	37
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	45
ANNEXE 2 - COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME LAURENCE FRANCESCHINI, DIRECTRICE GÉNÉRALE DES MÉDIAS ET DES INDUSTRIES CULTURELLES AU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION.....	46

Mesdames, Messieurs,

Il y a deux ans, l'avis budgétaire adopté par la commission des affaires étrangères sur les crédits de l'audiovisuel extérieur pour 2010 avait dressé un bilan encourageant de la réforme engagée à l'initiative du Président de la République en 2007 et qui s'est traduite par la création, en avril 2008, de la société holding Audiovisuel extérieur de la France (AEF). L'année dernière, le rapport pour avis avait diagnostiqué une nette amélioration de la situation des différents opérateurs, tant en termes d'audience qu'en matière financière, en estimant qu'il s'agissait là d'une illustration de la pertinence de la réorganisation de l'audiovisuel extérieur. Avec réalisme, le rapporteur avait cependant évoqué la perspective d'une baisse des dotations en 2012 et les incertitudes qui demeuraient sur l'augmentation attendue des ressources propres de l'AEF.

Ces craintes se sont révélées fondées et un certain nombre de constatations amènent désormais à porter un regard plus critique sur la gestion et les perspectives de l'audiovisuel extérieur, à l'occasion du traditionnel examen des crédits consacrés au programme 115.

Certes, des progrès ont été affichés en termes d'audience et de réduction de déficits. Encore faut-il constater :

- d'une part, que la mesure des indicateurs d'audience est discutable, et surtout que la progression de ces derniers ne s'accompagne pas d'un accroissement des ressources publicitaires « en ligne » avec les prévisions ;

- et, d'autre part, que la compression de la masse salariale ainsi que les plans de réduction d'effectifs ne suffisent pas à démontrer le succès d'une gestion.

Certes, il convient d'éviter de « noircir » à l'extrême le tableau, en rappelant que la longue série de rapports consacrés à la réforme de l'audiovisuel depuis une dizaine d'années témoigne avant tout de l'extrême difficulté à faire surgir des solutions incontestables. Les entretiens conduits par les rapporteurs ont d'ailleurs très concrètement permis de mesurer la difficulté qui s'attache à élaborer des diagnostics solides et d'en tirer des recommandations consensuelles. L'audiovisuel extérieur demeure, plus que jamais, un secteur particulièrement complexe, concurrentiel, évolutif et passionnel.

Au total, et en rappelant que le présent avis budgétaire a très opportunément été confié à un binôme composé de deux co-rapporteurs, l'un issu de la majorité sénatoriale et l'autre de l'opposition, deux points de vue se dégagent.

Le premier constate les difficultés de gouvernance de l'AEF, sa dérive financière depuis 2004 et le malaise social qui s'est exprimé. Il s'interroge, en conséquence, sur l'opportunité de « laisser le temps » à la réforme de produire tous les effets qui en étaient attendus. Cette approche souligne également, dans l'immédiat, qu'il est demandé au Parlement d'approuver une dotation globale en baisse sans lui apporter les raisons précises motivant cette correction d'une trajectoire budgétaire ascendante depuis 2004. Ainsi, le contrat d'objectifs et de moyens qui détermine les contreparties de l'allocation des ressources publiques n'a toujours pas été conclu entre l'Etat et l'AEF. De plus, le document censé analyser la gestion de l'AEF n'a, dans un premier temps, pas été transmis aux rapporteurs qui se sont, dans un premier temps, interrogés sur les raisons de ce « carré blanc » apposé sur un rapport de l'inspection générale des finances pourtant annoncé au Sénat, par le ministre en charge de la Culture, comme un préalable essentiel à la prise de décision sur l'organisation et le financement de l'audiovisuel extérieur. Ce document publié, ou plus exactement « mis en ligne » vers le 7 novembre dernier, n'apporte guère d'éléments rassurants : il suggère d'appliquer vis-à-vis de l'AEF un « principe de précaution budgétaire », signale plusieurs irrégularités dans la gestion financière de la holding et estime nécessaire de « favoriser l'exercice d'une tutelle effective et efficace. ». Au total, ce rapport semble confirmer un certain nombre de défaillances de l'AEF et de l'Etat dans l'exercice de leurs missions respectives.

Un second point de vue consiste à privilégier la stabilisation de l'environnement juridique et statutaire de l'audiovisuel extérieur. Constatant l'absence de certitude quant à la nature et à l'efficacité des projets alternatifs, il marque sa préférence pour des ajustements ponctuels et pragmatiques. Tout en veillant à consolider la situation de TV5 Monde, « navire amiral » du rayonnement audiovisuel de notre pays, cette seconde approche estime que la solution qui apparaît, pour l'instant, la plus avisée consiste à tenir le pari initial de la mutualisation ainsi que de l'augmentation des ressources propres de l'audiovisuel extérieur. De ce point de vue, le recul du montant de la dotation apparaît comme une mesure incitant l'AEF à se conformer aux objectifs qui lui ont été assignés par la réforme de l'audiovisuel extérieur.

Par ailleurs, le constat des dysfonctionnements dans les modalités de gestion de l'AEF ne doit pas faire oublier la nécessité de poursuivre la réflexion de façon plus large : comment accroître la participation des collectivités territoriales au processus de rayonnement audiovisuel ? Quels moyens faut-il consacrer à la politique audiovisuelle extérieure au regard d'autres vecteurs de la langue et de l'influence françaises tels que l'enseignement du français à l'étranger ou l'action culturelle extérieure ? Alors même que la présentation budgétaire des différentes missions et programmes

demeure marquée par des cloisonnements traditionnels, les distinctions entre les différents médias ont de plus en plus tendance à s'estomper. Dans ce nouveau contexte, qui impose aux dirigeants de l'audiovisuel d'homogénéiser les contenus entre internet, le téléphone mobile, la radio et la télévision, il convient selon une approche encore plus transversale d'intégrer la problématique de l'influence française par le canal de l'écrit, et en particulier, de la diffusion du livre.

I. UN COUP D'ARRÊT À LA PROGRESSION DEPUIS 2004 DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR

Cette inflexion avait été annoncée depuis plusieurs années. Pourtant, l'AEF, qui rappelle à juste titre le caractère de plus en plus concurrentiel du secteur audiovisuel et la difficulté croissante d'accès aux ressources publicitaires, déplore la baisse par rapport à 2011 de sa dotation prévue en 2012. Il reste qu'en prenant du recul, on constate en 2012, un coup d'arrêt à une hausse soutenue depuis 2004.

A. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS APRÈS SEPT ANNÉES DE HAUSSE

1. Une baisse de 3,9 % par rapport à 2011 des ressources publiques allouées à l'audiovisuel extérieur dans le projet de loi de finances initial portée à 4,15 % après l'application du « rabet » adopté par l'Assemblée nationale

Le premier constat est celui de la diminution de plus du tiers, par rapport à 2011, des crédits du budget général alloués à l'audiovisuel extérieur. En autorisations d'engagement et en crédits de paiement, 150,1 millions d'euros sont inscrits dans le programme 115 du projet de loi de finances pour 2012 contre 206,5 millions d'euros en 2011 (-37,6 %). Cette dotation se répartit entre 148,4 millions d'euros destinés aux sociétés de l'audiovisuel extérieur de la France et 1,6 million d'euros destinés à la radio franco-marocaine Média1. La diminution des crédits par rapport à 2011 est justifiée, dans la présentation du projet de loi de finances pour 2012, par les « économies attendues dans le cadre de la réorganisation opérationnelle ». En même temps, ces dotations tiennent compte de la perspective de déménagement de RFI et MCD à proximité de France 24 pour la mi-année 2012.

Ces financements (150,1 millions d'euros) sont complétés par les crédits issus du produit de la contribution à l'audiovisuel public (166,8 millions d'euros HT et 170,3 millions d'euros TTC) retracés par le programme 844 « Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure » du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

Au total, pour 2012, il est donc proposé d'allouer à la société holding Audiovisuel Extérieur de la France, et à travers elle à France 24, RFI et TV5 Monde, une dotation totale de ressources publiques de 315,2 millions d'euros HT, contre 327,5 en 2011 soit une baisse de 3,9 %.

Selon le Gouvernement, cette baisse des crédits est conforme à la trajectoire financière envisagée lors du processus de création et de lancement de l'AEF : « la réforme en cours nécessite de forts investissements

dans un premier temps, avant une phase de retour sur investissements grâce à une meilleure coordination entre les sociétés et au développement de leurs ressources propres. ». À compter de 2012, la direction de l'AEF avait en effet prévu dans son « plan d'affaires » que cet effort public permettrait à la société d'augmenter considérablement ses recettes publicitaires et à l'État de diminuer d'autant sa dotation.

Au terme de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, l'Assemblée nationale a adopté, en seconde délibération, le 16 novembre 2011, deux amendements du Gouvernement qui modifient la répartition des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » entre ses différents organismes afin de faire porter sur chacun d'eux une part de l'effort d'économies supplémentaires de 20 millions prévu sur l'audiovisuel public par le plan de retour à l'équilibre des finances publiques présenté par le Premier ministre le 7 novembre 2011. **La dotation de l'audiovisuel de la France est, en conséquence, « rabotée » de un million d'euros par le texte adopté par l'Assemblée nationale, ce qui porte son pourcentage de diminution de 3,9 à 4,15 %.**

2. Une déception pour la holding et ses différentes sociétés

La baisse de la dotation publique prévue par le projet de loi de finances pour 2012 est considérée par l'AEF et les entités qui la composent comme une **double injustice**. Pour l'essentiel, leurs représentants ont indiqué, au cours des entretiens, leurs représentants ont indiqué, au cours des entretiens, d'une part, que cette évolution ne prenait pas en compte les efforts fournis par chacun depuis trois ans (en termes d'audience, de distribution et de réorganisation avec la nouvelle politique des langues, la fermeture de filiales, ainsi que le plan social à RFI) et, d'autre part, qu'elle se traduisait par un traitement moins favorable de l'audiovisuel extérieur que de l'audiovisuel national.

3. Le fléchissement d'une courbe ascensionnelle depuis 2004

Afin de **replacer les données budgétaires pour 2011 et 2012 dans leur contexte pluriannuel**, on peut se reporter au tableau suivant.

Évolution des ressources publiques allouées à l'audiovisuel public
(en millions d'euros)

	Exécuté 2004 (HT)	Exécuté 2005 (HT)	Exécuté 2006 (HT)	Exécuté 2007 (HT)	Exécuté 2008 (HT)	Exécuté 2009 (HT)	Exécuté 2010 (HT)	LFI 2011 (HT)	PLF 2012 (HT)
Institut national de l'audiovisuel (INA)	69,2	72,7	75,8	78,8	81,6	84,4	85,4	90,1	92,0
ARTE France	194,7	200,0	204,2	209,9	218,7	227,5	237,0	246,6	264,6
Radio France	472,2	485,0	495,2	508,3	528,4	556,2	571,9	594,1	616,8

<i>dont ressources issues de la CAP (ex-redevance)</i>	472,2	485	495,2	508,3	528,4	548,2	571,9	594,1	616,8
<i>dont crédits du budget général *</i>						8,0			
France Télévisions	1 752,7	1 796,1	1 834,3	1 879,5	1 945,3/ 1 941,1	2 412,2	2 472,5	2 492,2	2 526,5
<i>dont ressources issues de la CAP (ex-redevance)**</i>	1 752,7	1 796,1	1 834,3	1 879,5	1 945,3/ 1 941,1	1 997,2	2 049,2	2 102,3	2 082,6
<i>dont crédits du budget général</i>						415,0	423,3	389,9	443,9
Audiovisuel extérieur de la France***	190,8	192,6	239,8	261,9	288,8	309,9	326,4	327,5	315,2
<i>dont ressources issues de la CAP (ex-redevance)</i>	53,0	53,7	55,9	56,5	57,5	64,0	115,1	122,6	166,8
<i>dont crédits du budget général****</i>	137,7	138,9	183,9	205,4	231,3	245,9	211,3	204,9	148,4
Radio France International (RFI)	128,7	130,0	129,7	128,9	130,9	Le groupe AEF est constitué depuis 2008. Depuis 2009, AEF reçoit une enveloppe globale, charge à elle de la répartir entre les différentes sociétés qui lui sont rattachées (RFI, France 24 et TV5 Monde)			
<i>dont ressources issues de la CAP (ex-redevance)</i>	53,0	53,7	55,9	56,5	57,5				
<i>dont crédits du budget général</i>	75,7	76,3	73,8	72,4	73,4				
TV5 Monde	62,1	62,6	63,1	63,5	65,4				
<i>Pour info : subvention versée par FTV à TV5 Monde</i>	4,0	4,0	4,1	4,2	4,2				
France 24 *****		15,0	63,0	69,5	88,8				
Holding Audiovisuel Extérieur de la France (AEF)					3,7				
Total contribution à l'audiovisuel public	2 541,9	2 607,5	2 665,4	2 733,0	2 831,5	2 921,2	3 058,6	3 155,72	3 222,7
Total crédits budgétaires	137,7	138,9	183,9	205,4	231,3	668,9	634,6	594,8	592,3
Total général	2 679,6	2 746,4	2 849,3	2 938,4	3 062,8	3 590,1	3 693,2	3 750,5	3 815,1

* Cette dotation exceptionnelle du budget général de 8 millions d'euros en 2009 correspondait au besoin de financement complémentaire de Radio France qui avait été évalué en cours d'année pour assurer une juste compensation du coût net de ses missions de service public.

** En exécuté 2008, le premier montant correspond à l'ensemble de la dotation de France Télévisions. Le second montant est retraité pour exclure la part de subvention publique servant au versement de la subvention à TV5 Monde

***La subvention pour la radio franco-marocaine Média 1 n'est pas comprise.

****La dotation budget général de LFI 2010 est en autorisation d'engagement (AE) ; le montant des crédits de paiement (CP) était supérieur de 0,5 millions d'euros.

***** En 2006, 47 millions d'euros des 63 millions d'euros ont été versés au titre de l'exercice 2006 et 16 millions d'euros au titre de l'exercice 2007.

Ces données corroborent l'affirmation, entendue à plusieurs reprises lors des auditions, selon laquelle les crédits prévus en faveur de l'audiovisuel extérieur baissent en 2012, alors que ceux d'Arte augmentent. Toutefois, le **cheminement budgétaire suivi au cours des six dernières années** montre que les dotations de l'audiovisuel extérieur ont fortement augmenté - de plus de 22 millions d'euros par an en moyenne de 2005 à 2011 pour atteindre 327,5 millions d'euros. En dépit de cette hausse jusqu'à l'année dernière, la répartition des moyens entre les différentes composantes reste contestable et ni les recettes publicitaires, ni les économies d'échelle n'ont été au rendez-vous.

Il convient de noter que le tableau ci-après, retraçant la répartition des ressources de l'AEF entre les diverses sociétés, montre que **France 24 (avec une hausse de 66 % de ses moyens entre 2007 et 2011) a absorbé l'essentiel des augmentations de crédits alloués à l'AEF**. Au cours de la même période, ceux de RFI ont stagné et que ceux de TV5 Monde ont augmenté de 22 % au cours de la même période. On peut donc se demander si TV5 Monde reste une priorité pour la direction de l'AEF, alors que la chaîne francophone demeure le principal outil télévisuel de rayonnement mondial de la France (220 millions de foyers raccordés, 50 millions de téléspectateurs par semaine et 8 millions de connections « média global » par mois).

