



N° 3808

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n° 3775),

**TOME VIII**

**MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES**

ACTION AUDIOVISUELLE EXTÉRIEURE

PAR M. DIDIER MATHUS,

Député



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I – LE FEUILLETON AEF CONTINUE</b> .....	9
A – L'EXCEPTION AEF .....	9
1) La gouvernance .....	10
<i>a) Le contrat d'objectifs et de moyens : l'Arlésienne de l'AEF</i> .....	10
<i>b) Le ministère des affaires étrangères : l'oublié de l'AEF</i> .....	11
2) Les ressources humaines .....	11
<i>a) Une direction mouvementée</i> .....	12
<i>b) Une gestion hasardeuse de la masse salariale</i> .....	12
B – DES FILIALES ET PARTENAIRE EN QUÊTE DE CERTITUDES .....	13
1) France 24 à la recherche du succès .....	13
2) RFI à la recherche d'une sérénité durable .....	16
3) TV5 Monde à la recherche de sa place au sein de l'AEF .....	20
<b>II – 2012 : L'HEURE DE VÉRITÉ POUR L'AEF</b> .....	23
A – LA FUSION : UNE SOLUTION PÉRILLEUSE .....	23
B – LE MODÈLE ÉCONOMIQUE À L'ÉPREUVE DE LA BAISSÉ DE LA DOTATION DE L'ÉTAT .....	25
<b>CONCLUSION</b> .....	29
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	31
<b>ANNEXE - Liste des personnes auditionnées</b> .....	33



Votre rapporteur déplore une nouvelle fois le retard dans l'envoi des réponses à son questionnaire ainsi que la qualité très variable de celles-ci.

A l'expiration du délai prévu par la loi organique relative aux lois de finances, votre rapporteur avait reçu moins de la moitié des réponses.

Le jour de l'examen par la commission des affaires étrangères des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » dont dépend le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure », six réponses faisaient encore défaut.



Mesdames, Messieurs,

La création de la holding « Audiovisuel extérieur de la France » (AEF) promettait de clore la querelle de la politique audiovisuelle extérieure qui avait fait couler tant d'encre depuis trente ans. Las, trois ans après sa création, deux nouveaux rapports viendront bientôt enrichir une abondante littérature pour remettre sur le métier l'ouvrage qui se voulait définitif...

Les crises à répétition qu'a connues l'AEF – crise à TV5 Monde en 2008, à RFI en 2009 et à France 24 en 2010 – ainsi que les incertitudes pesant sur sa trajectoire financière ont en effet convaincu l'Assemblée nationale comme le Gouvernement de mener une réflexion approfondie sur la mise en œuvre de cette réforme. C'est ainsi qu'a été créée une mission d'information commune à la commission de la culture et à la commission des affaires étrangères<sup>(1)</sup> qui devrait présenter ses conclusions fin novembre et qu'un rapport attendu dans les prochains jours a été confié à l'Inspection générale des finances.

Il ne s'agit pas pour votre rapporteur d'empiéter sur les travaux de la mission dont il est par ailleurs co-rapporteur qui devront dresser un état des lieux de l'audiovisuel extérieur de la France mais aussi proposer des solutions audacieuses tant pour repenser une architecture défailante que pour donner un sens à une légitime ambition.

Pour son dernier avis sur les crédits de l'action audiovisuelle extérieure, votre rapporteur s'en tiendra donc à un triste et préoccupant constat. D'une part, les questions qu'il pose depuis le début de la législature, qu'elles portent sur la holding ou sur ses filiales, n'ont toujours pas trouvé de réponses en dépit de la richesse du feuilleton AEF. D'autre part, 2012 est, comme pour d'autres, l'heure de vérité pour l'AEF qui devra affronter la première baisse de sa dotation de l'Etat et la fusion entre France 24 et RFI.

---

(1) *Mission d'information relative à la mise en œuvre de la réforme de l'audiovisuel extérieur de la France, créée le 10 février 2011, présidée par Mme Michèle Tabarot, MM. Christian Kert et Didier Mathus, rapporteurs.*



## I – LE FEUILLETON AEF CONTINUE...

« *La volonté de réformer l’audiovisuel public extérieur partait du constat que la faiblesse de pilotage stratégique de l’État, ajoutée à la multiplicité des tutelles et des sources de financement, nourrissait à juste titre depuis des années la critique sur le manque de cohérence de la politique audiovisuelle extérieure de la France. La réforme de l’audiovisuel extérieur a ainsi pour objectifs d’améliorer la cohérence de la politique audiovisuelle extérieure de la France, la lisibilité de ses orientations stratégiques et l’efficacité de chacune de ses sociétés.* ». Ainsi le gouvernement présente-t-il la réforme mise en œuvre depuis 2008.

La cohérence tant recherchée dans la politique audiovisuelle extérieure a trouvé avec l’état de crise permanent que connaît l’AEF une application inattendue. Chaque année, voire chaque mois – quand ce n’est pas chaque semaine – de talentueux scénaristes livrent un nouvel épisode du feuilleton AEF qui paraît laisser ses premiers admirateurs. A cet égard, la prochaine publication des deux rapports précités sonne comme un avertissement sérieux.

