

Mercredi 17 janvier 2007

Séance de 11 h 30

Compte rendu n° 19

SESSION 2006 - 2007



Présidence de M. Edouard Balladur, Président,

| | page |
|---|------|
| – Présentation des travaux de la mission d’information sur l’organisation et le financement de l’audiovisuel extérieur..... | 2 |

Mission d'information sur l'organisation et le financement de l'audiovisuel extérieur

La Commission a examiné le rapport d'information sur les travaux de la Mission d'information sur l'organisation et le financement de l'audiovisuel extérieur, présenté par son président, M. François Rochebloine.

M. François Rochebloine, Président de la mission d'information, a indiqué que le lancement de France 24, le 6 décembre dernier, modifiait sensiblement l'équilibre du paysage audiovisuel extérieur de la France et relançait, par conséquent, la réflexion sur une indispensable rationalisation des structures et des moyens de notre audiovisuel extérieur.

La mission d'information, composée de six députés issus de l'ensemble des groupes politiques de l'Assemblée nationale, a travaillé pendant trois mois, d'octobre 2006 à janvier 2007, dans un esprit d'ouverture, attentive aux expériences étrangères et sans *a priori* ni parti pris. Elle a adopté son rapport à l'unanimité. Une trentaine de personnalités ont été auditionnées et ont livré leur diagnostic de la situation actuelle, leurs inquiétudes souvent communes et leurs attentes parfois contradictoires. M. François Rochebloine a précisé que la première tâche de la mission avait été de définir le périmètre de sa réflexion, en l'absence de critères précis d'appartenance à l'audiovisuel extérieur. Le choix a été fait de s'en tenir à une définition stricte, limitée aux opérateurs dont la vocation est d'être diffusés hors de l'hexagone, à savoir TV5, France 24 et RFI. A ces diffuseurs, il convient également d'ajouter CFI, l'outil de coopération audiovisuelle avec les pays en développement. En revanche, le rapport de la mission d'information n'intègre ni Arte, ni Euronews dans le champ de l'audiovisuel extérieur français, mais les considère toutefois comme l'embryon d'un audiovisuel extérieur européen appelé à se développer.

M. François Rochebloine a ensuite insisté sur les conditions nouvelles créées par le lancement de France 24, lesquelles imposent une réflexion sur l'organisation et le financement de l'audiovisuel extérieur

L'audiovisuel extérieur fait en effet l'objet de critiques récurrentes liées à la complexité du dispositif institutionnel, à l'inéquité budgétaire et à la concurrence entre les opérateurs. L'audiovisuel extérieur se compose de quatre sociétés : deux chaînes de télévision (TV5 et France 24), une radio (RFI et sa filiale RMC Moyen-Orient) et CFI, l'entreprise de coopération internationale en matière de télévision. Or la structure du capital, les modalités de financement et le management varient d'une société à l'autre. Cette absence d'unité, tant en matière d'organisation que de financement, est source de complexité institutionnelle et d'inéquité budgétaire.

L'éclatement des structures, se double d'une multiplicité des tutelles compétentes en matière d'audiovisuel extérieur. Trois ministères sont en effet concernés : le ministère des Affaires étrangères, l'audiovisuel extérieur étant un volet de l'action extérieure de la France, le ministère de la culture et de la communication, compétent pour les questions audiovisuelles et le ministère de l'Économie et des Finances en tant que tuteur des entreprises publiques.

Or ces tutelles ont des priorités différentes, parfois même divergentes. M. François Rochebloine a estimé que la création de France 24 ajoutait à la complexité institutionnelle puisque la nouvelle chaîne française d'information internationale n'était rattachée ni au Quai d'Orsay, ni au ministère de la Culture et de la Communication mais directement aux services du Premier ministre. Plusieurs raisons expliquent ce choix, à commencer par la volonté de soustraire France 24 à l'aléa budgétaire qu'aurait provoqué un rattachement au Quai d'Orsay.

Nombreux également sont ceux qui considèrent que placer France 24 et TV5 sous la même tutelle aurait inévitablement pour effet de privilégier financièrement l'une ou l'autre des deux chaînes.