RESSOURCES PUBLIQUES DE L'AUDIOVISUEL EXTERIEUR <i>de 2007 à 2011 (en millions d'euros)</i>					
RESSOURCES PUBLIQUES ALLOUEES PAR L'ETAT	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Réalisé 2010	LFI 2011
Dotation du budget général	205,4	231,3	245,9	211,3	205,1
Dotation du compte de concours financiers (<i>en H.T.</i>)	56,5	57,5	64	115,1	122,6
Dotation globale à l'audiovisuel extérieur (<i>en H.T.</i>)	261,9	288,8	309,9	326,4	327,7
Dotation en capital			16,9		
RESSOURCES VERSEES AUX SOCIETES	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Budget 2010	Budget 2011
Holding Audiovisuel Extérieur de la France (AEF)		3,7	5,6	5,2	5,6
Radio France Internationale (RFI)	128,9	131	132	146,2	130,9
+ contribution au financement du PGM de RFI			9,9		
+ plan de recapitalisation de RFI			16,9		
France 24	69,5	88,8	91,8	102,5	115,5
TV5 Monde	63,5	65,4	70,6	72,5	75,7

Source : DGMIC

B. LE PARLEMENT DOIT SE PRONONCER SUR UNE DOTATION GLOBALE DONT LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DEMEURENT DANS LE FLOU

1. Le caractère global de la dotation soumise à l'approbation du Parlement

Depuis 2009, dans le cadre de la réforme de l'audiovisuel extérieur, les dotations publiques ne sont plus attribuées société par société, à l'exception de la contribution au financement de Média1. Une **dotacion globale est versée dans sa totalité à la société holding Audiovisuel Extérieur de la France qui la répartit entre les différentes entreprises**. Cette répartition est validée par le conseil d'administration de l'AEF, à l'occasion de l'adoption du budget consolidé. En ce qui concerne TV5 Monde, l'exercice de ses prérogatives, y compris financières, par AEF doit prendre en compte les règles de gouvernance définies par l'entente gouvernementale conclue entre les différents actionnaires d'une part, et la participation minoritaire de la société de l'Audiovisuel Extérieur de la France au capital de la chaîne (49 %) d'autre part.

2. Les incertitudes sur les modalités et les critères de sa répartition en 2012

La répartition par entité des ressources publiques versées globalement chaque année à l'AEF s'effectue chaque année en fonction des projets de développement établis pour chaque entreprise, des économies et synergies qu'elle peut dégager et de sa capacité à développer des ressources propres (publicité, vente d'images, de sons et de prestations, produits dérivés, partenariats, etc.).

Comme le soulignent les réponses aux questionnaires budgétaires, tout en récapitulant les chiffres correspondant aux années antérieures (C.f. le tableau ci-dessus), « *la répartition des financements entre les différentes sociétés de la holding pour 2012 n'est pas disponible.* »

Au moment où la dotation globale à l'audiovisuel extérieur baisse pour la première fois depuis 2004, il semble légitime de se demander **qui de TV5, France 24 ou RFI risque plus particulièrement de subir les conséquences de la diminution des crédits**, en manifestant une inquiétude particulière sur le sort budgétaire :

- de TV5 Monde qui reste le pilier fondamental de notre audiovisuel extérieur ;

- et de RFI dont la masse salariale a servi, selon le rapport de l'IGF, de variable d'ajustement pour poursuivre le développement de l'AEF, et en particulier de France 24, malgré l'inertie des ressources propres.

Lors de son audition, Mme Laurence Franceschini, directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture et de la communication, a indiqué que **les moyens alloués à TV5 Monde en 2012 devraient, au minimum, être préservés.**

C. L'ACCROISSEMENT DES DOUTES RELATIFS À LA GOUVERNANCE, LA STRATÉGIE ET LA GESTION DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR

1. En marge de la légalité depuis 2009 : l'absence de contrat d'objectifs et de moyens définissant la stratégie de l'audiovisuel extérieur

L'attribution à l'AEF des ressources analysées ci-dessus est gouvernée par un objectif de mutualisation et d'efficacité. Il s'agit de financer la poursuite de la réforme de l'audiovisuel extérieur de la France, décidée en 2007 afin d'améliorer la gestion des entités qui le composent, tout en favorisant leurs synergies et la coordination de leurs efforts. La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a réaffirmé le rôle de pilotage stratégique et de coordination de l'AEF en lui donnant le statut de société nationale de programme chargée de l'audiovisuel extérieur de la France, et lui donne ainsi toute légitimité pour être l'instrument principal de la mise en oeuvre de cette rénovation. **Or le contrat d'objectifs et de moyens** qui doit définir – depuis 2009 - les priorités stratégiques des sociétés de l'audiovisuel extérieur et préciser leur financement dans un cadre pluriannuel **n'est pas encore signé.**

Certes, les indications transmises aux co-rapporteurs précisent les orientations du futur COM en précisant que les axes stratégiques suivants devraient en constituer la trame.

- Développer la présence française dans le paysage audiovisuel mondial en vue de contribuer à l'influence de la France, à la francophilie et à la promotion de la francophonie. Dans cette optique, le COM devrait déterminer des objectifs et des priorités claires en termes de zones géographiques et de langues à développer. À cet égard, le **Maghreb** et le **Proche et Moyen-Orient** sont considérés comme des zones prioritaires. C'est pourquoi l'AEF doit développer son pôle arabophone, l'arabe étant considéré comme une langue de base de diffusion qui doit permettre d'accroître l'audience de France 24 et de relancer celle de Monte Carlo Doualiya (MCD). L'AEF doit également conserver sa notoriété et ses audiences en **Afrique francophone**, et renforcer sa présence en **Afrique anglophone**, tout en développant sa distribution en **Asie-Pacifique**, sans délaisser les zones Europe, Amérique du Nord et Amérique Latine. Pour ce faire, la tutelle souligne que l'AEF doit mettre en place des outils de mesure d'audience cohérents et fiables. De même, le groupe devrait mettre un indicateur de performance annuel permettant de situer les antennes dans leur univers concurrentiel.

- Proposer à tous les publics ciblés une offre pluri et multimédia, reflet de la diversité culturelle et linguistique ainsi que de la culture et des valeurs françaises et francophones. L'AEF doit continuer de s'adresser aux « leaders » d'opinion, qui constituent son cœur de cible, mais également au grand public, particulièrement en Afrique francophone. À cet effet, l'AEF devra utiliser les possibilités offertes par les nouveaux modes de consommation et de diffusion. Une telle stratégie passera par la création de sites web, le développement d'applications mobiles ainsi qu'une politique de présence sur les portails des opérateurs de téléphone mobile dans le monde. Ces ambitions ne pourront se concrétiser qu'après avoir procédé à la modernisation des sites internet existants (RFI et France 24). Le groupe devra notamment utiliser toutes les potentialités d'internet pour proposer en ligne l'intégralité de ses antennes, en diffusion en direct et en flux, à la carte et à la demande (via des podcasts audio ou vidéo).

- Améliorer l'efficacité de l'audiovisuel extérieur et la qualité de leur offre. Dans ce cadre le groupe doit accroître ses ressources propres, ce qui passe notamment par des partenariats, le développement de produits marketing, et la commercialisation des sons, images, archives et autres droits dont il est propriétaire. Par ailleurs, comme les autres entités de l'audiovisuel public, l'AEF doit réaliser des synergies en matière d'organisation (organigrammes simplifiés, maîtrise de la masse salariale, cohérence des politiques et des outils), de contenu (reportages communs, mutualisation des correspondants à l'étranger), mais aussi concernant la diffusion et la distribution, les achats et les frais généraux.

L'Etat précise également que l'année 2012 s'inscrit dans la poursuite de la réforme de l'audiovisuel extérieur autour de trois projets : la fusion juridique d'AEF, France 24, RFI et Monte Carlo Doualiya - TV5 Monde restant détenue à 49 % par la nouvelle entreprise unique, la réorganisation opérationnelle et le déménagement de RFI et Monte Carlo Doualiya à proximité de France 24.

Trois objectifs ont enfin été retenus pour analyser la performance du programme « Action audiovisuelle extérieure » :

- proposer une offre reflet de la culture et des valeurs françaises et francophones dans un univers de média global ;

- développer la présence française et francophone dans le paysage audiovisuel mondial ;

- et assurer la maîtrise de l'emploi et de la masse salariale et optimiser la gestion.

En termes d'audience, les travaux d'harmonisation des différents outils de mesure ont été poursuivis, notamment pour l'Afrique francophone avec l'adoption du baromètre Africascope pour les trois antennes, ou le choix des études EMS pour l'Europe.

Du point de vue parlementaire, le constat fondamental reste cependant celui d'une obligation légale qui n'est pas respectée.

Juridiquement, en tant que société nationale de programmes, l'AEF est, en effet, soumise aux dispositions de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication : or l'article 53 (I) de ce texte prévoit la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, dont l'objet principal est de déterminer les axes prioritaires de développement de cette dernière. L'article 53 (I) précise que « *la durée de ces contrats est comprise entre trois et cinq années civiles* » et qu' « *un nouveau contrat peut être conclu après la nomination d'un nouveau président.* ».

L'importance de ce contrat est notamment soulignée par le paragraphe II de cet article 53 qui prévoit que « *Chaque année, le président de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France présente, devant les commissions chargées des affaires culturelles, des finances et des affaires étrangères, un rapport sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens de la société qu'il préside.* »

Même si la loi du 30 septembre 1986 n'assortit cette obligation légale d'aucune sanction, l'absence de COM place donc la situation de l'AEF en marge de la stricte application de la loi.

Pour expliquer l'échec des négociations, le représentant de l'AEF fait état d'un point d'achoppement particulier relatif à l'attribution d'une somme avoisinant un million d'euros et qui permettrait de compenser la suppression d'une émission de prêche évangéliste sur Monte Carlo. Du côté de l'Etat, la directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture et de la communication, lors de son audition, s'est inscrite en faux contre cette interprétation restrictive en précisant qu'un contrat d'objectifs et de moyens porte sur une stratégie globale et ne se ramène pas à une négociation « ligne par ligne ».

2. Le voile a été levé in extremis sur les résultats d'un audit annoncé au Parlement comme une base de réflexion essentielle

A l'occasion d'une séance de questions cibles thématiques organisée au Sénat, le ministère de la culture et de la communication indiquait, au printemps dernier, à propos de l'AEF : « *Quant au contrat d'objectifs et de moyens, je le répète, j'attends les résultats de la mission de l'inspection générale des finances et des travaux de la mission d'information parlementaire pour définir précisément les grandes lignes du contrat d'objectifs et de moyens avec la holding.* » (Rép. Min. publiée au JO Sénat du 1^{er} juin 2011 - page 4349).

Cette attente a tout naturellement été partagée par les parlementaires à qui il a semblé que l'absence de contrat d'objectifs et de moyens - normalement transmis pour avis aux commissions chargées de la culture et des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat- justifiait à tout le moins la transparence la plus complète sur les explications de cette défaillance. Pourtant, comme en témoignent les divers rapports et avis budgétaires qui viennent d'être publiés, nos collègues députés n'ont pas été destinataires de ce document.

Les co-rapporteurs du présent avis budgétaire se sont alors demandé si, **quel que soit le contenu de ce rapport d'audit, sa rétention ne risquait pas d'être encore plus dommageable que sa diffusion.**

Une version de ce document amputée de plusieurs de ses annexes a ensuite été mise en ligne à la veille - semble-t-il - du débat budgétaire à l'Assemblée nationale sur les crédits de l'audiovisuel. Une rapide analyse de ce rapport amène à formuler trois principales observations.

- Tout d'abord, **certaines de ses préconisations semblent contestables** : en particulier, l'Inspection des finances consacre des développements à la diminution des coûts de diffusion de l'audiovisuel extérieur. Or, comme l'a très bien rappelé Mme Laurence Franceschini, directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture et de la communication lors de son audition, la diffusion est « le nerf de la guerre » de ce secteur. C'est ici que ce rapport peut sembler avoir été un peu au-delà du cadre qui lui était assigné. On peut ainsi se demander si la recherche de gisements d'économies de gestion n'aurait pas du se cantonner à des limites plus strictes car **amputer la diffusion, c'est s'attaquer aux leviers fondamentaux du rayonnement audiovisuel et il s'agit là d'une décision hautement stratégique** qui ne relève normalement pas d'un audit « organisationnel ». La Cour des comptes, si elle se saisit du thème de l'audiovisuel extérieur, aura peut-être l'occasion d'apporter une utile clarification sur ce point.

- Ensuite, ce rapport semble porter **un jugement globalement nuancé sur le bilan de la mise en œuvre de la réforme de l'audiovisuel** extérieur puisqu'il lui reconnaît de « belles réussites » et semble suggérer que **l'exacerbation de la concurrence dans le secteur audiovisuel** est une donnée incontournable qui s'imposerait quelle que soit la configuration institutionnelle retenue.

- Enfin, ce document signale (page 8 de sa version « en ligne ») des « **irrégularités concernant des contrats passés ou des versements réalisés par l'AEF** » :

. l'absence de transmission de certains contrats au contrôle général économique et financier (ou, dans certains cas, transmission postérieure à la signature des contrats) ;

. l'absence de mise en concurrence des prestataires préalablement à l'attribution de certains marchés soumis à obligation de mise en concurrence ;

. l'absence de contrat à l'appui de prestations ayant fait l'objet de paiements.

Même si elle n'est pas en elle-même constitutive d'une irrégularité, l'absence de clause d'audit permettant de s'assurer de la bonne utilisation des fonds dans des contrats conclus avec des prestataires de services est certainement regrettable, notamment lorsque ces derniers opèrent dans des zones éloignées. »

Le rapport ne comporte aucune indication supplémentaire sur la gravité et sur les conséquences envisageables de telles irrégularités.

A l'évidence, ces dernières, qui s'ajoutent à l'absence de COM et aux dysfonctionnements de la gouvernance, amènent également à s'interroger sur l'efficacité de l'exercice de la tutelle (c.f. infra).

3. L'épreuve du réel : l'augmentation de l'audience de France 24 n'a pas fait affluer les recettes publicitaires escomptées

Du point de vue financier, une donnée fondamentale mérite d'être soulignée : la pertinence du schéma simple sur lequel reposait le pari du rééquilibrage financier de l'AEF, du côté des ressources, a été démentie par les faits. Comme le rappelle le tout récent rapport publié par l'Inspection générale des finances, le plan d'affaires initial de l'AEF était fondé sur un modèle de « retour sur investissement » : fortement sollicité en période d'amorçage, l'État était censé voir sa contribution se réduire progressivement au fur et à mesure de la montée en charge des ressources propres consécutive aux progrès de la distribution et de l'audience.

Ainsi, les premières projections réalisées par l'AEF en 2008 prévoyaient d'atteindre dès 2013 un objectif de ressources propres de 55 millions d'euros, soit un montant comparable aux réalisations de concurrents implantés de longue date comme BBC Globals News ou Euronews, et bien supérieur à celles de Deutsche Welle (15 millions d'euros de ressources propres). Cette perspective initiale se reflète dans la loi de programmation des finances publiques de 2008, qui prévoit une baisse régulière de la subvention de l'État à l'AEF de 295,9 millions d'euros en 2009 à 265,9 millions d'euros en 2011. La crédibilité de ce modèle a rapidement été remise en cause dans les faits. Ainsi, **en 2010, les ressources propres du groupe (TV5 Monde inclus) se sont établies à 19 millions d'euros, soit 40 % de moins que la prévision de 2008 pour 2010 (32 millions d'euros). L'IGF estime que ce constat est d'autant plus préoccupant que la distribution et l'audience de France 24 ont fortement progressé sur la période, ce qui fragilise le postulat selon lequel les progrès de la distribution et de l'audience**

devraient faire affluer les recettes publicitaires - sauf à considérer que le délai de latence entre les progrès de l'audience et ceux des recettes publicitaires puisse être particulièrement important sur le marché très spécifique auquel s'adresse France 24.

Parallèlement, et selon le même rapport, **depuis 2009, l'AEF a sollicité quatre subventions exceptionnelles de l'État, pour un montant total de 103,9 millions d'euros** : 16,9 millions d'euros au titre de la recapitalisation de RFI, 41,2 millions d'euros pour le premier plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) de RFI, 24,3 millions d'euros au titre du PSE post-fusion et 21,5 millions d'euros pour financer le déménagement de RFI et de MCD. 59,1 millions d'euros ont été effectivement versés par l'État, et dans l'une des dernières versions de son « business plan », les dirigeants de l'AEF intègrent le versement de 44,8 millions d'euros de subventions exceptionnelles : l'AEF sollicite le financement intégral du second PSE concernant 126 salariés, pour un montant de 24,3 millions d'euros et demande également à l'État de couvrir une partie du déménagement de RFI et de MCD à hauteur de 20,5 millions d'euros, 3,3 millions d'euros étant financés par l'AEF en interne.