Trois ans après sa création et moult vicissitudes, l’AEF n’a pas encore trouvé le chemin du succès. La holding qui fait toujours figure d’exception peine à honorer les promesses qui l’ont fondée. Les filiales ou partenaire de la holding sont pour leur part en quête de certitudes : France 24 l’enfant chéri, RFI la turbulente et TV5 Monde la mal-aimée cherchent leur place au sein de la famille AEF comme du paysage audiovisuel mondial.

### A – L’exception AEF

Depuis sa naissance, l’AEF semble bénéficier de la part de l’Etat d’un traitement de faveur. Il faut d’abord se souvenir des conditions dans lesquelles cette réforme a été initiée depuis l’Elysée et par des conseillers du Président de la République. Votre rapporteur considère d’ailleurs que les errements de l’AEF trouvent en partie leur origine dans un défaut de conception imputable au désormais célèbre rapport Benamou <sup>(1)</sup>.

Plus de trois années ont passé et le régime d’exception de l’AEF semble perdurer : l’absence de contrat d’objectifs et de moyens ou la guerre des chefs laissent les autorités de tutelle sans voix ; le ministère des affaires étrangères est anormalement privé de la tutelle d’un des trois principaux outils du rayonnement

---

(1) du nom de l’ancien conseiller du Président de la République en charge de la culture et de la communication.

culturel de la France ; le modèle économique de l'AEF diffère de celui des autres acteurs audiovisuels publics et comporte des risques de dérapage sérieux. Les questions financières étant l'objet de la seconde partie de ce rapport, seront abordées ici celles relatives à la gouvernance et aux ressources humaines qui ne manquent pas d'interpeller les parlementaires soucieux de l'image de la France et de la bonne utilisation des deniers publics.

### *1) La gouvernance*

Malgré ses demandes répétées de transparence, de clarté et d'efficacité dans la gouvernance d'AEF, votre rapporteur doit une nouvelle fois déplorer une double absence, celle du contrat d'objectifs et de moyens et celle du ministère des affaires étrangères.

#### **a) Le contrat d'objectifs et de moyens : l'Arlésienne de l'AEF**

L'absence de contrat d'objectifs et de moyens (COM), pourtant annoncé depuis trois ans, est le signe le plus inquiétant de l'inconséquence qui caractérise la politique audiovisuelle extérieure actuelle. Ce contrat est en effet essentiel à la définition des axes stratégiques autour desquelles doit s'articuler cette politique.

##### **Les axes stratégiques du projet de COM**

- 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 ;
- 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 ;
- Améliorer l'efficacité de l'audiovisuel extérieur et la qualité de leur offre ;
- Améliorer et moderniser la gestion de l'audiovisuel extérieur de la France.

Une fois encore, le projet annuel de performances indique que celui-ci est « *en cours de négociation* ». D'après les informations recueillies par votre rapporteur, sa conclusion bute toujours sur la trajectoire financière de la holding. L'Etat s'interroge sur la réalité des ressources propres de la holding et constate l'inadéquation entre les prévisions et l'exécution budgétaire. Votre rapporteur ne peut que déplorer une grave atteinte à l'autorité de l'Etat et à la bonne gestion des finances publiques sur laquelle il reviendra dans la suite de son propos.

Quant au cahier des charges, votre rapporteur s'était vu répondre l'année dernière que celui-ci serait « *publié dans les meilleurs délais à l'issue de la stabilisation de la structuration du groupe et des entités qui le composent, ceux-ci ayant un impact non pas sur les missions de la sociétés nationale de programme mais sur la formulation de celles-ci dans le cahier des charges de la société.* ». Un

an plus tard, le cahier des charges n'est toujours pas entré en vigueur... Est-ce à dire que la stabilisation du groupe n'est pas achevée ? D'après les informations recueillies par votre rapporteur, « *le projet de décret élaboré par le ministère de la culture et de la communication a été transmis pour consultation aux conseils d'administration des différentes sociétés qui composent l'Audiovisuel extérieur de la France et sera ensuite transmis pour avis au Conseil supérieur de l'audiovisuel. Une fois ces consultations réalisées, et d'éventuelles modifications opérées, il entrera en vigueur dans le courant de l'automne.* »

Enfin, l'une des principales vertus de la holding selon ses promoteurs devait être le développement des synergies entre les filiales. Des mutualisations ont été mises en place dans de nombreux domaines (juridique, financier, études d'audience, distribution, communication, Internet). Cependant, en l'absence de COM, nous ne disposons toujours pas d'un tableau de bord permettant d'apprécier ces réalisations et les économies qui en ont résulté.

#### **b) Le ministère des affaires étrangères : l'oublié de l'AEF**

Oublié volontaire ou non, selon les interprétations, le ministère des affaires étrangères est absent de la tutelle de l'AEF. La direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture fait néanmoins valoir que celui-ci est pleinement associé à l'exercice de la tutelle et qu'il est même le premier auteur des orientations fixées par l'Etat dans certains domaines comme la politique des langues. Votre rapporteur considère pourtant depuis la création de l'AEF que le pilotage politique de l'ensemble n'est pas satisfaisant et qu'il n'est pas fait une place suffisante au ministère des affaires étrangères. Il se félicite que le ministre des affaires étrangères ait confirmé lors de sa dernière audition <sup>(1)</sup> son intention de revendiquer de nouveau pour son ministère la tutelle de l'AEF pointant non sans malice les « configurations personnelles » qui ont abouti à cette incongruité. Comment comprendre en effet que deux outils du rayonnement culturel français dépendent du ministère des affaires étrangères (l'Institut français et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger) et pas l'Audiovisuel extérieur de la France ?