S'agissant du financement de l'audiovisuel extérieur, M. François Rochebloine a indiqué que la loi de Finances pour 2007 consacrait un montant d'environ 300 millions d'euros aux opérateurs de l'audiovisuel extérieur, à savoir : TV5 Monde, CFI, RFI (et sa filiale RMC Moyen-Orient) et France 24. Globalement, c'est donc un montant significatif qui est consacré à l'audiovisuel extérieur, ce qui invite à la raison quant aux comparaisons avec les budgets des groupes audiovisuels étrangers, en particulier pour ce qui est des structures publiques. En effet, selon les informations communiqués à la mission d'information, le budget total de BBC World au sein du groupe public BBC se serait élevé en 2005 à environ 400 millions d'euros, dont « seulement » 75 millions d'euros consacrés à la chaîne d'information BBC World TV. De même, en Allemagne, le budget de la Deutsche Welle était en 2005 de 298,5 millions d'euros. Quant au budget de la chaîne de télévision privée arabe « Al-Jazira International », il ne serait officiellement « que » de 66 millions d'euros. La France ne consacre donc pas sensiblement moins d'argent à son audiovisuel extérieur que le Royaume-Uni ou l'Allemagne. Les crédits, en revanche, sont éclatés entre une multitude d'opérateurs indépendants les uns des autres.

Le financement de l'audiovisuel extérieur fait ainsi apparaître trois caractéristiques essentielles :

- *une mixité des sources de financement* (subventions ministérielles et redevance) qui est davantage le fruit de l'histoire que le résultat de considérations rationnelles ;

- *une incohérence dans la nomenclature budgétaire* puisque France 24 n'est pas incluse dans le programme budgétaire consacré à l'audiovisuel extérieur mais dans un programme distinct. Cet artifice résulte de la volonté de ne pas faire dépendre le financement de France 24 du budget du ministère des Affaires étrangères, ce qui pourrait se faire au détriment de TV5 Monde ;

- *une inégalité de traitement entre France 24 d'une part, et les autres opérateurs de l'audiovisuel extérieur d'autre part.* Grâce à la convention de subvention conclue avec l'Etat, la chaîne d'information internationale dispose d'une visibilité budgétaire dont ne bénéficient pas TV5 Monde, RFI et CFI. Son financement est en effet garanti jusqu'au 31 décembre 2010, avec une subvention annuelle de 80 millions d'euros valeur 2005 (ce qui correspond déjà à 86 millions d'euros pour l'exercice 2007).

M. François Rochebloine a ensuite déploré, dans l'environnement déjà très concurrentiel du secteur de l'audiovisuel extérieur, la concurrence inutile et contreproductive entre les différents opérateurs français, faute de structure de coordination. Il a estimé que la création de France 24 mettait TV5 dans une situation de rivalité et a considéré que la raison devrait conduire au contraire à favoriser la complémentarité entre ces deux chaînes.

Avant d'évoquer des pistes de réforme, M. François Rochebloine a insisté sur les évolutions technologiques irréversibles qui bouleversent profondément la manière dont nous produisons des contenus audiovisuels et aussi la façon dont nous les consommons.

Le paysage audiovisuel mondial se modifie en effet à grande vitesse. L'apparition de nouvelles chaînes internationales s'est multipliée ces dernières années, en particulier dans le monde arabe, qui est devenu un véritable carrefour d'influence audiovisuel. A la

concurrence des chaînes internationales entre elles, s'ajoute désormais celle des chaînes à vocation régionale. L'exemple du monde arabe est à cet égard significatif. Depuis les guerres d'Afghanistan (2001) et d'Irak (2003), les Etats-Unis ont lancé deux opérateurs transrégionaux « Radio Sawa » et la chaîne de télévision « Al Hurra », qui se superposent aux grands vecteurs transfrontaliers que sont notamment CNN et Fox News. Dans ce paysage, l'Europe semble être aux abonnés absents. La diffusion prochaine de France 24 en langue arabe, associée au lancement imminent de la BBC en arabe, devrait contribuer à rééquilibrer l'offre audiovisuelle dans cette région du monde. EuroNews pourrait également envisager de lancer une nouvelle offre en arabe.