4. La gouvernance de l'audiovisuel extérieur : reflet ou facteur aggravant des dysfonctionnements ?

Incontestablement, la gouvernance d'AEF a connu, au cours des deux dernières années, des difficultés. Elles ont été jugées particulièrement regrettables par l'ensemble des sénateurs qui l'ont évoquée au cours de la séance du 31 mai 2011 consacrée à des questions cibles thématiques sur la politique audiovisuelle extérieure : à cette occasion, le ministre de la culture et de la communication avait alors diagnostiqué un malaise plus profond qu'une simple « crise d'adolescence ».

► Le statut de l'AEF emporte des règles de gouvernance spécifiques

Dans ce contexte, le statut juridique de la société holding Audiovisuel Extérieur de la France et les **règles de gouvernance** qui lui sont applicables méritent d'être rappelés et analysés afin de déterminer les éventuels moyens de prévention d'une nouvelle crise.

Il convient de rappeler que la société holding dont le capital est entièrement détenu par l'État, dénommée Audiovisuel Extérieur de la France (AEF) a été créée, en avril 2008, **avec un statut de société anonyme soumise aux dispositions du code de commerce**, sous réserve des lois spécifiques la régissant, notamment la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, AEF est **une société nationale de programme** conformément aux dispositions du IV de l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication. Certaines dispositions de la loi du 26 juillet 1983,

notamment celles relatives à la composition de son conseil d'administration, ne lui sont ainsi plus applicables au profit de celles issues de la loi du 30 septembre 1986 précitée.

Par conséquent, depuis 2009, la gouvernance de cette société est régie par deux principales séries de dispositions :

- l'article 47-3 de la loi du 30 septembre 1986 fixe la composition de son conseil d'administration et les articles 47-4 et 47-5 définissent les modalités de nomination et de révocation de son président ;

- l'article 47 de la loi précise également que ses statuts sont approuvés par décret. C'est sur ce fondement, qu'a été publié le décret du 27 avril 2010 portant approbation des statuts de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France. On peut noter que conformément à l'article 10 de ces statuts, le conseil d'administration d'AEF s'est doté d'un règlement intérieur qui a été également adopté par les conseils d'administration de RFI, de MCD et de France 24. La société AEF s'est enfin dotée d'un comité d'audit et d'un comité des rémunérations.

► La mise en œuvre des règles de désignation des organes dirigeants de l'AEF

Le président directeur général de la société, M. Alain de Pouzilhac, a été nommé par décret du Président de la République le 24 avril 2008. Son mandat n'a pas été interrompu par l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2009, en vertu d'une disposition expresse de ce texte : le premier alinéa de son article 88 prévoit, en effet, que « *les mandats en cours des présidents des sociétés France Télévisions, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France ne sont pas interrompus du fait de l'entrée en vigueur de la présente loi.* ».

L'article 47-3 de la loi du 30 septembre 1986 précise que le président d'AEF « *est également président, président-directeur général, directeur général ou président du directoire de chacune des sociétés éditrices de programmes filiales de cette société* ». Par voie de conséquence, M. Alain de Pouzilhac a également été nommé président-directeur général de RFI et de France 24 par le conseil d'administration de ces sociétés.

AEF étant également actionnaire de TV5 Monde à hauteur de 49 % aux côtés de France Télévisions et de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), son président-directeur général est également président du conseil d'administration de TV5 Monde par application de la Charte de cette société.

Enfin, en application de la loi du 5 mars 2009, le conseil d'administration de la société AEF a été renouvelé à l'exception de son président : le CSA a ainsi nommé cinq personnalités indépendantes par décision du 21 avril 2009. Cinq représentants de l'État ont été nommés par décret du 9 juin 2009 et les représentants du Parlement ont été désignés par la commission compétente du Sénat le 27 mai 2009 et de l'Assemblée nationale

le 16 juin 2009. L'élection des représentants du personnel est intervenue ultérieurement comme l'autorisent les dispositions de la loi du 26 juillet 1983.

Ainsi, le conseil d'administration de la société d'AEF comprend, outre le président M. Alain de Pouzilhac, quatorze membres :

- deux parlementaires désignés respectivement par les commissions chargées des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat : M. Michel Herbillon pour l'Assemblée nationale et M. Louis Duvernois pour le Sénat ;

- cinq représentants de l'État : M. Roch-Olivier Maistre (représentant du Premier ministre), M. Pierre Sellal (ministère des affaires étrangères et européennes), M. Alexis Kohler (agence des participations de l'État), Mme Laurence Franceschini (ministère de la culture et de la communication) et Mme Marie-Astrid Ravon (ministère du budget, des comptes et de la Fonction publique) ;

- cinq personnalités indépendantes nommées par le CSA en raison de leur compétence, dont une au moins disposant d'une expérience reconnue dans le domaine de la francophonie : M. Hubert Védrine, Mme Soumia Belaidi Malinbaum, M. Francis Balle, M. Greg Germain et Mme Hélène Carrère d'Encausse nommée en raison de son expérience reconnue dans le domaine de la francophonie ;

- et deux représentants du personnel élus conformément au titre II de la loi du 26 juillet 1983 : Mme Catherine Rolland et M. Joël Costi.

► **L'application de la réforme constitutionnelle à la prochaine désignation du président d'AEF**

Le président directeur général de la Société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France a été nommé par décret du Président de la République en date du 24 avril 2008, avant la **révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a soumis certaines des nominations effectuées par le Président de la République à l'avis préalable des commissions parlementaires.**

Son mandat prendra fin le 23 avril 2013 et son successeur sera alors nommé pour une durée de cinq ans par le Président de la République dans les conditions fixées au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, après avis conforme du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

En effet, la loi organique du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France prévoit que « *La nomination des présidents des sociétés France Télévisions, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France est soumise à la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Dans chaque assemblée parlementaire, la commission permanente compétente est celle chargée des affaires culturelles.* ». En conséquence, la Société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France a été incluse dans la liste annexée à la loi

organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que, conformément à l'article 13 de la Constitution, la prochaine nomination du président directeur général de la Société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France ne pourra s'exercer qu'après **avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée**, le Président de la République ne pouvant procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins **trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions**.

Au-delà de ces données juridiques, la Gouvernance de l'AEF a beaucoup fait parler d'elle, mais ses « éclats » n'ont guère contribué médiatiquement au rayonnement de la France. Au strict plan budgétaire, cette gouvernance semble également s'accompagner de dépenses et de provisions relatives à divers contentieux qui ne paraissent pas correspondre à l'emploi optimal des fonds publics. Alors que l'influence de la France doit demeurer la priorité absolue de l'audiovisuel extérieur, on peut donc craindre que les querelles de personne ou la volonté de rationaliser sa gestion ne brouillent cet objectif essentiel.

Comme l'a fait observer le Président Jean-Louis Carrère *« Du temps de l'O.R.T.F. on reprochait à l'Etat sa mainmise sur les medias. Aujourd'hui, on peut se demander si nous ne sommes pas tombés dans l'excès inverse avec l'audiovisuel extérieur. En effet, il semble que l'Etat, face à la crise de gouvernance dont tout le monde a entendu parler, ait plutôt choisi l'attentisme, voire le "laisser faire". On a ainsi laissé se développer des contentieux dont les conséquences médiatiques et financières ne paraissent pas bénéfiques à l'audiovisuel extérieur. La question, pour nous essentielle, est de savoir si la dotation budgétaire sur laquelle nous devons émettre un avis est employée de façon optimale au service du rayonnement audiovisuel de la France. En prenant soin d'éviter toute polémique à caractère personnel, je serais tenté de résumer la situation de la manière suivante : soit la gouvernance ne fonctionne pas bien, et alors pourquoi l'Etat actionnaire n'intervient-il pas en conseil d'administration pour la faire évoluer. Soit elle donne satisfaction, et dans cette hypothèse, la logique devrait conduire à réexaminer la construction même de l'édifice de l'audiovisuel extérieur. »*

Pour prolonger cette dernière remarque, il convient de rappeler que la réforme qui s'est traduite par la création de l'AEF avait pour principal objectif de dégager de nouvelles synergies. Cependant, **il n'y a de véritable synergie qu'entre ceux qui ont suffisamment d'affinités pour vivre ensemble harmonieusement**. Toute la question est donc de savoir si le « mariage » entre une chaîne d'information F24, une radio généraliste RFI et une chaîne généraliste est fructueux à long terme. Cette interrogation amène également à se demander si les dysfonctionnements imputés à la gouvernance de la holding ne traduisent pas, plus profondément, la nécessité de réaménager l'AEF pour trouver des partenaires adéquats à certaines de ses entités.

Il semble en particulier opportun de réfléchir à de nouvelles perspectives pour TV5 Monde, en tenant compte de son actionnariat et de sa vocation particulière puisqu'elle est francophone et multilatérale. L'Etat finance, avec la Belgique, la Suisse et le Canada cette chaîne qui remplit de façon satisfaisante, et avec des moyens limités sa mission.

Par ailleurs, il est conforme à la logique institutionnelle qu'un rapport du Sénat suggère que TV5 s'efforce, encore plus qu'avant, de favoriser le rayonnement des collectivités territoriales de la France qui développent de plus en plus des actions de jumelages, de coopération et de promotion des centres d'intérêt de notre pays.

II. LES OPÉRATEURS DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR FACE AU DÉFI DE LA MUTUALISATION

Comme le suggère un bref survol comparatif de l'audiovisuel extérieur de nos principaux partenaires européens, les difficultés de l'AEF ne semblent pas être uniquement imputables à un défaut de gouvernance, tant la concurrence s'est exacerbée au moment où les ressources publiques et publicitaires se sont raréfiées.

A. LE RAPPEL DES DONNÉES FONDAMENTALES ET DE L'ENVIRONNEMENT CONCURRENTIEL DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR DE LA FRANCE

1. L'audiovisuel extérieur de la France est, comme ses homologues allemand ou britannique essentiellement financé par des fonds publics

Comme l'indiquent les informations transmises aux rapporteurs par la voie des réponses aux questionnaires budgétaires ainsi que les développements consacrés à ce sujet par le tout récent rapport de l'IGF, **la France investit dans son outil audiovisuel extérieur un niveau de ressources comparable à ceux du Royaume-Uni et de l'Allemagne.**

La comparaison avec les groupes audiovisuels extérieurs de l'Allemagne et du Royaume-Uni doit cependant tenir compte de différences de périmètre significatives d'un groupe à l'autre : en particulier, Deutsche Welle compte une seule chaîne de télévision, alors que BBC Global News en regroupe trois. Il convient également de rappeler que les moyens consacrés par la France à son action audiovisuelle extérieure ne se limitent pas à la subvention de l'État à l'AEF : en effet, Canal France International (CFI), structure de coopération audiovisuelle internationale, qui a été laissée en dehors du périmètre du groupe AEF, reçoit une subvention qui s'est élevée à 17,5 millions d'euros en 2010. De plus, les groupes audiovisuels publics Arte et France Télévisions contribuent à l'action audiovisuelle extérieure

(notamment pour cette dernière à travers l'Agence internationale de télévisions AITV, rédaction internationale de France Ô, qu'il avait été envisagé de rattacher à l'AEF).

Par ailleurs, **les ressources propres représentent un peu plus de 5 % des produits d'exploitation de l'AEF, c'est-à-dire un « ratio » analogue à celui de Deutsche Welle** (qui ne dispose, il est vrai, d'aucune recette publicitaire), mais **trois fois inférieur à celui de BBC Global News** (15 % qui proviennent intégralement de la chaîne de télévision BBC World News, les autres chaînes, BBC Radio, BBC Arabia et BBC Persia, regroupées au sein de BBC World Service, étant intégralement financées par une subvention publique du Foreign and Commonwealth Office).

L'IGF rappelle également que l'Allemagne et le Royaume-Uni ont fortement réduit les moyens de leur action audiovisuelle extérieure : la subvention de la Deutsche Welle a été réduite de 40 millions d'euros depuis 1997 et semble aujourd'hui se stabiliser; BBC World Service devrait voir son budget réduit de 16 % entre 2011 et 2014, et son effectif réduit d'un tiers avec la suppression de 650 postes sur 2 000 environ.

2. Le rapport de l'IGF constate la mutation rapide de l'AEF accompagnée de « belles réussites »

Un certain nombre d'indications positives sur la réforme de l'audiovisuel extérieur, recueillies par les co-rapporteurs au cours des auditions, sont corroborées par le tout récent rapport de l'Inspection des finances qui souligne que depuis la création de l'AEF en 2008, la direction a fortement développé et modernisé l'activité des chaînes, avec une série de réalisations particulièrement encourageantes :

- pour France 24, le déploiement de la couverture mondiale (160 millions de foyers peuvent aujourd'hui recevoir France 24), le passage de 10 heures à 24 heures d'émission quotidienne en arabe en octobre 2010, la conquête de remarquables positions sur internet et les réseaux sociaux, avec une visibilité particulièrement forte à l'occasion du « printemps arabe » et des événements de Côte d'Ivoire ;

- pour RFI, le renforcement des positions en Afrique anglophone avec la création des rédactions en haoussa et en kiswahili ou le développement des services de distribution sur le mobile ;

- pour MCD (chaîne qu'il était envisagé de fermer en 2008), la relance de l'audience à travers la refonte des grilles et l'implantation de nouveaux émetteurs FM au Liban et aux Émirats arabes unis ;

- pour TV5 Monde, le développement du « media global » (support d'information mondial et média sous toutes leurs formes, à toute heure, en tout lieu, sur tous les supports : TV, radio, Internet, mobile, tablettes), ou encore des initiatives en matière d'apprentissage du français.

Au cours de la même période, un certain nombre de transformations structurelles ont été engagées ou menées à bien :

- le changement de portage capitalistique de France 24 en 2009, l'AEF reprenant les parts de TF1 et de France Télévisions pour devenir actionnaire unique de la chaîne ;

- la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde de l'emploi sous forme de départs volontaires chez RFI en 2009-2010, se soldant par 206 suppressions de postes (soit 201 départs) ;

- un projet de fusion entre France 24, RFI et MCD au sein de l'AEF, que la direction de l'AEF vise à rendre effectif en septembre 2011 ;

- un projet de réorganisation impliquant la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde de l'emploi au sein de l'entité AEF fusionnée, que la direction de l'AEF souhaite mettre en œuvre avant la fin de l'année 2011 ;

- et un projet de regroupement des filiales de l'AEF sur un site unique (déménagement de RFI et MCD de la Maison de la Radio vers un immeuble mitoyen de l'immeuble de France 24 à Issy-les-Moulineaux), que la direction de l'AEF souhaite mettre en œuvre d'ici mars 2012.

3. L'IGF souligne enfin les atouts de notre audiovisuel extérieur dans un environnement fortement concurrentiel

Elle constate, comme tous les observateurs, que l'offre audiovisuelle « traditionnelle » de chaînes de radio et de télévision est aujourd'hui saturée, ce qui se traduit par une très vive concurrence entre les acteurs.

Dans le secteur de la télévision, l'offre apparaît aujourd'hui comme pléthorique puisqu'**on dénombre plus de 27 000 chaînes de télévision** dans le monde, dont 57 chaînes d'information en continu à vocation internationale. La concurrence s'y exerce dans trois domaines :

- l'accès à l'audience ;

- l'accès à la distribution où la multiplication des chaînes et l'augmentation de la « demande pour la distribution » conduit les distributeurs (câblo-opérateurs, bouquets satellitaires, hôtels) à exiger des chaînes le paiement de « pas de porte » de plus en plus élevés pour pouvoir être référencées dans leur offre de contenus ;

- et l'accès à la publicité ; dans un contexte de très faible croissance des dépenses publicitaires sur les supports traditionnels, au profit des supports multimédia, en croissance très rapide, les budgets des annonceurs se répartissent entre un nombre de bénéficiaires de plus en plus important.