#### *2) Les ressources humaines*

Le nouveau directeur général d'AEF devra déployer de grands talents pour mener à bien le vaste chantier que sont aujourd'hui les ressources humaines : de la valse des directeurs au turn-over des journalistes en passant par la multiplication des plans de départ, les preuves sont nombreuses d'une gestion jusqu'à présent erratique et qui aura gravement compromis les chances de mobiliser l'ensemble des outils de l'AEF.

---

(1) *mercredi 19 octobre 2011.*

### **a) Une direction mouvementée**

La guerre des chefs qui s'est déroulée sur la place publique a trouvé une issue avec le départ de Mme Christine Ockrent, départ coûteux puisque celle-ci réclame 650 000 euros d'indemnités. Cette somme, d'après les dirigeants de l'AEF, a été provisionnée au budget 2012. Cette guerre toute médiatique, si elle n'avait pas terni à ce point l'image de France 24 et par-là même celle de l'audiovisuel extérieur de la France, aurait pu prêter à rire tant les expédients employés furent dignes d'un roman de gare. Votre rapporteur ne souhaite pas revenir sur cette affaire mais souligner combien cet affrontement dont les motivations demeurent obscures a coûté cher à tous points de vue.

Avec l'épilogue précité, on pensait donc la gouvernance de l'AEF sur la voie de la stabilisation malgré les remous provoqués par la nomination récente comme directeur général de M. Pierre Hanotaux, ancien directeur de cabinet du ministre de la culture. Hélas, on a appris la semaine dernière par la reproduction dans la presse d'un mail mélodramatique la démission du directeur de la rédaction de France 24, M. Jean Lesieur, pourtant dernier soutien de M. de Pouzilac alors que ce dernier avait assuré lors de son audition par votre rapporteur avoir réglé la question de la direction des rédactions.

Pour l'avenir, l'absence de neutralité du président directeur général de l'AEF qui est aussi PDG de France 24 et de RFI pose question.

### **b) Une gestion hasardeuse de la masse salariale**

Le nouveau directeur général aura fort à faire pour pacifier le climat social et restaurer la confiance des salariés. Les grèves à répétition, les multiples actions en justice et les rafales de communiqués de presse entre direction et syndicats ainsi que le turn-over observé témoignent d'un climat social fortement dégradé.

Les nombreux départs, de cadres notamment, en dehors du plan de sauvegarde de l'emploi de RFI, illustrent également une gestion des ressources humaines hasardeuse. Ceux-ci auraient ainsi coûté 10 millions d'euros selon l'Inspection générale des finances (IGF) qui semble s'interroger plus généralement sur les choix opérés en matière de gestion des emplois<sup>(1)</sup>. En la matière, le volontarisme – parfois excessif – et le dynamisme reconnus du président-directeur général ne dispensent pas d'une pédagogie de la réforme qui a largement fait défaut.

Par ailleurs, les rémunérations octroyées à la direction n'ont pas jusqu'à présent témoigné de la modération que l'Etat est en droit d'attendre notamment en ces temps de contrainte budgétaire. Rappelons qu'en 2010, la rémunération de

---

(1) Votre rapporteur n'a pas pu prendre connaissance du rapport de l'IGF mais a pu entendre certains de ses auteurs.

M. de Pouzilhac s'élevait à près de 320 000 euros<sup>(1)</sup>. Votre rapporteur s'étonne d'ailleurs de n'avoir pas reçu cette année de réponses à ses questions sur les plus hauts salaires. En outre, l'une des conséquences de l'absence de COM est l'impossibilité de donner une réalité à la part variable de la rémunération des dirigeants. En l'absence d'objectifs à atteindre, le caractère variable de la part demeure hypothétique.

## **B – Des filiales et partenaire en quête de certitudes**

Certitude pour RFI de conserver son identité et de retrouver une sérénité durable, certitude pour TV5 de trouver enfin sa place et la considération de la direction de la holding, certitude pour France 24 de connaître le succès et de poser enfin ce regard français sur le monde...telles sont les assurances que doit apporter la holding à ses filiales et partenaire et autant de défis qu'elle doit relever si elle veut être à la hauteur des espoirs placés en elle par ses fondateurs.

### *1) France 24 à la recherche du succès*

« *France 24 : Too Little, Too Late, Too French ?* » s'interroge M. Raymond Kuhn, professeur de communication politique à l'université Queen Mary de Londres, dans un ouvrage consacré aux chaînes d'information en continu<sup>(2)</sup>.

A l'instar de cet article, votre rapporteur pointait dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2008 « *le déficit de prospective qui conduit à lancer une chaîne d'information télévisée à l'heure de l'Internet* ». Le décollage de France 24 est un vrai sujet d'interrogation. La direction de l'AEF s'est enorgueillie de son succès à l'occasion du printemps arabe mais la réalité de son audience et celle de son installation durable dans le paysage médiatique restent à confirmer.

Au grand dam de plusieurs membres de la commission des affaires étrangères, France 24 émet depuis octobre 2010, 24h/24 en trois langues : français, anglais et arabe. Il convient de saluer cette performance au regard de la jeunesse de la chaîne.