Par ailleurs, M. François Rochebloine a exprimé la conviction que la révolution numérique enclenchée il y a une dizaine d'années rendait artificielle et obsolète la distinction entre radio, télévision et Internet. L'exemple de l'exécution de Saddam Hussein illustre cette réalité : les images « officielles » ont été diffusées par les télévisions du monde entier ; mais c'est sur Internet, sur des sites de vidéos en ligne, qu'ont circulé les mêmes images avec la bande son et les propos tenus ; c'est d'Internet qu'est née la polémique sur le « vrai » document. Les exemples de cette nature sont appelés à se multiplier et s'accompagnent déjà d'une évolution de nos modes de consommation des médias. En effet, avec le développement de la VOD (« *video on demand* »), les consommateurs vont établir eux-mêmes leurs programmes à partir d'une offre de plus en plus importante.

M. François Rochebloine a déclaré que le temps était venu de tirer les conséquences de cette nouvelle donne en proposant les adaptations qui s'imposent. Les contenus doivent désormais s'adapter à tous les supports, ce qui plaide en faveur du développement de plateformes multimédias au sein de grands groupes audiovisuels. La BBC fonctionne déjà sur ce modèle avec une rédaction unique et des journalistes polyvalents qui travaillent indistinctement pour le site Web (BBC.com), la radio (BBC World service) et la télévision (BBC World TV). Cette organisation permet d'optimiser les compétences et de mutualiser les structures et les coûts. A France 24, la rédaction est bi-média (télévision et Internet), l'activité radiophonique relevant de RFI. Il y aurait cependant une certaine logique à un rapprochement de France 24 et de RFI qui bénéficierait aux deux structures et, surtout, au rayonnement international de la France. A l'issue de ce diagnostic critique, M. François Rochebloine a évoqué les voies d'une réforme, précisant que la mission d'information avait étudié un certain nombre de pistes et écarté deux scénarios : celui du *statu quo* et celui de la création d'une holding de l'audiovisuel extérieur.

Les marges de manœuvre pour une rationalisation de l'audiovisuel extérieur sont si étroites que l'hypothèse du *statu quo* ne peut être *a priori* écartée. Il existe en effet une série d'obstacles aux réformes : obstacles politico-administratif, diplomatique (pour TV5), corporatiste, social et budgétaire. Pour autant, il n'a pas souhaité que, faute de réforme de structures, l'avenir de l'audiovisuel extérieur se limite à de simples partenariats entre les différents opérateurs ; or ce risque est aujourd'hui bien réel. Même si les partenariats doivent bien entendu être encouragés, ils ne sauraient se substituer à des évolutions structurelles.

M. François Rochebloine a ensuite indiqué que la mission d'information avait également écarté le recours à la création d'une holding de l'audiovisuel extérieur. Regrouper sous un chapeau unique l'ensemble des opérateurs de l'audiovisuel extérieur pourrait paraître, à première vue, la solution la plus séduisante. Est-ce pour autant la bonne solution ? Est-ce la création d'un poste supplémentaire de président qui permettra de définir une stratégie cohérente et d'apporter une réponse convaincante à des critiques récurrentes ? Il a fait part du scepticisme de la mission d'information qui considère que l'avenir de l'audiovisuel extérieur n'est pas une affaire de bureaucratie. La création d'une holding, rattachée ou pas à France

Télévisions, pourrait bien poser davantage de problèmes qu'elle n'en résoudrait. Regrouper des participations n'est pas une fin en soi. Or, pour peu que la volonté politique existe, il a estimé que de véritables réformes pouvaient être envisagées – par exemple une fusion entre RFI et France 24 – sans qu'il soit nécessaire de recourir à la constitution d'une holding.

A l'issue de ces observations, M. François Rochebloine a exposé la recommandation de la mission d'information, fondée sur deux principes : d'une part, la complémentarité, qui rend nécessaire une clarification des missions des opérateurs les uns par rapport aux autres et d'autre part, la pluriannualité, qui suppose la définition d'un cadre politique, juridique et budgétaire assurant une visibilité financière aux acteurs de l'audiovisuel extérieur et permettant la mise en œuvre des stratégies définies d'un commun accord par les différentes autorités de tutelle.