De plus, les chaînes de télévision de l'AEF font face à de multiples chaînes concurrentes :

- le signal francophone de France 24 est en concurrence avec d'autres chaînes d'information francophones à vocation internationale, comme Euronews ou, depuis 2007, le signal francophone de la chaîne d'information internationale de la télévision centrale chinoise CCTV, qui concurrence durement France 24 en Afrique francophone ;

- le signal anglophone de France 24 est en compétition avec les grandes chaînes d'information internationales anglophones : CNN, BBC World News, Al Jazeera, Deutsche Welle, Russia Today, CCTV) ;

- le signal arabophone de France 24 doit faire face aux chaînes d'information internationales arabophones (Al Jazeera, Al Arabiya, BBC Arabic, ou encore le signal arabophone de la chaîne d'information internationale chinoise CCTV par exemple) ;

- TV5 Monde peut quant à elle se trouver en concurrence avec les chaînes généralistes locales des pays francophones, et avec leurs débordements satellitaires dans un certain nombre de pays tiers (par exemple, débordements des chaînes de France Télévisions dans les pays du Maghreb).

Le rapport de l'Inspection des finances confirme également les remarques formulées par les intervenants entendus par les rapporteurs selon lesquelles une **compétition interne au groupe AEF** se manifeste également : le signal francophone de France 24 et celui de TV5 Monde sont au moins partiellement concurrents. Sur le terrain, il est rare que le même opérateur distribue simultanément les deux chaînes, dont il arrive manifestement qu'elles soient considérées comme substituables, à tort ou à raison. Localement, des effets de surenchère tarifaire entre les agents des deux chaînes auprès des distributeurs ou même d'éviction réciproque ont pu être constatés ; localement, il peut également exister une concurrence de fait entre le signal francophone et le signal anglophone de France 24, le signal anglophone pouvant dans certains cas évincer le signal francophone.

RFI et MCD affrontent elles aussi une concurrence très rude et diversifiée, allant de puissants groupes à vocation internationale (BBC Radio, Deutsche Welle, Voice of America, Radio Canada international) à des **radios locales qui sont parfois des concurrents plus redoutables pour l'accès aux ressources publicitaires.**

Dans cet environnement particulièrement difficile, l'IGF dresse le tableau des forces et des faiblesses de l'AEF en faisant ressortir que les premières placent l'audiovisuel extérieur de la France « *en position idéale pour saisir les opportunités du moment tout en l'exposant à un certain nombre de risques.* ».

Atouts et handicaps du groupe AEF dans son environnement

Forces/opportunités	Faiblesses/menaces
<ul style="list-style-type: none"> - Qualité des contenus - Puissance des marques - Flexibilité de France 24 (polyvalence des journalistes, externalisation des prestations techniques) - Réseau de distribution de TV5 Monde - Expertise et positions de RFI sur l'Afrique - Capacité de production multimédia en arabe (pôle arabophone) et positions fortes dans le monde arabe - Positions fortes des chaînes du groupe sur Internet - Évolution de la technologie et des usages : explosion de la consommation de contenus sur Internet - Fusion et déménagement : intégration des pôles web, radio et TV -affirmation comme fournisseur de contenus multimédia - Actualité internationale favorable à France 24, RFI et MCD (printemps arabe, Côte d'Ivoire) 	<ul style="list-style-type: none"> - Difficulté à pénétrer un marché déjà mature pour France 24 (distribution, audience, publicité) - Risques de marginalisation des chaînes TV du groupe sur les réseaux de distribution traditionnels - Faible adhésion d'une partie des collaborateurs de RFI et de MCD aux projets de fusion et de déménagement - Populations et cultures d'entreprises très différentes d'une filiale à l'autre

Source : mission IGF.

Il ressort de l'ensemble de ces analyses que l'AEF, en dépit des critiques nombreuses qui lui sont adressées, reste, dans son architecture actuelle, un outil suffisamment performant pour conserver des chances non négligeables de succès face à la concurrence très rude qui caractérise le secteur audiovisuel.

B. LES INCIDENCES DE LA RÉFORME SUR RADIO FRANCE INTERNATIONALE

1. Une « cure d'amaigrissement » mal vécue par les personnels de RFI

Radio France internationale est aujourd'hui une radio dont la qualité, le sérieux et l'expertise sont unanimement salués.

Depuis son rattachement à l'AEF en tant que filiale à 100 %, et face à la nécessité de redresser sa situation financière critique, RFI a fait l'objet d'un plan social particulièrement mal vécu par son personnel comme en témoignent la multiplication et la durée des grèves, inédites dans l'histoire de l'audiovisuel. Le « plan global de modernisation » s'est d'abord traduit, comme l'a souligné le Président de l'AEF au cours de son audition par les rapporteurs, par le retour à l'équilibre financier, grâce notamment à des subventions exceptionnelles de l'État. Ce résultat a été obtenu au moyen d'un plan de sauvegarde de l'emploi qui s'est soldé par le départ de 206 personnes pour un coût de 41,2 millions d'euros.

2. Mettre un terme à la réduction du nombre de langues de diffusion

En plus de l'arabe avec sa filiale Monte Carlo Doualiya, RFI est aujourd'hui diffusée dans 12 langues : français, anglais, espagnol, portugais, russe, persan, vietnamien, cambodgien, chinois, roumain, kiswahili (depuis 2011) et haoussa. A chacune de ces langues est dédié un site internet spécifique, qui n'est pas une déclinaison du site en français, et qui propose une production originale, correspondant à la demande de son public.

De plus, la rédaction a profondément modifié ses programmes en trois langues à destination de l'Afrique et de l'Amérique latine. En anglais, sur trois fuseaux horaires, RFI diffuse quatre heures d'information en matinale, désormais sept jours sur sept, qui s'articulent avec une diffusion en français et en kiswahili, langue parlée dans toute l'Afrique de l'est. RFI dispose en Afrique anglophone de 15 fréquences FM et les discussions sont en cours de finalisation pour cinq fréquences supplémentaires. En espagnol vers l'Amérique latine, sur quatre fuseaux horaires, RFI diffuse trois heures d'information par jour du lundi au vendredi. En raison du mode de diffusion par des radios partenaires, la production de modules et de papiers courts, qui peuvent également être mis à disposition via le site Internet, est privilégiée. En portugais vers le Brésil, RFI diffuse six heures d'information radio par semaine par l'intermédiaire des radios partenaires. Là encore est privilégiée la mise à disposition de la production éditoriale via le site internet au fil de la journée. En portugais vers l'Afrique, RFI diffuse désormais sur 4 fuseaux horaires deux demi-heures par jour. RFI dispose de neuf fréquences en Afrique lusophone et en a demandé deux supplémentaires au Mozambique.

Les auditions conduites lors de l'élaboration du présent rapport amènent à penser que la question du nombre de langues de diffusion de RFI est avant tout pragmatique. Leur réduction ne saurait en aucun cas devenir une sorte d'objectif ou d'indicateur de « rationalisation » : pour s'en convaincre, il suffit de rappeler qu'à l'heure actuelle, la BBC diffuse par exemple ses émissions en 28 langues.

Dans le même sens, le rapport de l'IGF estime que la réduction du nombre de langues de diffusion est une piste de réforme à écarter.

Ce levier de réduction de la masse salariale et de réduction des coûts de diffusion a récemment été mise en œuvre par BBC World Service, qui a arrêté ses émissions en cinq langues (albanais, macédonien, serbe, portugais pour l'Afrique, anglais pour les Caraïbes) dans le cadre de son programme d'économies budgétaires. **Toutefois le nombre de rédactions en langues étrangères ne semble plus devoir être réduit : leur nombre à RFI (12) est aujourd'hui sensiblement inférieur à celui de la BBC (27) ou de Deutsche Welle (28).**

Ceci ne signifie pas, estime le rapport de l'IGF, que l'offre de langues de RFI doive être figée : des langues existantes doivent pouvoir être

remplacées par de nouvelles langues en fonction de l'évolution des priorités stratégiques de l'État. A cet égard, la souplesse du modèle expérimenté pour la diffusion en haoussa depuis 2006 et kiswahili depuis 2010, avec une sous-traitance de la rédaction et de la diffusion à des prestataires locaux, mérite d'être soulignée.

3. La question des modes de diffusion de RFI par ondes courtes, satellites, relais FM, réseaux câblés, internet et téléphonie mobile

Face à la constante baisse du nombre d'auditeurs en ondes courtes, certains ont pu préconiser l'arrêt total de ce mode de diffusion. Il convient pourtant de préciser que les ondes courtes sont encore utilisées tout particulièrement en Afrique, dans les zones rurales et dans les pays où RFI n'est pas présente en FM.

Un nouveau contrat entre RFI et TDF, principal prestataire pour la diffusion en ondes courtes, signé en juillet 2010, entrera en application le 1^{er} janvier 2012. Il prévoit l'extinction progressive des ondes courtes en réduisant dès 2012 le volume de diffusion de plus de 40 % (60 heures de fréquence quotidienne au lieu de 102) pour un coût horaire divisé par trois.

Les moyens consacrés aux relais FM sont aussi un sujet de préoccupation en raison de leur coût. La diffusion FM reste en outre très dépendante des autorités gouvernementales des pays dans lesquels les émetteurs sont installés. Fin 2010, après plusieurs mois ou années d'interruption, la diffusion a pu reprendre au Rwanda, en République démocratique du Congo (RDC) et à Abidjan. Elle reste suspendue à Djibouti depuis 2005.

RFI, hors MCD, dispose avec 154 émetteurs spécifiques du plus grand réseau mondial (17 en Europe, 7 en Asie, 14 en Amérique, 5 au Moyen-Orient, 3 en Océanie et 108 en Afrique). En 2011, RFI a installé de nouveaux émetteurs à Richard Toll (Nord Sénégal, Sud Mauritanie), Bata (Guinée équatoriale) et au nord du Burundi. D'autres installations sont prévues avant la fin de l'année, notamment au Mozambique et en RDC.

Par ailleurs, lors de l'audition de la directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture et de la communication, des voix se sont élevées, en commission, pour souligner que le **basculement de la diffusion de certaines langues en web radio ou sur le mobile** présentait des inconvénients à la fois pratiques – on écoute souvent la radio le matin par la voie hertzienne en se déplaçant en voiture à son travail- et de principe – les populations les plus fragiles n'ont pas les moyens d'écouter les web-radios. Cependant, une telle évolution, à condition de bien la cibler, est envisageable pour réduire les coûts de diffusion.

4. Le déménagement de Radio France internationale à proximité de France 24

Il vise à rapprocher physiquement l'ensemble des équipes de RFI et de France 24, quel que soit leur domaine de compétences dans un but de mutualisation des coûts et d'efficacité.

Le coût du déménagement de RFI à Issy les Moulineaux dans un immeuble contigu à celui de France 24 est estimé à 24,5 millions d'euros : cette somme se décompose en 9 millions d'euros de travaux immobiliers, 7 millions de travaux techniques, 3 millions d'euros de dépenses d'assistance (architectes, maîtrise d'oeuvre technique) et 5,4 millions d'euros de double loyers.

Ces dépenses de déménagement doivent être couvertes par une subvention exceptionnelle de 21,5 millions d'euros et par la capacité d'autofinancement de RFI, à hauteur de 3 millions d'euros.

L'IGF estime que le projet d'implanter RFI et MCD à proximité immédiate de France 24 à Issy-les-Moulineaux est pleinement cohérent avec la volonté de réorganisation de l'AEF, en favorisant une intégration plus étroite des équipes web, radio et TV. En revanche, les calculs de la mission ont permis d'établir que le déménagement ne se traduira pas par des économies de loyers de 0,9 million d'euros par an, mais au contraire par des **surcoûts** de 0,5 million d'euros par an, contrairement aux hypothèses retenues par l'AEF. Par ailleurs, le coût prévisionnel du déménagement de RFI et de MCD pourrait être majoré essentiellement si un éventuel retard amène à acquitter un double loyer.

Cette évolution se déroule, en effet, dans un climat social tendu. Ainsi, le 31 août dernier, le comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) a demandé une expertise sur les projets de fusion juridique et de réorganisation opérationnelle. Le délai d'expertise étant d'environ deux mois, la fin de la procédure d'information-consultation est prévue vers la fin du mois de novembre 2011, la même procédure concernant le plan de départ volontaire devant également expirer à cette échéance.

D'après les indications transmises par la voie des réponses au questionnaire budgétaire, des synergies fonctionnent d'ores et déjà, notamment dans le domaine des études et de la distribution. Sur le plan éditorial, **le pôle arabophone a pu servir de « marché témoin »** dans l'élaboration du projet : les rédactions de France 24 en arabe et de Monte Carlo Doualiya ont en effet trois émissions en commun et partagent des correspondants et envoyés spéciaux sur le terrain, ainsi que des experts en plateau ou dans les studios. Cette symbiose aurait favorisé les deux médias, si l'on se réfère aux indicateurs selon lesquels Monte Carlo Doualiya a vu son audience s'accroître de 50 % lors du premier semestre 2010, en progressant de 5 à 7,6 millions d'auditeurs. France 24 a également pu lancer avec succès ses 24 heures d'arabe en octobre 2010.

Les éléments transmis aux rapporteurs concluent que les deux médias se sont imposés comme des acteurs majeurs lors des récentes révolutions arabes et que cette expérience fructueuse mérite d'être généralisée : *« Le rapprochement physique des équipes favorisera des complémentarités éditoriales. La future rédaction sera concrètement organisée en trois grands pôles linguistiques, regroupant les trois langues que la radio et la télévision ont en commun : le français, l'anglais et l'arabe. Elle sera articulée sous forme de services thématiques, sans remettre toutefois en cause la polyvalence qui permet une réactivité maximale nécessaire aux chaînes d'information. Cette organisation accorde également leur place aux langues qui présentent une importance sur le plan géopolitique. Elle permettra la mise en oeuvre d'une ligne éditoriale plus cohérente entre radio, télévision et les nouveaux supports. »*

Un rappel : la filiale de RFI en langue arabe, Monte Carlo Doualiya, a été presque ressuscitée alors qu'il était envisagé initialement de supprimer cette radio.

L'actualité a montré que RFI avait été bien inspirée de faire de l'arabe l'une de ses priorités en renforçant les moyens qui lui sont consacrés. Jusqu'en 2007, la radio était connue sous le nom de Radio Monte Carlo Moyen-Orient. Filiale de RFI à 100 % depuis 1996, Monte Carlo Doualiya (MCD) constitue le « canal » d'expression en langue arabe du groupe RFI.

MCD a ouvert la réception FM sur l'ensemble du Liban en couvrant les 4 villes principales (Beyrouth, Saida, Tripoli et Tyr) dès le début de l'année 2010. Depuis le 15 avril 2010, Monte Carlo Doualiya est aussi présent aux Emirats Arabes Unis avec un émetteur qui couvre une grande partie de cette région où elle était absente. Le nombre d'émetteurs FM en place est passé de 14 à fin 2009 à 22 à fin 2010. Dans les jours qui viennent, elle ouvrira un 23^{ème} émetteur à Benghazi, en Libye, qui constituera la première étape du développement de la radio dans le Maghreb.

L'année 2010 a été marquée par une remontée spectaculaire des audiences de Monte Carlo Doualiya (+ 2,6 millions d'auditeurs) qui était confrontée depuis 2004 à une évolution négative de son audience.

L'exercice 2010 est à l'équilibre et conforme au budget qui a été présenté en début d'année. L'ensemble de ces efforts a été possible grâce à l'augmentation de la subvention de RFI de 3,4 millions d'euros par rapport à la subvention 2009 (hors restructuration).

Une fusion du site internet de Monte Carlo Doualiya avec le site de France 24 arabe a été mise en place le 15 mars 2010. Le site commun de Monte Carlo Doualiya et de France 24 en langue arabe, fusionné dans le cadre du pôle arabophone, a vu son nombre de visites multiplié par trois en un an. Pour mémoire, MCD comptait 75 000 visites mensuelles en février 2010 et France 24 en arabe 300 000. Le nouveau site unifié a attiré 1 170 000 visites en avril 2011.