La mesure du succès de France 24 est particulièrement difficile. L'audience n'est guère un indicateur pertinent pour les chaînes d'information internationale en continu dont le mode de consommation est par nature fractionné et de courte durée. France 24, comme les autres chaînes d'information, connaît des

---

(1) *Ce montant correspond à la somme de la part fixe et de la part variable plafonnée à 48 000 euros qui compose la rémunération du PDG. Le montant attribué pour 2010 au titre de la part variable n'a pas encore été déterminé.*

(2) *“The Rise of 24-Hour News Television : Global Perspectives”.* Stephen Cushion et Justin Lewis, Editions Peter Lang.

pics de fréquentation importants lors de crises internationales ou de faits d'actualité particulièrement marquants. Les instituts de mesure d'audience entendus par votre rapporteur considèrent unanimement que l'audience de ces chaînes est trop faible pour être mesurée sérieusement.

En outre, il n'existe pas à l'échelle mondiale de dispositif de mesure de l'audience comparable à celui que nous connaissons en France. Les données dont nous disposons sont donc nécessairement parcellaires et résultent d'études ciblées dans certaines zones géographiques (Afrique francophone, Maghreb, Moyen-Orient, Europe). Il s'agit de sondages déclaratifs, réalisées via des entretiens en face à face et non d'une mesure de l'audience passive sur le modèle de Médiamétrie.

A la fin du premier trimestre 2011, France 24 peut être reçue par 160 millions de foyers uniques dans le monde, ce qui ne signifie pas qu'elle est effectivement distribuée dans ces foyers (102 millions de foyers en Europe, 43 millions au Maghreb/Moyen Orient, 6 millions en Afrique subsaharienne, 6 millions en Asie et 3 millions en Amérique). L'Assemblée nationale est bien placée pour savoir que ces chiffres ne reflètent pas la visibilité de la chaîne dans les pays que les députés visitent.

Selon les chiffres fournis par la direction de l'AEF, France 24 compte 27,9 millions de téléspectateurs hebdomadaires en 2010 (+39 % par rapport à 2009). La chaîne semble progresser sur toutes ses zones de diffusion : en Afrique francophone, France 24 augmente son audience hebdomadaire pour atteindre 35 % en 2010 contre 26 % en 2009 sur la cible 15 ans et plus ; grâce au lancement de la diffusion 24h/24 en langue arabe en octobre 2010, la chaîne enregistre de bons résultats sur la zone Maghreb (audience hebdomadaire de 27 % sur la cible leader d'opinion) et a connu un pic de fréquentation lors des événements en Tunisie, en Egypte et en Libye. En Europe, France 24 enregistre une audience hebdomadaire de 3,2 % en 2010 contre 2,4 % en 2009. Enfin, France 24 a connu en 2010 une forte augmentation du trafic internet. Cette progression s'explique notamment par la forte actualité du dernier semestre 2010 (Guinée, Côte d'Ivoire et Tunisie). Le site de France 24 a enregistré 69,5 millions de visites en 2010.

La reprise d'images sur laquelle les statistiques sont difficiles à établir ainsi que la notoriété sont certainement des éléments plus fiables d'appréciation de la réussite de France 24. Le tableau ci-dessous est à cet égard particulièrement rassurant...

**Notoriété totale de France 24**

	Unité	Réalisation 2009	Réalisation 2010
<b>Notoriété totale - Populations leaders d'opinion</b>	%		
<i>Afrique francophone (TNS Sofres/baromètre France 24)</i>			
Sénégal		97	100
Côte d'Ivoire		96	100
Gabon		95	100
<i>Europe (EMS)</i>		20	24
<i>Maghreb, Moyen-Orient (TNS Sofres/baromètre France 24)</i>			
Maroc		(85)	77
Algérie		(90)	94
Tunisie		(76)	79
Egypte		41	44

*Précisions méthodologiques : Le pourcentage de notoriété totale est obtenu en divisant le nombre de répondants qui déclarent avoir entendu parler de la marque France 24, ne serait-ce que de nom, par le nombre total de personnes interrogées.*

*Source : Direction Générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)*

Face à la communication publicitaire du PDG de l'AEF et à l'incapacité des instituts de fournir des indications fiables, la seule certitude réside dans le constat que tout voyageur peut faire : aujourd'hui France 24 n'est sûrement pas encore – et loin s'en faut – un concurrent sérieux pour CNN, BBC world ou Al Jazeera.

Dotée d'un budget en 2011 de 120 millions d'euros, France 24 a été la première bénéficiaire des forts investissements de l'Etat dans l'AEF. Malheureusement la direction de l'AEF a été dans l'incapacité d'accompagner cet effort public par un accroissement de ses ressources propres.

<i>Montants en millions d'euros</i>	2008	2009	2010	Budget 2011 base CA 20/01/11
<b>RESSOURCES</b>	<b>90.4</b>	<b>94.2</b>	<b>104.7</b>	<b>119.9</b>
<b>Subventions publiques</b>	<b>88.5</b>	<b>91.8</b>	<b>102.5</b>	<b>115.5</b>
<i>Redevance</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
<i>Subvention de l'Etat français – Activité courante</i>	<i>88.5</i>	<i>91.8</i>	<i>102.5</i>	<i>112.3</i>
<i>Subvention exceptionnelle (PGM / PSE)</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
<i>Subvention spécifique – taxe sur les salaires</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>3.2</i>
<b>Contributions des Etats Francophones</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
<b>Ressources propres</b>	<b>1.9</b>	<b>2.4</b>	<b>2.2</b>	<b>4.4</b>
<i>publicité</i>	<i>1.9</i>	<i>2.1</i>	<i>2.1</i>	<i>3.2</i>
<i>parrainage</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
<i>Subventions Européennes</i>	<i>0.0</i>	<i>0.3</i>	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>
<i>Abonnements cablo-opérateurs et divers</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
<i>Autres ressources propres</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>1.2</i>

*Source : DGMIC*

Malgré l'issue de la guerre des chefs dont elle fut la principale victime, France 24 ne semble pas avoir retrouvé la sérénité. Les derniers soubresauts – nomination contestée du nouveau directeur général, démission du directeur de l'information et motion de défiance des salariés – témoigne d'un malaise profond qui vient confirmer les précédentes analyses de votre rapporteur.