Dans cet esprit, il a indiqué que la recommandation de la mission d'information s'articulait autour de quatre objectifs : Garantir un financement pluriannuel et équitable grâce à l'adoption d'une loi de programme pour l'audiovisuel extérieur ; Renforcer la coordination entre les tutelles avec la réactivation du Conseil de l'audiovisuel extérieur de la France ; Favoriser les synergies entre les opérateurs de l'audiovisuel extérieur et, enfin, développer la dimension européenne de l'audiovisuel extérieur

M. François Rochebloine a alors exposé le détail des propositions formulées par la mission d'information visant à :

- **garantir un financement pluriannuel** et équitable grâce à l'adoption d'une loi de programme pour l'audiovisuel extérieur et la publication d'une circulaire ministérielle limitant à 0,15% (au lieu de 5%) le taux de « gel budgétaire » applicable aux opérateurs de l'audiovisuel extérieur,

- **renforcer la coordination** entre les tutelles avec la réactivation du Conseil de l'audiovisuel extérieur de la France (CAEF) chargé au niveau ministériel de prendre des décisions stratégiques sur l'organisation et le financement de l'audiovisuel extérieur, conformément aux orientations politiques définies par la loi de programme sur l'audiovisuel extérieur et au niveau des opérateurs de mettre en œuvre, via une structure opérationnelle, les décisions prises par le CAEF.

- **favoriser les synergies entre les opérateurs de l'audiovisuel extérieur**, en procédant à une étude de faisabilité sur une fusion entre RFI et France 24 et en proposant la diffusion de France 24 exclusivement en langue étrangère (anglais, arabe ou espagnol) dans les zones de diffusion couverte en langue française par TV5 Monde.

En effet, la concurrence entre France 24 et TV5 Monde ne doit pas être éludée ; c'est une réalité. Dès lors, deux approches sont possibles :

- soit considérer qu'il existe une concurrence entre les contenus de TV5 et de France 24, ce qui conduirait à prôner la suppression pure et simple de l'information sur TV5, et serait profondément injuste pour TV5 et surtout contreproductif car rien ne permet d'affirmer que les téléspectateurs perdus par TV5 se tourneraient automatiquement vers France 24. La couverture géographique de France 24 est aujourd'hui loin d'être aussi importante que celle de TV5 Monde, ce qui normal.

- soit considérer qu'il n'y a pas de concurrence entre les contenus des deux chaînes, mais une complémentarité entre les langues de diffusion. C'est cette analyse qui a

conduit la mission d'information à proposer que France 24 soit exclusivement diffusée dans son canal en langue étrangère (anglais, arabe ou espagnol) dans les zones de diffusion de TV5 Monde. En tout état de cause, dans son canal en langue étrangère, France 24 continue à diffuser 25% de ses programmes en langue française.

- **Créer une agence du mutualisation** des activités de distribution de TV5, CFI, RFI et France 24, sous la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) ainsi qu'éventuellement une régie publicitaire commune. **Un portail Internet commun** aux opérateurs de l'audiovisuel extérieur devrait aussi être créé.

- **Développer la dimension européenne de l'audiovisuel extérieur** en encourageant la conclusion d'accords de financement entre les institutions européennes et les opérateurs chargés d'une mission de service public audiovisuel européen ou tout opérateur audiovisuel qui accepterait de remplir un cahier des charges négocié avec les institutions européennes et en ouvrant d'autre part une négociation européenne sur la création d'une obligation de diffusion (« must carry ») à l'échelle européenne pour les opérateurs audiovisuels investis d'une mission de service public audiovisuel européen.