MCD s'est enfin lancée dans les actions de formation, notamment en Tunisie, où ses journalistes et techniciens ont animé plusieurs sessions de formations de la presse libre issue de la révolution de Jasmin. MCD est en contact avec les autorités tunisiennes pour obtenir une licence d'émission sur le territoire.

C. FRANCE 24 : SUCCÈS ET DÉCEPTIONS

Comme l'a rappelé Mme Franceschini lors de son audition, France 24, chaîne d'information internationale, est née de la volonté d'offrir au public international un point de vue français sur l'actualité du monde. Son cœur de cible est, en principe, constitué des leaders d'opinion, notamment les décideurs politiques et économiques. Plus généralement, elle s'adresse à l'ensemble du public régulier des chaînes d'information internationale et la structure de son audience a pu évoluer à la faveur notamment des printemps arabes. À cet égard, l'offre multilingue – français, anglais, arabe – permet d'intéresser un public varié. Le 12 octobre dernier, France 24 a fêté le premier anniversaire de la diffusion 24h/24 en arabe, cette orientation stratégique s'étant révélée particulièrement pertinente à la lumière de l'actualité de ces derniers mois.

1. La couverture de France 24 : en moins de cinq ans, le nombre de foyers pouvant recevoir la chaîne a plus que doublé

Ce nombre est passé de 80 millions de foyers lors du lancement de France 24 en 2006 à près de 170 millions au troisième trimestre 2011. La croissance de la distribution s'est accélérée dès 2009 avec en moyenne annuelle 25 millions de foyers TV supplémentaires en 2009 (vs 2008), en 2010 et au 3^{ème} trimestre 2011. La répartition géographique de ces foyers est la suivante :

- Europe : 104 millions ;
- Afrique du Nord et Moyen Orient : 43 millions ;
- Asie Pacifique : 10 millions ;
- Amériques : 7 millions ;
- Afrique subsaharienne : 6 millions.

Ces 170 millions de foyers TV peuvent recevoir la version française et/ou anglaise et/ou arabe. Avec 159 millions de foyers, la version anglaise est la mieux distribuée, suivie de la version française avec 127 millions de foyers, et enfin la version arabe avec 87 millions de foyers.

Grâce aux différentes empreintes satellitaires, France 24 est aujourd'hui accessible dans ces trois langues sur tout le continent européen, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Elle est accessible en français et en anglais en Afrique subsaharienne. En Asie, la chaîne peut être reçue en français et en anglais. Les Amériques peuvent recevoir la version française de France 24, la version anglaise étant uniquement disponible en Amérique du Nord.

Lors des crises qui ont ébranlé le Maghreb, France 24 s'est révélée comme la seule chaîne occidentale à émerger face aux chaînes d'informations panarabes, ainsi qu'en témoignent les données figurant ci-dessous.

2. Entre 2007 et 2010 les recettes publicitaires de France 24 ont progressé dix fois moins que son audience

Le bilan des audiences établi pour 2010 a permis de quantifier celle de France 24 à **29,9 millions de téléspectateurs hebdomadaires, dont 19,5 millions en Afrique, 6,9 millions en Afrique du Nord/Moyen-Orient (y compris 3,2 millions en langue arabe) et 3 millions en Europe.**

En **Afrique francophone**, l'audience quotidienne de la chaîne a progressé de 3 points en moyenne pour s'établir à 14 % sur l'ensemble des études menées en 2010. France 24 est la chaîne d'information internationale leader en audience quotidienne sur cette zone : chaque jour elle touche en moyenne 14 % des 15 ans et plus vivant en milieu urbain. Sa principale concurrente sur la zone, Euronews, enregistre 11 % d'audience quotidienne. L'ensemble de ses autres concurrentes (Africa 24, Al Jazeera, CNN International et BBC World News) font moins de 3 %. En 4 ans, la chaîne est devenue la première chaîne d'information internationale auprès d'une audience grand public. Il s'agit donc dorénavant de maintenir les niveaux de notoriété et d'audience en faisant face à la montée en puissance de chaînes d'information internationales africaines, telle Africa 24 ou l'arrivée potentielle d'Al Jazeera en français. La faiblesse de l'offre locale en matière d'information internationale permet à France 24 de toucher un public beaucoup plus large que dans les autres zones.

Les révolutions dans le monde arabe de ce début 2011 ont confirmé l'enjeu majeur que constituent **l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient** pour France 24 et la pertinence du passage à 24h en arabe en octobre 2010. La nouvelle étude Maghreboscope, lancée en novembre 2010, avant les événements qui ont bouleversé la Tunisie, montrait ainsi que France 24 se positionnait d'ores et déjà comme un challenger des chaînes panarabes, dominant largement les chaînes occidentales. Ces résultats devraient se renforcer dans l'avenir. En revanche, dans les marchés plus concurrentiels du Moyen-Orient, France 24 se classe encore loin derrière ses concurrentes, mais sa marge de progression reste très importante. L'objectif est donc de renforcer cette position de chaîne de référence au Maghreb et de concrétiser davantage cette dynamique sur la zone du Moyen-Orient.

Toutefois, comme le souligne le rapport de l'IGF, ce succès en termes d'audience de France 24 s'est accompagné d'une augmentation beaucoup plus faible de ses recettes publicitaires, comme en témoigne le tableau qui suit.

**Évolution de la distribution, de l'audience et
des recettes publicitaires nettes de France 24**

<i>Source : AEF, mission IGF.</i>	Distribution (millions de foyers)	Audience hebdomadaire cumulée (millions de téléspectateurs)	Recettes publicitaires nettes (M€)
2007	85	ND	1,7
2008	90	9,0	1,9
2009	115	19,1	2,1
2010	150	29,9	2,1
Variation 2010/2007	+ 76 %	+ 232 %	+ 24 %

3. Cinq grandes priorités stratégiques pour 2012

Il s'agit tout d'abord de développer les audiences et la notoriété de France 24 dans toutes ses langues de diffusion et en particulier en arabe, les résultats enregistrés au Maghreb étant encourageants. En outre, la chaîne entend améliorer sa distribution afin d'assurer une couverture mondiale de ses programmes. Comme l'ensemble des acteurs de l'audiovisuel public, France 24 devra également développer sa présence sur tous les supports de diffusion et de consommation du média télévisuel, adaptés à sa vocation de chaîne d'information (réseaux sociaux, sites internet partenaires, terminaux mobiles, tablettes numériques etc.). Un effort devra être entrepris pour augmenter les ressources propres, notamment grâce à la vente de programmes et de produits dérivés. Enfin, conformément à la réforme organisationnelle de l'audiovisuel extérieur, la chaîne approfondira les synergies de contenus et de moyens avec les autres filiales de l'AEF.

4. La question de la suppression du canal anglophone de France 24 mérite d'être posée

Comme l'indique le rapport de l'IGF, l'idée d'une suppression du canal anglophone a été évoquée par plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission, avec deux arguments principaux. D'une part, « la mauvaise monnaie chasse la bonne » et là où France 24 est distribuée en anglais, elle n'est plus distribuée en français. D'autre part, lorsqu'elle diffuse en anglais, France 24 se trouve dans une situation de concurrence frontale très défavorable avec des majors anglo-saxons comme BBC World ou CNN. Selon l'IGF, *« ces deux arguments ne manquent pas de pertinence, et il est vrai que la suppression du canal anglophone constituerait une source d'économies significatives (estimées par la mission entre 6,3 et 8,3 millions d'euros par an selon les scénarios, en ne comptant que les coûts de distribution et la masse salariale). Pour autant, cantonner l'influence française au bassin francophone serait probablement une erreur stratégique pour France 24 : capitalisant sur des positions déjà fortes sur Internet, elle paraît idéalement configurée pour se positionner comme un fournisseur de contenus multimédias de référence. Or,*

Internet est à ce jour un média très minoritairement francophone (cf. tableau 25). ».

Ce raisonnement mérite d'être complété par une analyse concrète du contenu des programmes diffusés en langue anglaise par France 24 : au cours des échanges intervenus en commission des affaires étrangères, la **nécessité d'y faire exister un point de vue français et d'y parler de la France** a été soulignée. Sous cet angle de vue, l'opportunité de maintenir le canal anglophone de France 24 doit également être déterminé par la capacité de ce dernier à remplir la mission assignée à l'audiovisuel de la France.

D. TV5 MONDE : PRÉSERVER LES ATOUTS DU « NAVIRE AMIRAL » DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR ET DE LA FRANCOPHONIE

TV5 Monde occupe une place à la fois éminente et spécifique au sein de l'AEF, qui est son actionnaire principal mais pas son actionnaire majoritaire. En effet, les partenaires francophones de la France ayant souhaité éviter qu'un seul groupe français détienne plus de la majorité du capital de TV5 Monde, l'AEF ne détient que 49 % du capital, le reste des parts françaises - soit 17,5 % - étant détenues par France Télévisions, Arte et l'INA). 33,3 % du capital est, en outre, détenu par des diffuseurs audiovisuels publics d'autres États francophones (Suisse, Belgique, Canada, Québec).

1. La stratégie prévue par les documents annexés au projet de loi de finances pour 2012

La justification au premier euro des crédits alloués à l'audiovisuel extérieurs indique que TV5 Monde poursuivra en 2012 la mise en œuvre des mesures de son plan stratégique 2009-2012 visant à accroître l'influence française et francophone dans le monde, adopté par son conseil d'administration en 2008 et par les ministres des gouvernements bailleurs de fonds en 2009. L'accent est mis sur les **six priorités stratégiques** suivantes :

- **renforcer la distribution mondiale linéaire** foyers (220,7 millions de foyers 24h/24 hors hôtels en 2011, soit une augmentation de 6 millions entre juin 2010 et juin 2011) et hors foyers (hôtels) de TV5 Monde notamment grâce au lancement officiel du deuxième signal Afrique sous-titré en anglais destiné à l'Afrique anglophone et à une nouvelle implantation en Amérique latine pour soutenir la distribution. L'**augmentation des volumes de sous-titrage** dans les treize langues existantes demeure un levier essentiel de la distribution (le japonais, le coréen et le vietnamien ont permis de progresser fortement en Asie/Pacifique), de l'audience et du développement des ressources propres ;

- **poursuivre le développement du média global**, notamment en améliorant la distribution dans le monde entier, en développant de nouvelles offres (web TVs, télévision de rattrapage, VOD cinéma et documentaire,

offres mobiles sites et applications) et les outils d'apprentissage et d'enseignement en ligne de la langue française, et en poursuivant les développements en matière de TV connectée, à l'instar du dispositif déjà mis en place, avec succès, sur le signal TV5 Monde Pacifique ;

- préparer la bascule technologique vers un dispositif technique haute définition et nativement orienté multimédia ;

- fidéliser les publics de TV5 Monde et en conquérir de nouveaux, notamment grâce au **sous-titrage**, à une politique de programmation adaptée signal par signal, à la montée en puissance de l'habillage dynamique et fédérer les communautés de publics de TV5 Monde, en prenant appui sur les réseaux sociaux ;

- accroître l'influence culturelle francophone dans le monde, en proposant une programmation de qualité, vitrine de la création française et francophone dans sa diversité, illustrant l'ouverture sur le monde, offrant des « regards croisés » sur l'actualité, prenant le temps de la décrypter, et soutenant les valeurs et les grandes causes humanitaires et universelles ;

- décliner mondialement la marque dont l'identité a été consolidée au cours des 3 dernières années en poursuivant son enracinement local (campagnes, saisons, délocalisations d'émissions....) ;

- et enfin, poursuivre le développement des synergies avec ses télévisions partenaires historiques et avec les filiales de l'Audiovisuel Extérieur de la France.

C'est ce dernier point sur lequel se focalisent un certain nombre de craintes.

2. Consolider le positionnement de TV5 Monde dans l'audiovisuel extérieur

Deux principales séries d'inquiétudes se sont manifestées au cours des auditions.

Tout d'abord, la question de l'évolution des moyens financiers de TV5 Monde en 2012 (c.f. supra) a fait l'objet d'une réponse précise de l'autorité de tutelle lors de son audition par la commission : en dépit de la diminution globale des ressources allouées à l'audiovisuel extérieur, les financements TV5 Monde devraient être, au minimum, préservés.

En second lieu, dès avant la publication du rapport de l'IGF, les développements que ce dernier consacre à la réalisation de « synergies additionnelles » entre TV5 Monde et les autres composantes de l'AEF a suscité des réactions assez vives. Il convient de préciser que ce rapport distingue lui même :

- les synergies pouvant être mises en œuvre « à cadre constant », c'est-à-dire, sans renégociation de l'entente intergouvernementale conclue

entre les actionnaires de TV5 Monde le 29 avril 2008 - il en va ainsi, par exemple, des mutualisations de services concernant la distribution/commercialisation, l'information, la recherche et le développement ;

- et celles qui nécessiteraient une renégociation de l'entente que le rapport qualifie de « cadre particulièrement contraignant » puisqu'elle exclut les synergies en matière juridique, financière et d'études de marché (audience) du champ des mutualisations envisageables.

Cette suggestion semble être accueillie avec une certaine réserve : au niveau parlementaire, le sentiment qui domine est que le potentiel de synergies identifié par le rapport de l'IGF entre France 24 et TV5 Monde est :

- d'abord, largement surévalué ;

- ensuite, qu'il placerait la France dans une position délicate à l'égard de ses partenaires francophones ;

- et enfin qu'il pourrait s'apparenter à un démantèlement de TV5 Monde au profit de France 24, alors même que le modèle économique de cette dernière n'a pas fait ses preuves et que le capital de sympathie à l'égard de TV5 Monde semble, au moins dans les pays francophones, demeurer supérieur à celui dont bénéficie la chaîne d'information.

E. CONFIER LA TUTELLE DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR AU MINISTÈRE EN CHARGE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Aujourd'hui, la tutelle de l'AEF semble assurée par trois ministères différents : le ministère de la culture (direction générale des médias et des industries culturelles), le ministère des affaires étrangères (sous-direction de l'audiovisuel extérieur) et les ministères financiers (direction du Budget, agence des participations de l'État).

Comme le souligne le rapport de l'IGF précité, l'éclatement des tutelles est probablement désresponsabilisant pour les administrations concernées, dont aucune n'est clairement identifiée comme pouvant être appelée à rendre des comptes de la situation de l'AEF. Il n'est sans doute pas étranger au fait que la direction de l'AEF a eu tendance à développer un dialogue direct avec le cabinet du Premier ministre.

De l'ensemble de ces remarques, ce rapport tire une suggestion : la désignation d'un ministère chef de file, responsable de la coordination interministérielle et interlocuteur privilégié de la direction de l'AEF.

Constatant que la multi-tutelle suscite, quasiment dans tous les domaines et de façon récurrente, des difficultés, il semble opportun de s'en tenir à la logique selon laquelle le rayonnement audiovisuel de la France relève par nature du ministère en charge des affaires étrangères.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport pour avis lors de sa réunion du 15 novembre 2011.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur pour avis. - Je parlerai donc en premier, pour me féliciter, tout d'abord, d'avoir pu travailler en parfaite intelligence avec M. Yves Rome. Nos points de vue ont convergé sur un grand nombre de sujets.

Dans un premier temps, je présenterai, de façon très synthétique, ma position sur les crédits alloués à l'audiovisuel extérieur de la France : j'estime que, dans le contexte de restrictions budgétaires que nous connaissons tous, la fin de l'augmentation des crédits alloués à la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France (- 3,9%) se justifie à double titre. Premièrement, cette trajectoire budgétaire s'inscrit dans la logique de la réforme de l'audiovisuel extérieur : l'augmentation continue des dotations était prévue pour soutenir le lancement de la nouvelle société holding. Aujourd'hui, nous sommes dans une deuxième phase où doivent se manifester les effets positifs des synergies mises en place et une capacité de mobilisation de ressources publicitaires. Il s'agit donc d'une démarche cohérente. Le ralentissement des dotations budgétaires, dès lors que la phase initiale d'investissement arrive à son terme, est d'ailleurs une évolution qui était prévisible et a été anticipée par les responsables concernés.