France 24 continue de souffrir de l'incapacité de ses concepteurs à définir précisément son identité et à cerner le ou les public(s) recherché(s). L'absence de ligne éditoriale et d'un professionnel pour l'incarner en est le corollaire. Le fameux « regard français sur le monde » demeure un slogan auquel la direction ne parvient pas à donner un contenu susceptible de mobiliser les journalistes. Le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, M. Michel Boyon, estime ainsi n'avoir « *toujours pas compris la réponse* » sur le type de public ciblé par France 24, déplorant la multiplicité des catégories visées et l'absence de hiérarchie entre elles <sup>(1)</sup>.

Les priorités stratégiques de France 24 indiquées à votre rapporteur ne sont guère rassurantes car elles font fi de cette question cruciale. Elles semblent par ailleurs se répéter d'une année sur l'autre sans que l'on sache si les objectifs initiaux étaient trop ambitieux ou très visionnaires...

Poursuivre le développement des audiences et de la notoriété de France 24 en français, en anglais et avec des actions spécifiques sur l'arabe ;

Assurer une couverture mondiale de France 24 ;

Accentuer la présence et étendre la distribution des contenus de France 24 sur les nouveaux médias (réseaux sociaux, sites webs partenaires, terminaux mobiles, nouvelles tablettes, etc.) ;

Augmenter les ressources propres de la chaîne par la vente de programmes et de produits dérivés ;

Développer les synergies de contenus et de moyens dans le cadre de la fusion en une entreprise unique de toutes les filiales de l'Audiovisuel Extérieur de la France et avec TV5 Monde.

## 2) RFI à la recherche d'une sérénité durable

RFI a connu depuis son rattachement à l'AEF une profonde évolution, qualifiée par certains de révolution, qui a donné lieu à de nombreux bras de fer entre direction et syndicats comme en témoigne le tableau ci-dessous qui retrace par année le nombre de grévistes :

Année	Nombre de grévistes
2007	33
2008	869
2009	2518
2010	266
2011 (au 30 juin)	551

Source : DGMIC

Avant la fusion qui s'annonce comme une nouvelle épreuve de force (cf. infra), RFI a donc fait l'objet d'un « plan global de modernisation » qui s'est traduit par :

---

(1) Extraits de son audition par la mission d'information précitée le 7 avril 2011 reproduits par Satellifax.

– le retour à l'équilibre financier, grâce notamment à des subventions exceptionnelles de l'Etat ;

– un plan de sauvegarde de l'emploi qui a donné lieu au plus long conflit social de l'audiovisuel public et s'est soldé par le départ de 206 personnes pour un coût de 41,2 millions d'euros ;

– la suppression de six langues de diffusion (allemand, polonais, albanais, serbo-croate, turc et lao) et le lancement de deux nouvelles à destination de l'Afrique (haoussa en 2008 et kiswahili en 2011).

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 et haoussa)<sup>(1)</sup>. 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.

Parallèlement, la rédaction a profondément modifié ses programmes en trois langues à destination de l'Afrique et de l'Amérique latine.

En anglais, sur 3 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 4 fuseaux horaires, RFI diffuse 3 heures d'information par jour du lundi au vendredi en 6 tranches de 30 minutes et 1 heure et demie par jour le week-end en 3 tranches de 30 minutes. 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 6 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.

– la réorganisation des rédactions en une rédaction unique multilingue et multi-supports, articulée autour de deux responsables éditoriaux, l'un en charge de toutes les diffusions vers l'Afrique, quelle que soit la langue et le support, l'autre en charge du reste du monde. Une conférence de rédaction unique a été initiée pour l'ensemble des langues de RFI.

---

(1) Certaines d'entre elles ont vocation à être disponibles uniquement sur internet (chinois, cambodgien, vietnamien, persan, russe et roumain).

Par ailleurs, 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.

#### Monte Carlo Doualiya

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<sup>ème</sup> émetteur à Benghazi, en Libye, qui constituera l'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.

#### Plusieurs questions pèsent sur l'avenir de RFI :

– les futurs modes de diffusion : RFI est diffusée par ondes courtes, satellites, relais FM, réseaux câblés, internet et téléphonie mobile.

Face à la constante baisse du nombre d'auditeurs en ondes courtes, une réflexion a été engagée sur l'avenir de ce mode de diffusion, certains allant même jusqu'à préconiser l'arrêt total de ce dernier. 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<sup>er</sup> janvier 2012. Il prévoit l'extinction progressive des ondes courtes en réduisant dès 2012 le volume de diffusion de plus de 40 % (60 heures fréquence quotidienne<sup>(1)</sup> au lieu de 102) pour un coût horaire divisé par trois.