A l'issue de cet exposé, **le Président Edouard Balladur** s'est félicité de la qualité et de la précision du travail effectué par la mission d'information ainsi que des propositions formulées. Rappelant l'intérêt qu'il porte à ce sujet depuis le début de la législature, il a souligné les efforts déjà entrepris tout en regrettant toutefois que rien n'ait été fait pour remédier à une confusion qui nuit à l'efficacité du dispositif audiovisuel extérieur et, par voie de conséquence, à l'audience de la France à l'étranger. Prenant acte de la création de France 24, il a souhaité le succès de cette nouvelle chaîne française d'information internationale. Puis il s'est interrogé sur l'efficacité d'une structure de coordination interministérielle dont les décisions ne seraient pas forcément suivies d'effets et s'est demandé s'il ne faudrait pas aller au-delà d'un simple organe de coordination.

M. Jean-Jacques Guillet a marqué son accord avec les propositions de la mission d'information, en particulier celle prônant une fusion entre RFI et France 24. Il a salué les programmes de qualité diffusés par RFI et estimé que France 24 était encore dans sa période de rodage. Sensible à une tribune très polémique à l'encontre de France 24, récemment publiée par le journaliste M. Régis Faucon, il a regretté que la chaîne d'information se prive des services des meilleurs chroniqueurs. Puis il s'est déclaré partisan de la création d'une plateforme multimédia associant les rédactions de RFI et de France 24 mais aussi des actionnaires que sont France Télévisions et TFI. Estimant que les contenus dépendent en grande partie des moyens alloués, il s'est interrogé sur la réalité du budget de 66 millions d'euros affiché par la chaîne du Qatar « Al Jazira », au regard notamment de la densité de son réseau de correspondants à travers le monde.

M. Jean-Claude Lefort a précisé que la piste de la création d'une holding de l'audiovisuel extérieur avait été étudiée par les membres de la mission d'information qui, sans en rejeter le principe, avaient cependant estimé qu'une telle réforme serait prématurée.

M. François Loncle s'est demandé si, plutôt que de créer une instance supplémentaire, il ne serait pas judicieux de confier au CSA une mission de coordination de l'audiovisuel extérieur.

Le Président Edouard Balladur a précisé ne pas vouloir donner le sentiment d'être hostile au principe d'un conseil interministériel présidé par le Premier ministre, à la condition toutefois que le Premier ministre soit en mesure de vérifier la mise en œuvre des

décisions annoncées et, le cas échéant, de sanctionner ceux des opérateurs qui ne s'y seraient pas conformés. Dans ces conditions, il n'est en effet pas nécessaire de recourir à une holding. Il ne s'est pas déclaré partisan de tout bouleverser mais a souhaité qu'une prise de conscience s'opère au niveau politique et gouvernemental. Il a vu dans ce rapport de la Commission des Affaires étrangères une ultime tentative, avant le terme de la législature, pour inciter le Gouvernement à mettre de l'ordre dans l'organisation et le financement de l'audiovisuel extérieur. Car cette prolifération d'organismes aux missions qui se recoupent et aux crédits qui interfèrent n'est pas du tout satisfaisante.

En réponse aux différents intervenants, **M. François Rochebloine, Président de la mission d'information**, a rappelé l'état d'esprit dans lequel avait travaillé la mission d'information, qui n'a pas souhaité formuler des propositions « révolutionnaires », préférant s'en tenir à une recommandation pragmatique et de bon sens, susceptible d'être mise en œuvre. La mission a souhaité tenir le plus grand compte des observations formulées par la trentaine de professionnels de l'audiovisuel qui ont été auditionnées. Un grand pas aura été franchi si les propositions présentées sont appliquées. Certaines d'entre elles poseront des difficultés et la perspective d'une fusion entre RFI et France 24 nécessitera vraisemblablement un accompagnement social. S'agissant du Conseil de l'audiovisuel extérieur, il a estimé que la coordination des opérateurs n'était pas dans le champ de compétences du CSA. Puis il a précisé que la création d'une double structure, au niveau des opérateurs de l'audiovisuel extérieur, visait justement à s'assurer de la mise en œuvre des décisions prises au niveau interministériel.

Le Président Edouard Balladur a souhaité qu'une suite puisse être donnée à ces propositions, et que le rapport soit largement diffusé, en particulier auprès de la presse.

La Commission, à l'unanimité, a *émis un avis favorable* à la publication du rapport d'information.

—

• **Audiovisuel extérieur**