Deuxièmement, si beaucoup de critiques ont été adressées à l'AEF, je tiens à rappeler deux éléments de contexte dont on ne peut se départir. Le premier est qu'on recense aujourd'hui plus de 27 000 chaînes de télévision dont 57 chaînes d'information : qui pourrait croire qu'une nouvelle réorganisation de l'audiovisuel extérieur pourrait permettre, par un simple « coup de baguette magique », de diminuer une pression concurrentielle inédite et qui rend plus difficile que jamais l'accès aux ressources publicitaires ? J'ajoute qu'il faut être attentif aux réflexions en cours sur la réforme de l'audiovisuel extérieur : ne risquent-elles pas de nous faire revenir en arrière en dispersant des entités que l'on a légitimement voulu regrouper pour leur donner une cohérence d'ensemble ? Deuxièmement, le rôle de l'État dans cette affaire est difficile : voyez le tollé de protestations qui s'élève lorsqu'il est soupçonné d'intervenir dans l'audiovisuel, alors que, dans le même temps, laisser indéfiniment croître les financements publics serait irresponsable ! J'attire votre attention, mes chers collègues, sur un point important : plutôt que de céder à la frénésie législative et à l'instabilité juridique qui en découle, laissons le temps à la réforme d'aboutir et de produire ses effets. En revanche, il convient de réfléchir attentivement aux ajustements susceptibles de conforter TV5 Monde.

J'en viens à la présentation de la seconde partie de ce rapport pour avis budgétaire. J'insisterai sur les trois principaux enjeux que sont la situation des vecteurs du rayonnement français que sont France 24, RFI et TV5, les perspectives de synergie et la contribution de la réforme de l'audiovisuel extérieur au rayonnement de la France. Tout d'abord, je souhaite insister sur le contexte concurrentiel très difficile dans lequel évolue l'AEF. Selon le dernier rapport de l'Inspection des finances, la France investit dans son outil audiovisuel extérieur un niveau de ressources publiques comparable à ceux du Royaume-Uni et de l'Allemagne. En revanche, les ressources propres représentent un peu plus de 5 % des produits d'exploitation de l'AEF, ce qui constitue un « ratio » comparable à celui de Deutsche Welle, mais trois fois inférieur à celui de BBC Global News.

Ce rapport atteste que la mutation rapide de l'AEF s'est accompagné de « belles réussites » et il ressort de l'ensemble des analyses de l'Inspection des finances que l'AEF reste, dans son architecture actuelle, un outil suffisamment performant pour conserver des chances non négligeables de succès face à la concurrence très rude qui caractérise le secteur audiovisuel au niveau international.

Sans entrer dans le détail des objectifs et des modalités du déménagement de RFI à Issy les Moulineaux dans un immeuble contigu à celui de France 24, je signale que le coût de cette opération est estimé a priori à 24,5 millions d'euros et il pourrait être majoré, essentiellement si un éventuel retard amène à acquitter un double loyer. Cette évolution se déroule, en effet, dans un climat social tendu : le 31 août dernier, le comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) a demandé une expertise sur les projets de fusion juridique et de réorganisation opérationnelle sur lequel les tribunaux doivent bientôt statuer. Ma principale suggestion résulte des échanges que nous avons pu avoir en commission sur le nombre de langues de diffusion qui semble avoir atteint un seuil minimal. Je relève avec satisfaction que le rapport de l'Inspection générale des finances consacré à l'audiovisuel extérieur estime également que la poursuite de la réduction du nombre de langues de diffusion est désormais une piste de réforme à écarter : il en subsiste douze à RFI contre 27 à la BBC et 28 à la Deutsche Welle. Notre capacité à diffuser dans plusieurs langues est essentielle, non seulement pour accroître notre audience, mais aussi et surtout dans une perspective de défense de la diversité culturelle et linguistique qui est l'une des valeurs phares de la francophonie. Dans cette perspective, il importe de favoriser le recours au sous-titrage d'émissions diffusées en français. En revanche, je reste perplexe quant à l'intérêt, pour la France et la francophonie, d'un certain nombre d'émissions diffusées en anglais sur France 24, dont les contenus semblent calqués sur l'audiovisuel anglo-saxon et ne reflètent pas suffisamment un angle de vue « à la française ».

S'agissant de l'analyse de l'évolution et des perspectives de France 24, je souligne un fait essentiel, qui résume la problématique budgétaire –du côté des ressources– de l'AEF : entre 2007 et 2010, les recettes publicitaires

de France 24 ont progressé dix fois moins que son audience (+ 20 % contre +200%). Le bilan des audiences établi pour 2010 a permis de quantifier celle de France 24 à 29,9 millions de téléspectateurs hebdomadaires, dont 19,5 millions en Afrique, 6,9 millions en Afrique du Nord/Moyen-Orient (y compris 3,2 millions en langue arabe) et 3 millions en Europe.

Par ailleurs, il convient de rappeler que TV5 monde est unanimement appréciée et reconnue comme le pilier de notre audiovisuel extérieur. Cependant, en droit des sociétés, comme en droit de la famille, il y a toujours, à un moment ou à un autre, des craintes sur la répartition des flux financiers. A notre demande, l'évolution des moyens financiers de TV5 Monde en 2012 a fait l'objet d'une réponse précise de l'autorité de tutelle lors de son audition par la commission : en dépit de la diminution globale des ressources allouées à l'audiovisuel extérieur, les financements TV5 Monde devraient être, au minimum, préservés. Je vous propose de soutenir cette chaîne emblématique non seulement par un hommage appuyé, mais par une prise de position très concrète. En effet, le rapport de l'Inspection des finances, contient une recommandation tendant à diminuer les coûts de diffusion de TV5 monde. Or, comme l'a très bien rappelé la directrice générale des médias et des industries culturelles, Mme Laurence Franceschini, lors de son audition, la diffusion c'est « le nerf de la guerre » de l'audiovisuel. C'est sur ce point précisément que ce rapport me semble avoir été un peu au-delà des limites qui lui étaient assignées. On peut admettre que certaines économies de gestion sont envisageables, mais il est important de distinguer l'« intendance » de « l'essentiel ». Or amputer la diffusion, c'est s'attaquer aux leviers fondamentaux du rayonnement audiovisuel et il s'agit d'une décision hautement stratégique qui ne relève pas d'un audit « organisationnel ».

Enfin, la tutelle de l'AEF est aujourd'hui interministérielle, puisque partagée entre le ministère de la culture, le ministère des affaires étrangères et les ministères des finances (direction du budget, agence des participations de l'État). Comme le souligne le rapport de l'IGF, cet éclatement est probablement désresponsabilisant pour les administrations concernées et n'est sans doute pas étranger au fait que la direction de l'AEF a eu tendance à développer un dialogue direct avec le cabinet du Premier ministre. Constatant que la multi-tutelle suscite, quasiment dans tous les domaines et de façon récurrente, des difficultés, je vous propose de préconiser de s'en tenir à la logique selon laquelle le rayonnement audiovisuel de la France relève par nature du ministère en charge des affaires étrangères

Avant de passer la parole à mon co-rapporteur Yves Rome, je conclurai mon intervention par une observation plus générale : compte tenu de la présentation relativement cloisonnée des crédits budgétaires, nous ne nous interrogeons pas assez souvent sur le meilleur arbitrage possible entre les différents « vecteurs » de la langue et de l'influence française tels que l'audiovisuel extérieur mais aussi l'enseignement du français à l'étranger ou l'action culturelle extérieure.

Chacun s'accorde à reconnaître que le nouveau contexte technologique impose aux dirigeants de l'audiovisuel d'homogénéiser les contenus entre internet, le téléphone mobile, la radio et la télévision et, pour ma part, je préconise une approche encore plus transversale. Il s'agit notamment d'intégrer la problématique de l'influence française par le canal de l'écrit et, en particulier, de la diffusion du livre. Une autre dimension qui doit, à mon sens, faire l'objet d'une attention soutenue est celle du rôle d'internet. N'oublions pas que, dans certains pays, l'accès à l'audiovisuel public français est soit inaccessible pour des raisons juridiques, soit onéreux puisqu'il est conditionné à la souscription à des abonnements : il est donc essentiel de le diffuser sur internet pour en permettre l'accès libre.

Je rattache cette problématique à la question que nous avons soulevée, la semaine dernière, de l'articulation entre l'audiovisuel extérieur et l'Institut français présidé par Xavier Darcos, et je suggère à la commission d'encourager les efforts consentis à cet égard.

*

* *

M. Yves Rome, co-rapporteur pour avis - Je vous présenterai quelques remarques sur les crédits consacrés à l'audiovisuel extérieur dans le projet de loi de finances pour 2012 pour vous éclairer sur le sens du vote que je vous propose.

Nous aurions pu nous étendre longuement sur les difficultés relationnelles et les problèmes récurrents de management au sein de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France (AEF), comme la presse d'ailleurs a pu s'en faire l'écho à de nombreuses reprises. Nous avons cependant pris le parti de nous poser les questions essentielles pour que la voix de la France à l'étranger soit mieux entendue : le Parlement est-il en mesure, cette année encore, d'apprécier avec une précision suffisante où va la dotation allouée à l'AEF ? Je ne le crois pas. Le Gouvernement lui-même semble partager ces inquiétudes, sinon ces certitudes, puisqu'il s'est vu dans l'obligation de diligenter une inspection de l'Inspection des finances, dont les conclusions ont été mises en ligne, il y a quelques jours à peine, mais ne nous ont jamais été communiquées. Nous aurons l'occasion de revenir sur l'objet même de ce rapport.

Comme vous le savez, la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, dite LOLF, est gouvernée par le principe de sincérité budgétaire dont le but est de permettre aux parlementaires de se prononcer en toute connaissance de cause sur les crédits. Je rappelle également que, dans certains programmes, la justification des crédits va très loin dans le détail : par exemple, dans le « bleu budgétaire » n° 185 consacré à la diplomatie culturelle, certains crédits consacrés à l'audiovisuel sont explicités à 20 000 euros près.

En revanche, s'agissant du programme 115 que j'ai l'honneur de rapporter, il est demandé au Parlement d'approuver une dotation globale exprimée en un seul chiffre : 150,1 millions d'euros auxquels s'ajoutent les crédits issus du produit de la contribution à l'audiovisuel public (166,8 millions d'euros). Au total, pour 2012, il est donc proposé d'allouer à la société holding Audiovisuel Extérieur de la France et, à travers elle, à France 24, RFI et TV5 Monde, une dotation totale de ressources publiques de 315,2 millions d'euros, contre 327,5 en 2011 soit une baisse de 3,9 %. Cette diminution est considérée par les trois opérateurs de l'AEF comme une « double injustice » : leurs représentants nous ont indiqué, au cours des entretiens, d'une part, que cette évolution ne prenait pas en compte les efforts fournis par chacun depuis trois ans (en termes d'audience, de distribution, de réorganisation –nouvelle politique des langues, la fermeture de filiales, le plan social à RFI) et, d'autre part, qu'elle se traduisait par un traitement moins favorable de l'audiovisuel extérieur que de l'audiovisuel national. Certes, le chemin budgétaire suivi depuis 2004 montre que l'AEF a fait l'objet d'efforts soutenus, mais France 24 (avec une hausse de 66 % de ses moyens entre 2007 et 2011) a absorbé l'essentiel des augmentations de crédits alloués à l'AEF. Au cours de la même période, ceux de RFI ont stagné et ceux de TV5 monde ont augmenté de 22%. On peut donc non seulement s'interroger sur la pertinence du rapprochement entre France 24 et RFI, mais aussi se demander si TV5 Monde reste une priorité pour la direction de l'AEF, alors que la chaîne francophone demeure le principal outil audiovisuel de rayonnement mondial de la France (220 millions de foyers raccordés, 50 millions de téléspectateurs par semaine, 830 millions annuels de nuitées d'hôtel et 8 millions de connections par mois).

Pour 2012, la répartition des financements entre les différentes sociétés de la holding n'est pas disponible. Dans le cas de l'audiovisuel, la loi contrebalance cette relative opacité par l'obligation de communiquer au parlement le contrat d'objectif et de moyens. Je souligne qu'il s'agit ni plus ni moins que d'éclairer les choix et la stratégie sous-jacents à cette subvention : cette obligation légale est donc une composante essentielle de l'information du Parlement. Or depuis 2009, les documents, rapports et avis budgétaires se succèdent et se ressemblent pour annoncer la conclusion imminente d'un COM.

Toujours rien depuis, et on nous renvoie désormais à février 2012. Le Gouvernement semble donc lui-même perplexe puisqu'il a jugé utile de clarifier cette situation en demandant à l'Inspection générale des finances un rapport. Annoncé au Sénat par le ministre en charge de la Culture au printemps dernier, ce rapport qui devait permettre d'apporter des éclaircissements sur l'emploi des crédits publics depuis n'a pas, dans un premier temps, été publié, ni même communiqué aux rapporteurs, ce qui ne plaide pas pour une réelle transparence et peut nous amener à nous interroger sur les motivations véritables dudit rapport.

Le « voile » a été levé in extremis sur les résultats de cet audit alors que commençaient à circuler un certain nombre de rumeurs. Une rapide analyse de ce rapport amène à formuler deux principales observations. Tout d'abord, certaines de ses préconisations semblent contestables : en particulier, comme l'a indiqué Mme Joëlle Garriaud-Maylam, l'Inspection des finances consacre des développements à la diminution des coûts de diffusion et de distribution de France 24 et de TV5 Monde, qui sont des dépenses productives, donc stratégiques pour l'image de la France, sur lesquelles bien entendu les économies ne doivent pas être réalisées, au risque de fragiliser la Charte signée avec les partenaires de la France. Ensuite, il est vrai que ce rapport porte un jugement globalement nuancé sur le bilan de la mise en œuvre de la réforme de l'audiovisuel extérieur et suggère que l'exacerbation de la concurrence dans le secteur audiovisuel est une donnée incontournable. Mais, au-delà de ces appréciations subjectives, ce document fait état d'irrégularités concernant des contrats passés ou des versements réalisés par l'AEF ; je le cite : absence de transmission de certains contrats au contrôle général économique et financier, défaut de mise en concurrence des prestataires préalablement à l'attribution de certains marchés et absence de contrat à l'appui de prestations ayant fait l'objet de paiements. Le rapport ne comporte toutefois aucune indication supplémentaire sur la gravité et sur les conséquences envisageables de telles irrégularités. A l'évidence, ces dernières, qui s'ajoutent à l'absence de COM et aux dysfonctionnements de la gouvernance, amènent également à s'interroger sur l'efficacité de l'exercice de la tutelle.

Quelle conclusion tirer de ces constats ? Je rappelle que l'obligation de COM n'est pas sanctionnée juridiquement. Par ailleurs rien n'oblige le commanditaire d'un rapport à le publier en temps utile. Tout ceci place donc le Parlement face à ses responsabilités et à l'exercice de son pouvoir de sanction politique.

J'ajoute que la Gouvernance de l'AEF a beaucoup fait parler d'elle, mais ses éclats -si je puis dire- ne contribuent pas médiatiquement au « rayonnement » de la France. J'ai donc souhaité introduire dans le rapport écrit des développements très précis sur le cadre juridique applicable à la gouvernance de l'AEF, pour tenter d'y repérer des outils permettant de se prémunir contre les risques de dysfonctionnements. Je rappelle ainsi que la désignation du premier président de l'AEF n'a pas été soumise aux commissions parlementaires mais que la « donne » juridique a changé : conformément à la réforme constitutionnelle, la prochaine nomination du président directeur général de la Société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France (le mandat de l'actuel président prendra fin le 23 avril 2013) ne pourra s'exercer qu'après avis public de la commission de la Culture de chaque assemblée, le président de la République ne pouvant procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. Au strict plan budgétaire, cette gouvernance semble aussi

s'accompagner de dépenses et de provisions relatives à divers contentieux qui ne paraissent pas correspondre à l'emploi optimal des fonds publics. L'influence de la France doit demeurer la priorité absolue de l'audiovisuel extérieur et je crains que les querelles de personnes ou la volonté de rationaliser la gestion de l'AEF ne brouillent cet objectif essentiel.