---

(1) 1 heure fréquence quotidienne (hf/j) correspond au fonctionnement d'un émetteur avec son antenne adaptée orientée vers la zone géographique souhaitée pendant une heure entre 0h et minuit (heure française).

Les 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.

Votre rapporteur s'étonne enfin de l'intérêt de RFI pour la radio numérique terrestre (RNT) en France, si l'on en croit les grandes lignes du contrat d'objectifs et de moyens qui lui ont été communiquées, alors même que ce projet est en sursis et que la vocation de RFI n'est certainement pas nationale.

– S'agissant des négociations au sein de RFI, le délai légal de survie pour l'avenant audiovisuel de la convention collective nationale de travail des journalistes (CCNTJ) était fixé au 9 février 2011 et pour la convention collective de la communication et de la production audiovisuelle (CCCPA) applicable aux personnels techniques et administratifs (PTA), au 9 octobre 2012.

A la demande des syndicats de RFI, des négociations séparées ont été menées avec les journalistes d'une part, et avec les personnels techniques et administratifs (PTA) d'autre part. En raison du retard pris dans les négociations salariales, la direction de l'AEF avait proposé aux syndicats de RFI et de MCD que soit mis en oeuvre à compter du 9 février 2011 un accord de substitution pour les journalistes jusqu'à la fin de l'année 2011.

Les délégués syndicaux ont refusé de signer l'accord de substitution le 8 février 2011 et organisé une grève le 9 février sur ce sujet. Les mesures unilatérales présentées par la direction s'appliquent donc. Ces mesures mettent fin au paritarisme mais ne modifient pas les dispositions salariales des journalistes, en reprenant les termes de l'avenant à la CCNTJ, dans l'attente d'une négociation plus globale relative au projet de fusion au sein de l'AEF.

– Le format, c'est-à-dire le nombre de langues proposées, a désormais atteint un seuil bas critique lorsqu'on le compare à ses grands concurrents.

### 3) TV5 Monde à la recherche de sa place au sein de l'AEF

Tous les observateurs et acteurs de la politique audiovisuelle extérieure en conviennent : la question de la place de TV5 Monde au sein de l'AEF mérite d'être à nouveau posée. Cette chaîne à l'identité affirmée, militante de la francophonie et de la diversité, de qualité et regardée dans le monde entier souffre de sa position hybride au sein de la holding : elle est dépendante de l'AEF pour son financement et dans ses rapports avec l'Etat mais elle n'en est pas une filiale.

Il lui faut composer avec les partenaires francophones qui ont substantiellement accru leurs contributions ces dernières années alors qu'elle a été régulièrement défavorisée au profit de France 24 dans les arbitrages financiers au sein de l'AEF. « *TV5 est pour l'AEF le cousin de province à qui la famille fait la charité* », selon l'expression imagée d'un des interlocuteurs de votre rapporteur.

En raison de son caractère multilatéral, TV5 Monde n'est pas une priorité pour la direction de l'AEF. Il semble en outre que la chaîne ne soit guère associée aux décisions financières ou stratégiques qui la concernent pourtant. En raison de son appartenance à la holding, TV5 n'est au surplus pas considérée comme un interlocuteur à part entière par les autorités de tutelle.

Il semble que le prochain rapport de l'Inspection générale des Finances (IGF) <sup>(1)</sup> voit dans TV5 et son potentiel de mutualisation avec l'AEF une solution à l'équilibre financier de la holding quitte à démembrer TV5 ou à remettre en cause son autonomie. Votre rapporteur conteste cette analyse et y reviendra dans le rapport de la mission d'information commune sur la réforme de l'audiovisuel extérieur de la France. Il constate néanmoins que la tentation de remettre en cause le caractère multilatéral de la chaîne est toujours présente malgré le précédent fâcheux de 2008.

Au vu des chiffres dont il dispose, votre rapporteur considère que TV5 Monde est une chaîne très rentable pour la francophonie et la France mais aussi pour l'AEF, la seule à ce jour. Son réseau de distribution et son audience offrent une visibilité sans pareil aux programmes français et francophones pour un coût raisonnable. La subvention française à TV5 Monde n'a ainsi cru que de 5 % tandis que celle de France 24 explosait. Les partenaires francophones ont consenti un effort important en augmentant leurs contributions de 50 %.

---

(1) dont votre rapporteur n'a pas encore pu prendre connaissance mais dont il a reçu les auteurs

Dotations publiques (EN K€)	2007	2008	2009	2010	2011	% évolution 2008-2011
Contribution française PLF	69 466	70 023	70 583	72 533	73 533	5,01
Gel maintenu	-1 786	-307				
Total France	67 680	69 716	70 583	72 533	73 533	5,48
C.F de Belgique	4 461	4 684	5 687	6 464	7 091	51,39
Suisse	4 461	4 573	5 687	6 407	7 032	53,77
Canada	2 977	3 044	4 279	4 436	4 549	49,46
Québec	1 984	2 029	2 852	2 872	2 966	46,17
Total Partenaires non Français	13 883	14 330	18 505	20 179	21 638	51,00
Total Dotations publiques annuelles	81 563	84 046	89 088	92 712	95 171	13,24

Source : DGMIC

Les ressources propres de TV5, prévues pour 2011, qui proviennent de recettes publicitaires et de recettes de distribution, représentent 10 % des ressources de l'entreprise – ce que peuvent lui envier les filiales de l'AEF<sup>(1)</sup> – et plus de 57 % des ressources propres de l'AEF (sans compter les ressources provenant d'appels à projets européens).