J'ajoute, du point de vue financier, que l'AEF semble avoir, pour l'instant, perdu son principal pari. En effet, l'augmentation de l'audience de France 24 n'a pas fait affluer les recettes publicitaires escomptées : le schéma initial était donc sinon un peu simpliste, du moins exagérément optimiste. Il n'a, en tous cas, pas suffisamment pris en compte la transformation majeure de l'audiovisuel et du marché publicitaire, alors qu'en 2008, la « révolution numérique » était déjà largement amorcée.

Pour toutes ces raisons, comment émettre un avis favorable sur une dotation globale destinée à financer une réforme qui ne répond pas aux critères essentiels de transparence et de clarté, de respect de la légalité et qui n'a toujours pas atteint l'objectif d'efficacité qui lui était assignée ?

Je m'interroge également sur les perspectives d'avenir de l'audiovisuel extérieur de la France. La recherche de synergies et de mutualisations n'a eu que peu d'effets, sans doute parce qu'il n'y a de vraie synergie qu'entre ceux qui ont suffisamment d'affinités pour vivre ensemble harmonieusement. Partageant avec la Mission d'information de l'Assemblée nationale dont nous attendons les conclusions, je me demande si le mariage entre une chaîne d'information France 24, une radio généraliste RFI et une chaîne généraliste TV5 Monde est viable à long terme et s'il ne faudrait pas envisager la dissolution ou le réaménagement de l'AEF pour trouver des partenaires adéquats à certaines de ses composantes.

Je crois particulièrement utile de réfléchir à de nouvelles perspectives pour TV5 monde, qui a un actionnariat spécifique et une vocation particulière puisqu'elle est francophone et multilatérale. L'Etat finance, avec la Belgique, la Suisse et le Canada cette chaîne qui remplit de façon très satisfaisante, et avec des moyens limités sa mission. Il m'a d'ailleurs paru intéressant de suggérer que TV5 puisse, encore plus qu'avant, favoriser le rayonnement des collectivités territoriales de la France qui développent de plus en plus des actions de jumelages, de coopération et de promotion des centres d'intérêt de notre pays.

Pour sécuriser et pérenniser le pilotage de l'audiovisuel extérieur de la France, il m'apparaît enfin de plus en plus indispensable, sinon impératif, qu'il soit très rapidement rattaché au Ministère des Affaires Etrangères.

Mme Hélène Conway Mouret. - Je partage les interrogations, les conclusions et les propositions du rapport qui vient de nous être présenté. Avez-vous des précisions sur les subventions exceptionnelles qui auraient, selon le rapport de l'Inspection générale des finances, été demandées par la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France (AEF) à hauteur de 100 millions d'euros, ce qui semblerait signifier que la société en charge de

l'audiovisuel extérieur a des difficultés structurelles pour équilibrer son budget sans faire appel à des contributions supplémentaires de l'Etat.

M. Robert del Picchia. - J'ai entendu le rapporteur parler d'une éventuelle « dissolution » de l'AEF. Ce mot, qui provoque parfois des sourires, me semble devoir être employé avec précaution dans le cas de l'audiovisuel extérieur. J'attire l'attention, en tant que consommateur de télévision et de radiodiffusion, sur les risques de pertes d'audience inhérents à un tel bouleversement, car les habitudes et la fidélité audiovisuelles s'installent de façon très progressive, surtout à l'étranger. Je marque donc ma préférence pour une méthode plus pragmatique qui s'attache à apporter des améliorations plutôt qu'à tout chambouler.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur pour avis. - Je fais toutefois observer, par parenthèses, que lorsque TV5 a choisi, en 2006, sa nouvelle appellation « TV5 Monde », elle a pu créer une nouvelle dynamique qui a encore accru son audience. Ceci dit, le terme de dissolution me paraît, à moi aussi, un peu brutal. Tout en exprimant un certain nombre de réticences à l'égard du canal anglophone de France 24, j'ai d'ailleurs estimé souhaitable, dans mon exposé, de « laisser le temps au temps » pour donner à la réforme toutes ses chances de succès.

M. Yves Rome, co-rapporteur pour avis. - Comme l'a indiqué Mme Hélène Conway Mouret, l'AEF a sollicité 104 millions d'euros de subventions exceptionnelles depuis 2009 et en a obtenu un peu moins de 60. La négociation qui semble se poursuivre avec l'Etat sur les 43 millions d'euros restants n'est manifestement pas étrangère aux difficultés de conclusion du contrat d'objectifs et de moyens. Face à une telle incertitude et à de tels déséquilibres financiers, nos collègues de l'Assemblée nationale qui travaillent sur le sujet pourraient, d'après les indications que j'ai pu recueillir, formuler des propositions assez fortes. C'est pourquoi, sans a priori, et pour couvrir tout le champ des hypothèses de réforme, j'ai prononcé le mot de dissolution, de manière interrogative, mais aussi celui de réaménagement.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur pour avis - Compte tenu de la période de restriction budgétaire et de l'importance de la mission de l'audiovisuel extérieur de la France –même si sa mise en œuvre me semble perfectible– je suis convaincue que nous ne pouvons qu'approuver ces crédits.

M. Yves Rome, co-rapporteur pour avis. - L'ensemble des arguments que j'ai pu développer conduisent inévitablement à leur rejet.

M. Jean-Louis Carrère, président. - Je consulte la commission sur l'avis que nous devons émettre.

Par 22 voix pour, quatorze contre et deux abstentions, la commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission Médias.

ANNEXE I :
LISTE DES PERSONNALITÉS
AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

M. Alain de Pouzilhac, Président directeur général de la holding «Audiovisuel extérieur de la France » accompagné de **MM. Pierre Hanotaux**, directeur général délégué et **Thierry Delphin**, directeur financier

Mme Geneviève Goetzinger, Directrice déléguée de RFI

M.M Rémi Toussain, inspecteur général des finances et **Jean-Baptiste Nicolas**, inspecteur des finances, chef de la mission d’audit de la société en charge de l’audiovisuel extérieur de la France.

M. Roland Husson, sous-directeur de l’audiovisuel au ministère de la Culture et de la Communication et **M. Masafumi TANAKA**, adjoint au chef de bureau du secteur audiovisuel public

Mme Marie-Christine Saragosse, Directrice générale, de TV5 Monde

Mme Laurence Franceschini, Directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture et de la communication

**ANNEXE 2 -
COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME LAURENCE
FRANCESCHINI, DIRECTRICE GÉNÉRALE DES MÉDIAS ET
DES INDUSTRIES CULTURELLES AU MINISTÈRE DE LA
CULTURE ET DE LA COMMUNICATION**

Le 10 novembre 2011, la commission a auditionné Mme Laurence Franceschini, directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture et de la communication, sur le projet de loi de finances pour 2012 (programme « action audiovisuelle extérieure » de la mission Médias).

M. Jean-Louis Carrère, président – Nous sommes heureux, Madame la directrice générale, de vous accueillir à nouveau devant notre commission pour cette audition consacrée aux crédits destinés à l'audiovisuel extérieur dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012. Vous pourrez peut-être nous dire s'ils ont fait l'objet d'un réexamen dans le prolongement de l'annonce, lundi dernier, par le Premier ministre, de mesures d'économies supplémentaires.

Comme vous le savez, notre commission, et tout particulièrement nos rapporteurs pour avis, Mme Joëlle Garriaud-Maylam et M. Yves Rome, suivent avec un grand intérêt le déroulement de la réforme de l'audiovisuel extérieur.

Permettez-moi une observation. Du temps de l'O.R.T.F., on reprochait à l'Etat sa mainmise sur les médias. Aujourd'hui, on peut se demander si nous ne sommes pas tombés dans l'excès inverse avec l'audiovisuel extérieur. En effet, il semble que l'Etat, face à la crise de gouvernance dont chacun a entendu parler, ait plutôt choisi l'attentisme, voire le « laisser faire ». On a ainsi laissé se développer des contentieux dont les conséquences médiatiques et financières ne paraissent pas bénéfiques à l'audiovisuel extérieur. La question, pour nous essentielle, est de savoir si la dotation budgétaire sur laquelle nous devons émettre un avis est employée de façon optimale au service du rayonnement audiovisuel de la France. En prenant soin d'éviter toute polémique à caractère personnel, je serais tenté de résumer la situation de la manière suivante : soit la gouvernance ne fonctionne pas bien, et alors pourquoi l'Etat actionnaire n'intervient-il pas en conseil d'administration pour la faire évoluer ? Soit elle donne satisfaction et, dans cette hypothèse, la logique devrait conduire à réexaminer la construction même de l'édifice de l'audiovisuel extérieur.

Nous souhaiterions donc vous entendre sur le bilan de la réforme de l'audiovisuel extérieur, son financement et son avenir. Nos rapporteurs et les autres membres de la commission auront certainement des questions plus détaillées à vous poser.

Mme Laurence Franceschini, directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture et de la communication. - Je vous remercie de votre accueil. Comme vous le savez, la réforme de l'audiovisuel extérieur de la France a été engagée durant l'été 2007, à l'initiative du Président de la République, un an après le lancement de France 24 - je rappelle, par une incidente, que la création de cette chaîne est née de la volonté de faire entendre la voix de la France au moment où on a pu constater que la guerre d'Irak était principalement couverte par des médias anglo-saxons. La réforme de l'audiovisuel extérieur a pour objectif d'améliorer la cohérence de la politique audiovisuelle extérieure de la France et l'efficacité de chacune de ses entités.

Cette réforme ambitieuse repose sur le choix, effectué au terme de plusieurs années de débats, de constituer un groupe consacré à l'audiovisuel extérieur. Cette solution a été préférée à celle –qui semble d'ailleurs renaître dans la réflexion conduite par la mission d'information de l'Assemblée nationale– d'un rapprochement avec le reste de l'audiovisuel public (France Télévisions et Radio France), qui, bien que présentant des avantages au niveau du potentiel de synergie des métiers, aurait présenté le risque de voir l'activité audiovisuelle extérieure marginalisée au sein d'entités avant tout préoccupées par la satisfaction du public résidant sur le territoire français.

Une des principales décisions prises dans le cadre de la réforme a ainsi été de créer une société holding regroupant l'ensemble des participations publiques dans les sociétés de l'audiovisuel extérieur. La société Audiovisuel Extérieur de la France (AEF) a donc été créée en avril 2008 et son capital est détenu à 100 % par l'État. Elle a pour filiales à 100 % Radio France Internationale (RFI) et France 24 ; TV5 Monde, qu'elle détient à 49 %, en est un partenaire.

Vous m'interrogez sur le bilan de cette réforme aujourd'hui largement engagée et qui commence, trois ans après son lancement, à produire un certain nombre d'effets.

On constate tout d'abord que la présence française et francophone dans le paysage audiovisuel mondial s'est globalement renforcée depuis 2008. RFI, France 24 et TV5 Monde ont étendu leur couverture mondiale, et France 24 a lancé une diffusion 24h/24 en langue arabe en octobre 2010. France 24 dispose donc, désormais, de trois canaux, en français, en anglais, en arabe.

On a vu, lors des récents événements dans le monde arabe, que la notoriété de France 24, notamment en Tunisie, s'était affermie, ce qui est un réel succès pour une chaîne aussi jeune. La forte progression de la fréquentation des sites internet des entités du groupe montre que la qualité de l'information produite a été appréciée.

Sur le plan de la gestion, le plan global de modernisation de RFI a permis d'assainir la situation financière du groupe. Les choix stratégiques qui ont été faits, notamment sur les langues de diffusion, ont permis d'adapter la radio aux nouvelles évolutions politiques et technologiques de son

environnement. J'ajoute que cette volonté de réforme des langues de diffusion sur RFI s'était manifestée dès la fin des années 1990, mais qu'elle n'avait pas pu aboutir en raison des tensions sociales qu'elle provoquait.

Enfin, la mise en œuvre du plan stratégique de TV5 Monde a permis de renforcer la distribution de la chaîne, de consolider ses audiences et de proposer une offre de média global.

Par ailleurs, des synergies se développent au sein du groupe. Ainsi, les journalistes de France 24, RFI et TV5 Monde collaborent régulièrement. En particulier, les journalistes de MCD et de France 24 travaillent ensemble au sein du pôle arabophone, et une fusion du site internet de MCD avec celui de France 24 arabe a été opérée en mars 2010. Des rapprochements sont également intervenus dans le domaine de la distribution. Alors qu'on entend parfois évoquer l'existence d'une sorte de concurrence entre France 24 et TV5 Monde, en matière de distribution – qui constitue le « nerf de la guerre » du rayonnement médiatique-, je tiens à rappeler que TV5 détient un mandat exclusif de prospection, de distribution et de promotion de France 24 dans un nombre important de pays d'Asie. Les synergies sur les mesures d'audience sont également, aujourd'hui, une réalité.

Toutefois, les défis auxquels le groupe AEF doit encore faire face sont nombreux, et la réforme n'est pas encore achevée. Il est donc essentiel, pour le groupe et les salariés qui le composent, de continuer à avancer. Je rappelle l'échéance très importante que constitue l'installation de RFI à proximité de France 24 dès le printemps prochain, pour faciliter le travail en commun des équipes. RFI pourra ainsi bénéficier de locaux plus spacieux et d'équipements modernisés. L'année 2012 sera également marquée par la poursuite du plan stratégique 2009-2012 de TV5 Monde, le développement de la distribution mondiale de France 24 et de la diffusion multilingue de RFI sur tous les supports.

S'agissant du PLF 2012, après un effort soutenu pour accompagner la constitution du groupe, les économies résultant des synergies entre les différentes sociétés du groupe Audiovisuel Extérieur de la France permettent de réduire les ressources publiques de 3,8 % entre la LFI 2011 et le PLF 2012, tout en maintenant les objectifs de développement de l'audiovisuel extérieur. Cette logique de diminution de la dotation publique émane du projet d'AEF. Le total de la dotation publique du groupe qui réunit France 24, RFI et le partenaire TV5 Monde passe ainsi de 330,1 M€ TTC (327,5 M€ HT) en LFI 2011 à 318,7 M€ TTC (315,2 M€ HT) dans le PLF 2012. S'agissant de la négociation du contrat d'objectifs et de moyens, les orientations stratégiques du contrat d'objectifs et de moyens d'AEF ont été fixées en concertation entre AEF et les administrations concernées. Le président Jean-Louis Carrère m'a interrogé sur les éventuelles conséquences pour l'audiovisuel extérieur du nouvel effort demandé aux finances publiques par le Gouvernement : je peux simplement, à mon niveau administratif, vous indiquer que j'ai mis en avant les arguments qui militent pour un maintien des crédits. A mon sens, une

sévérité budgétaire accrue permettrait difficilement de financer la poursuite de la réforme de l'audiovisuel dans de bonnes conditions.

Par ailleurs, je précise que la négociation du contrat d'objectifs et de moyens d'AEF a achoppé sur la définition du plan d'affaires de la société, celle-ci ayant dû revoir plusieurs fois ses prévisions. Compte tenu de l'ampleur de la réforme engagée, le fait que des hypothèses soient révisées n'est pas surprenant en soi. Afin de conclure au plus vite ce contrat, le Gouvernement a confié à l'Inspection générale des finances la mission de procéder à une analyse détaillée de la situation financière du groupe. A partir de l'étude des conclusions de l'Inspection générale des finances et en étroite collaboration avec AEF, le Gouvernement définira les suites qui doivent être données à ce rapport. En particulier, il s'agit d'arrêter définitivement la trajectoire de ressources publiques d'AEF sur la période 2011-2013, afin de finaliser au plus vite le contrat d'objectifs et de moyens du groupe. Les travaux sur le COM reprennent activement en ce moment.

Enfin, à votre question embarrassante sur la gouvernance de l'AEF, vous comprendrez que je ne puis vous apporter qu'une réponse incomplète : j'observe simplement que la désignation de M. Pierre Hanotaux me semble très positive au plan humain et je crois également qu'elle est de nature à faciliter le dialogue de l'AEF avec ses interlocuteurs administratifs.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam – J'ai plusieurs interrogations et je mentionnerai également celles de M. Yves Rome avec lequel je rapporte ces crédits. Tout d'abord, on constate une baisse de la dotation globale à l'audiovisuel extérieur pour 2012, mais nous ne sommes pas en possession d'éléments précis sur la répartition de cette dotation ni sur la stratégie de la société de l'Audiovisuel extérieur de la France (AEF). Qui de TV5, France 24 ou RFI risque plus particulièrement de subir les conséquences de cette diminution des crédits ? Yves Rome et moi-même nous inquiétons particulièrement du sort réservé à TV5 Monde, qui demeure le pilier fondamental de notre audiovisuel extérieur, mais dont on peut craindre qu'elle soit le « parent pauvre » à l'intérieur de la l'AEF. Je rappelle que TV5 Monde n'est pas, à la différence de France 24 et RFI, une filiale à 100 % mais un partenaire de la holding.

En second lieu, nous avons été un peu surpris de ne pas avoir été destinataires du rapport de l'Inspection des finances chargée d'examiner la gestion de la holding Audiovisuel extérieur de la France. Permettez-moi de me demander pourquoi ce n'est pas plutôt la Cour des comptes qui a été sollicitée pour cette tâche, alors que, conformément à l'article 47-2 de la Constitution, cette juridiction financière « assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement » et « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. »

En ce qui concerne les difficultés de conclusion du contrat d'objectif entre l'Etat et l'AEF, et comme le président Alain de Pouzilhac l'a indiqué à plusieurs reprises, un des points d'achoppement des négociations concernerait

un point très particulier : la compensation d'un financement, à hauteur de 1,2 million d'euros, qui permettrait de supprimer une émission de pêche évangéliste sur Monte Carlo Doualiya. Est-ce bien la seule difficulté, et, en tous cas, quelle est la solution envisagée pour y remédier ?

Notre président a évoqué les dysfonctionnements de la gouvernance de l'AEF et je me demande également dans quelle mesure ils sont le révélateur de difficultés structurelles au sein de l'AEF. En même temps, comme Mme Franceschini, je me réjouis de la nomination de M. Pierre Hanotiaux dont je peux personnellement témoigner qu'il a fait preuve de remarquables qualités.

Par ailleurs, lorsque nous l'avons entendu, le président de l'AEF a semblé accorder autant et sinon plus d'importance à la francophilie - avec, en particulier, la diffusion en langue arabe ou anglaise de France 24 - qu'à la francophonie. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec cette position de principe et je m'appuie sur un certain nombre d'exemples d'émissions diffusées par France 24 en anglais pour constater que le rôle de la France et les événements essentiels de la vie politique ou sociale de notre pays ne sont pas suffisamment et parfois pas du tout - relatés. Il me semble également que France 24 pourrait mieux mettre en évidence le rôle des femmes.

J'ajoute que j'attache une importance fondamentale à l'usage de la langue française et c'est pourquoi le recours accru au sous-titrage en anglais des programmes d'informations diffusés en français me paraît a priori préférable à la diffusion de programmes en langue anglaise, surtout lorsque ces derniers ne parlent pas assez de l'action internationale de la France. Sans doute pourrait-on trouver des solutions innovantes au problème du sous-titrage des émissions d'information qui paraît soulever des difficultés techniques particulières.

Je voudrais également vous interroger sur le coût du déménagement de RFI et, enfin, sur la tutelle de l'audiovisuel extérieur. Enfin, je ne suis pas convaincue qu'une double ou une multi-tutelle soit un gage d'efficacité, et il me semblerait plus judicieux de réserver au ministère en charge des affaires étrangères celle de l'audiovisuel extérieur : quel est votre point de vue à ce sujet ?

Mme Nathalie Goulet – Je rappelle m'être résolument opposée à toute mesure de privatisation de Radio France Internationale lors des débats parlementaires de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Je souhaite ensuite bien souligner la différence entre une radiodiffusion par voie hertzienne et par le biais d'internet, surtout dans les pays où ce dernier est contrôlé. J'estime ainsi nécessaire que la diffusion de la voix de la France en langue persane, à laquelle j'attache un intérêt tout particulier, ne soit pas cantonnée à une radio par internet. Enfin, je voudrais vous interroger sur la gestion et les issues possibles des conflits sociaux à RFI, ainsi que sur les conséquences budgétaires des licenciements qui ont été décidés.

Mme Laurence Franceschini, directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture et de la communication, - Voici les éléments de réponse que je puis vous apporter.

Au plan budgétaire, vous savez que l'AEF, comme les autres sociétés en charge de l'audiovisuel, se voit attribuer une dotation globale, sur laquelle se prononce le Parlement, et non pas des crédits individualisés pour chaque entité qui la compose. La ventilation de la subvention versée au groupe AEF en 2012 entre les différentes entités du groupe n'est pas arrêtée. Elle le sera dans le budget 2012 du groupe, qui sera voté au conseil administration de décembre 2011, et dépendra des discussions qui se tiendront entre AEF et les administrations de tutelle, notamment suite aux préconisations de l'Inspection générale des finances. Par ailleurs, je partage pleinement l'appréciation très positive que vous portez sur TV5 Monde : la conférence ministérielle de TV5 qui aura lieu les 5 et 6 décembre prochain sera placée sous présidence française, ce qui témoigne de l'intérêt de la France pour cette chaîne. La contribution de la France y sera confirmée : il est prévu de la maintenir en 2012 au moins au niveau de 2011.

En second lieu, le choix de confier une mission d'audit à l'Inspection générale des finances a été fait par Matignon. La Cour des comptes s'est, dans le passé, illustrée en publiant des rapports d'un très grand intérêt sur l'audiovisuel extérieur et rien ne dit qu'elle ne va pas très bientôt se saisir à nouveau de cette question : si elle prenait une telle initiative je suis convaincue qu'on ne pourrait que s'en féliciter.

Vous avez également soulevé une problématique très intéressante en évoquant les émissions diffusées en anglais par France 24. Vous comprendrez qu'il m'est difficile de me prononcer à ce sujet car, bien entendu, l'Etat n'exerce pas de contrôle éditorial sur les chaînes. Le Parlement a cependant toute latitude pour évoquer ces questions lorsqu'il dialogue avec le président de l'AEF.

Vous avez également souligné, à juste titre, combien TV5 Monde, par nature, porte l'étendard de la francophonie. J'ajoute que des garanties ont été apportées aux partenaires de la France sur le positionnement de TV5 Monde dans l'audiovisuel extérieur : elles seront bientôt réaffirmées. S'agissant de France 24, plutôt que de rattacher le message qu'elle diffuse à un concept de francophilie ou même de rayonnement de la France, je préfère rappeler très concrètement qu'avant le lancement de cette chaîne le point de vue français n'était pas suffisamment exprimé dans le paysage audiovisuel international. Plus généralement, le soutien de la « francophonie » ne s'oppose pas au fait de s'adresser aux autres publics, francophiles ou moins proches de nous. La francophonie reste une dimension essentielle de notre rayonnement international, et TV5 l'incarne avec brio, mais il faut également s'adresser au monde dans des langues accessibles à des publics plus larges ou prioritaires, je pense notamment à l'arabe. Je saisis l'occasion de rappeler que, selon la charte qui fixe les missions principales et le cadre organisationnel de TV5, la mission générale de service public de cette chaîne consiste à « servir de vitrine à

l'ensemble de la francophonie ». Ce texte précise également que TV5 doit « favoriser les échanges de programmes entre les pays francophones et l'exportation internationale de programmes francophones » et « favoriser l'expression de la créativité audiovisuelle et cinématographique francophone ». En particulier, TV5 est le relais d'expression de la francophonie du Sud : la Charte TV5 prévoit, à ce sujet, que « la place des programmes des pays du Sud, notamment ceux d'Afrique francophone » doit être « valorisée dans les grilles de TV5 ». Il est également prévu que « TV5 diffuse un journal quotidien consacré à l'actualité africaine ». Par ailleurs, la charte indique que « TV5 Monde s'assure, dans la construction de sa programmation, d'un équilibre entre les programmes provenant des territoires des partenaires de la Francophonie ». Je souligne également qu'en tant que chaîne généraliste internationale francophone, TV5 Monde soutient l'apprentissage et l'enseignement de la langue française. Elle est enfin présente lors de tous les grands événements de la francophonie.

Assurément, les raisons pour lesquelles le COM n'a pas été conclu ne se réduisent pas au désaccord relatif au prêche évangélique, que vous avez mentionné et dont l'enjeu financier est modeste. Je fais d'ailleurs observer plus généralement que la négociation du COM ne se limite pas à une analyse ligne par ligne ; elle s'attache avant tout à définir une stratégie globale sur laquelle les dirigeants doivent s'engager.

En ce qui concerne la diffusion du canal de RFI en persan, je rejoins votre analyse qui consiste à souligner les limites de la seule diffusion par internet, ce qui est éloigné des préoccupations et des moyens d'écoute à la disposition de certaines populations, et j'ajoute qu'il en va de même pour le mandarin. Je saisis l'occasion pour saluer la capacité de RFI à réinstaller des émetteurs hertziens lorsqu'une situation de crise l'exige et je rends hommage au dévouement des journalistes de RFI blessés ou tués dans l'exercice de leurs fonctions en essayant de faire vivre l'information dans des zones de conflit. Plus généralement, la réforme des langues à RFI était tout à fait nécessaire : les langues de diffusion de RFI ont été revues et les rédactions en langue étrangères ont été réorganisées. Il s'agit d'adapter l'organisation aux priorités géostratégiques, avec la mise en place de deux rédactions, l'une consacrée spécifiquement à l'Afrique et la seconde regroupant l'ensemble des autres langues, et d'accroître la dimension de média global de RFI en intégrant les rédactions Internet aux rédactions classiques. En tous cas, je réaffirme que la porte n'est pas fermée à l'introduction de nouvelles langues de diffusion, en particulier lorsque les effectifs et l'organisation de RFI seront stabilisés. S'agissant du calendrier de réorganisation de RFI et de France 24, il ne pourra être défini qu'à partir du 18 novembre, date à laquelle une décision judiciaire statuera sur les conditions des consultations des instances représentatives du personnel s'agissant du processus de fusion.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam – Je précise simplement que mon propos consistait à se demander, sur la base d'exemples, si le canal de France

24 diffusé en anglais exprime suffisamment, en l'état actuel des choses, une vision authentiquement française de l'actualité.

Mme Hélène Conway Mouret – En ce qui concerne le projet de fusion entre France 24 et RFI, je souhaiterais savoir dans quelle mesure vous avez pu tirer des enseignements de l'expérience de la BBC, qui a conservé deux rédactions différentes mais en désignant un directeur de l'information commun. Par ailleurs, je m'interroge sur les économies attendues par la réorganisation. Enfin, quelles sont les perspectives de développement des liens entre l'Institut français et l'audiovisuel extérieur ?

M. Jean Besson – Je regrette l'insuffisance des efforts accomplis pour faire avancer les négociations avec les grandes compagnies hôtelières pour élargir la diffusion de TV5 Monde : l'enjeu est fondamental puisqu'il s'agit de centaines de milliers de téléspectateurs potentiels supplémentaires. En second lieu, je suis moi aussi très favorable au développement de l'effort de sous-titrage d'émissions diffusées en français : Arte y parvient de façon exemplaire et j'estime plutôt choquant que la France soit représentée par un canal d'information en anglais.

M. Jean-Louis Carrère, président – Je rappelle qu'on nous oppose habituellement, à ce sujet, que les anglo-saxons ne regardent pas les chaînes sous-titrées.

M. Robert del Picchia – Voici mon point de vue en tant que téléspectateur vivant à l'étranger et en tant qu'ancien journaliste de RFI. Il y a une trentaine d'années la multiplication des langues avait créé une situation à la fois excessivement complexe et coûteuse : la réorganisation était donc nécessaire. Aujourd'hui, il faut se rendre à l'évidence : l'anglais domine partout dans le monde, ce qui ne veut pas dire que l'usage du français ne doit pas être encouragé – bien au contraire, surtout en Afrique. J'ajoute qu'il est essentiel de tenir compte des rythmes de vie et du décalage horaire dans la diffusion des programmes de notre audiovisuel extérieur. Ainsi, la radio est un média très écouté le matin, notamment par ceux qui se déplacent en voiture vers leur lieu de travail et qui ne sont pas connectés à internet. Par ailleurs, j'estime que les mécanismes de rediffusion utilisés par TV5 sont exemplaires car ils permettent de suivre les programmes quel que soit l'endroit du monde où l'on se trouve. Je signale également que certains hôtels sont liés par le contrat qui les lie avec un câblo-opérateur ou un diffuseur par satellite. J'ajoute enfin qu'internet est un moyen moderne d'écouter toutes les radios du monde, et il existe aujourd'hui de nouveaux appareils qui le permettent.

Je termine en m'interrogeant sur les raisons pour lesquelles aucun contrat d'objectifs et de moyens n'a pu être conclu entre l'Etat et l'AEF et en réaffirmant mon attachement indéfectible à la liberté de la presse.

M. Jean-Louis Carrère, président - Tout le monde n'a pas accès à internet et nous devons nous inquiéter de l'accès à l'information des populations en difficulté et gouvernées par des régimes qui ne respectent pas les bases de la démocratie.

M. Jean-Pierre Demerliat – Je suggère, pour ma part, de favoriser la diffusion par l’audiovisuel extérieur de programmes en langue étrangère, à condition que ces derniers parlent de la France et des événements qui s’y produisent.

Mme Laurence Franceschini – La réorganisation des rédactions qui est envisagée, avec un travail en commun des équipes de France 24 et de RFI, est un élément déterminant de la réussite des objectifs de la réforme de l’audiovisuel extérieur. Grâce au partage de l’information, des savoirs et des compétences, elle doit permettre de porter un projet éditorial ambitieux et cohérent entre les différents médias du groupe. Rien ne dit d’ailleurs que la BBC ne sera pas un jour tentée de s’inspirer de la réforme conduite en France. Je pense, à cet égard, qu’il est préférable de laisser l’audiovisuel extérieur aller jusqu’au bout de ces choix. Je souligne que le but principal de cette réorganisation des rédactions n’est pas de réaliser des économies budgétaires mais d’améliorer l’efficacité de notre audiovisuel extérieur. S’agissant des économies budgétaires induites par l’ensemble des synergies, on peut les apprécier évaluer, pour 2012, au travers de la diminution des ressources publiques allouées à l’AEF.

Je rejoins votre diagnostic sur la nécessité d’établir des liens entre l’audiovisuel extérieur et l’Institut français : des conventions seront conclues entre ces deux entités.

En ce qui concerne la négociation avec les compagnies hôtelières pour améliorer la diffusion de TV5, beaucoup a été fait, mais nous allons cependant, dans le sillage de vos recommandations, redoubler d’efforts.

Votre proposition tendant à généraliser le sous-titrage des émissions diffusées par France 24 me paraît également très pertinente et cette dernière pourrait bénéficier de l’expérience et du savoir-faire de TV5 Monde dans ce domaine.

Je rappelle enfin, en ce qui concerne la négociation du COM, que la trajectoire financière très ambitieuse prévue par les dirigeants d’AEF n’a pas été confirmée dans les faits.

M. André Trillard – A propos du sous-titrage, je déplore qu’on ne puisse pas avoir accès au radio-texte, permettant de s’informer sur le morceau de musique en cours de diffusion, sur France-Musique, alors que Radio classique le permet sans difficulté. J’en déduis, à partir de cet exemple, qu’il est utile de combattre les réflexes un peu rétrogrades qui peuvent subsister et de s’inspirer des expériences réussies

Mme Laurence Franceschini - Je me rallie pleinement à votre observation. J’ajoute que, s’il est nécessaire de laisser une marge de manœuvre suffisante aux dirigeants de l’audiovisuel, l’Etat doit également faire valoir son point de vue.