En millions d'euros	Recettes de distribution	Recettes publicitaires
2007	4,26	3,6
2008	4,79	2,9
2009	5,36	3,3
2010	6,53	4,2
2011 (prévision)	6,37	4,2

Source : DGMIC

On entrevoit ce que TV5 peut apporter à l'AEF, notamment son savoir-faire en matière de distribution et la qualité de ses programmes, en revanche on perçoit plus difficilement ce que TV5 peut retirer de l'AEF.

Dans la réflexion indispensable sur la nécessaire valorisation de TV5 Monde dans l'offre audiovisuelle extérieure et sur les meilleurs moyens de l'assurer, il convient de garder à l'esprit les liens qui unissent TV5 Monde à l'opérateur public national. Le retrait capitalistique de France Télévisions au profit de l'AEF a logiquement distendu ces liens. Or France Télévisions fournit plus d'un quart de programmes à TV5 et environ 30 % d'images d'information : le groupe est donc le partenaire naturel de TV5 mais sans en avoir la légitimité. Il convient de rappeler que les autres actionnaires de TV5 sont des chaînes généralistes nationales et que France Télévisions est actionnaire de toutes les autres chaînes multilatérales. Votre rapporteur considère que la mission d'information devra se prononcer sur cette question vitale pour l'avenir de TV5.

---

(1) Le projet annuel de performances prévoit ainsi pour RFI une part de 3,8 % et pour France 24 de 3 %.



## II – 2012 : L’HEURE DE VÉRITÉ POUR L’AEF

L’année 2012 sonne comme l’année de vérité pour l’AEF. En effet, elle sera marquée par la fusion de RFI et France 24 d’une part et par la première baisse de la dotation de l’Etat d’autre part. Ce sont ainsi les deux paris qui ont présidé à la création de la holding qui seront mis à l’épreuve. Votre rapporteur s’interroge sur la viabilité du modèle économique sur lequel repose l’AEF ainsi que sur la pertinence de la fusion et ses chances de produire les effets escomptés.

### A – La fusion : une solution périlleuse

En préambule, votre rapporteur regrette les informations rares et confuses sur les modalités de la fusion.

Pourtant, la fusion entre RFI et France 24 fait figure de grand œuvre d’AEF. Ce projet était inscrit dès l’origine dans les raisons d’être de la création de la holding. L’efficacité et la cohérence tant recherchées de la politique audiovisuelle extérieure devaient nécessairement s’incarner à terme dans une entreprise unique.

La fusion juridique entre RFI, France 24 et AEF – c’est-à-dire l’absorption par AEF de ses filiales RFI et France 24 puis dans un second temps de MCD – devrait être réalisée d’ici la fin de l’année 2011.

La fusion se traduira ensuite par le déménagement de RFI dans des nouveaux locaux jouxtant ceux de France 24 à Issy les Moulineaux – la date n’est pas encore arrêtée mais celui-ci devrait avoir lieu avant juin 2012. Les travaux d’aménagement sont en cours. Les travaux électriques et de climatisation ont commencé. Le cloisonnement des studios est prévu au mois de novembre 2011.

Le coût estimé du projet immobilier s’élève à 24,5 millions d’euros (incluant les frais de remise en état des locaux existants, les investissements techniques, informatiques et mobilier, les honoraires de conseil et assistance technique, et les doubles loyers), dont 21,5 millions d’euros doivent être financés par l’Etat et 3 millions d’euros par autofinancement de RFI. Le bail prévoyant le déménagement de RFI à Issy-les-Moulineaux a été approuvé par le conseil d’administration extraordinaire du 11 avril 2011. L’immeuble qui doit être occupé par RFI est contigu à celui qui est actuellement occupé par France 24 et possède une surface de 14 500 m<sup>2</sup>. Le loyer annuel économique est fixé à 6,149 millions d’euros par an.

Enfin, la fusion s’accompagne d’un projet de réorganisation opérationnelle sur lequel la direction de l’AEF n’a pu à ce stade être très discrète.

Le calendrier de la fusion a pris beaucoup de retard en raison du climat social. Les incertitudes sur ce calendrier sont notamment liées aux retards dans la mise en œuvre du plan de départs volontaires consécutifs aux actions syndicales. Ce plan concerne 126 personnes dont près d'une moitié sont des journalistes et devrait coûter 24 millions d'euros. Les décalages de différentes natures dans la réalisation de la fusion risquent évidemment de grever les prévisions sur le coût de celle-ci (double loyer, charges de personnel, économies provenant de la mutualisation retardées, etc...).

Ce projet mais surtout les conditions de sa mise en œuvre ont suscité et continuent de susciter de nombreuses inquiétudes parmi les salariés et la circonspection de certains observateurs. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, la nomination de M. Pierre Hanotaux répond à ce besoin de pédagogie que le président actuel ne semble pas en mesure de satisfaire en dépit de ses talents publicitaires. Lors de son audition par votre rapporteur, ce dernier a pris des accents guerriers pour évoquer une fusion qu'il juge indispensable et souhaiter que chacun reste dans son rôle.

La fusion a donné lieu à RFI à une bataille juridique comme la radio en connaît depuis qu'elle a été intégrée dans l'AEF. Les salariés craignent de voir leur identité et leur savoir-faire reconnu de tous dilués dans le futur ensemble. La fusion donnera lieu à des négociations sur les accords collectifs de la nouvelle entité qui débiteront une fois la fusion juridique intervenue. L'objectif de la direction de l'AEF est de doter l'ensemble des salariés du groupe d'un dispositif social harmonisé.

Concernant la fusion juridique et la réorganisation opérationnelle, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de RFI a demandé une expertise sur ces deux projets le 31 août dernier. Le délai d'expertise étant d'environ deux mois, la fin de la procédure d'information-consultation sur ces deux volets est prévue le 24 novembre prochain. La procédure d'information-consultation sur le plan de départ volontaire doit également se terminer le 24 novembre prochain. La fin de la procédure d'information-consultation sur l'aménagement des nouveaux locaux de RFI est prévue le 3 novembre prochain.

L'entreprise a été sous préavis de grève à durée indéterminée depuis le 15 mars 2011. Ce préavis a été déposé contre les réformes actuelles menées dans l'entreprise (déménagement, fusion). Le taux de grévistes a été de l'ordre de 13% au début de la période de grève.

Une journée de grève a été organisée le 5 mai 2011 à l'appel de l'Intersyndicale (SNJ, SNJ-CGT, SNRT-CGT, FO). Le préavis demandait : l'arrêt des projets de déménagement et de fusion, des états généraux de l'Audiovisuel extérieur de la France et dénonçait la conduite des réformes alors qu'étaient en cours une mission parlementaire et une mission de l'Inspection générale des Finances. Le taux de grévistes de cette journée a été de 5%.

L'ensemble des organisations syndicales de RFI a appelé à une journée de grève le 30 juin 2011. Les revendications de cette journée ont porté sur le respect des périmètres des métiers et des obligations professionnelles des journalistes et des PTA. Le taux de grévistes de cette journée a été de 27%. Aucun accord avec les organisations syndicales n'a été formalisé suite à ce mouvement.

Autant votre rapporteur est convaincu de la pertinence de la fusion des fonctions support des deux medias autant il est réservé sur celle des rédactions. Il paraît en premier lieu difficile de marier une radio généraliste et une chaîne d'information en continu. Contrairement à l'idée largement répandue, les rédactions pluri media ne sont pas la norme pour les médias à vocation internationale à l'exception du Canada.

En second lieu, les économies attendues ne sont pas chiffrées ni les gains espérés. Alors que de nombreuses synergies ont déjà été mises en place, on ne discerne pas clairement quelle sera la valeur ajoutée de la fusion, une fois le déménagement effectué, si ce n'est peut-être la satisfaction d'avoir révolutionné RFI que l'on disait inébranlable.

On notera enfin avec ironie que France 24 a été conçue comme l'antithèse de RFI – coupable de tous les maux financiers, syndicaux, etc – par ceux-là mêmes qui souhaitent aujourd'hui les unir. A cet égard, il est regrettable que la direction de l'AEF n'ait pas œuvré au développement d'une culture commune aux deux entreprises. On pourrait même penser qu'elle a contribué à exercer les antagonismes en privilégiant l'enfant chéri France 24 et en vantant son hypothétique succès tandis que RFI subissait une cure d'austérité et une restructuration profonde qui mettait en cause, selon ses détracteurs, l'identité de la radio.

## **B – Le modèle économique à l'épreuve de la baisse de la dotation de l'Etat**

En 2012, pour la première fois depuis la création de l'AEF, la dotation de l'Etat baissera de 4 % conformément au modèle économique présenté par la direction de l'AEF lors de sa création aux autorités de tutelle. Ce modèle, qui diffère de celui des autres acteurs audiovisuels publics, repose sur un fort investissement initial de l'Etat ayant vocation à décroître à la faveur du développement des ressources propres de la holding.

Ce pari très volontariste suscite de nombreuses réserves, que votre rapporteur partage, au sein de l'administration : il explique principalement le report de la signature du COM et a justifié le rapport confié à l'Inspection générale des Finances (IGF)<sup>(1)</sup>.

<b>RESSOURCES PUBLIQUES DE L'AUDIOVISUEL EXTERIEUR, de 2007 à 2011 (en millions d'euros)</b>					
<b>RESSOURCES PUBLIQUES ALLOUEES PAR L'ETAT</b>	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
<b>Dotation globale à l'audiovisuel extérieur (<i>en H.T.</i>)</b>	<b>261,9</b>	<b>288,8</b>	<b>309,9</b>	<b>326,4</b>	<b>327,7</b>
Dotation en capital			16,9		
<b>RESSOURCES VERSEES AUX SOCIETES</b>	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
TV5MONDE	63,5	65,4	70,6	72,5	75,7

Source : DGMIC

(1) dont votre rapporteur n'a pas encore pu prendre connaissance mais dont il a entendu les auteurs.

La dotation notifiée à la société AEF dans le cadre du projet de loi de finances 2012 s'élève à 315,2 millions d'euros. Ces crédits proviennent du programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » de la mission Medias à hauteur de 148,4 millions d'euros et du programme 844 « Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure » du compte spécial « Avances à l'audiovisuel public » à hauteur de 166,8 millions d'euros.

On notera avec intérêt que le budget réalisé a peu à voir avec ce qui était prévu par la loi de finances initiale (LFI). Ainsi, la LFI octroyait-elle une dotation globale pour 2009 de 295,9 millions d'euros et pour 2010 de 312,6 millions d'euros.

Sur ce point, les inspecteurs des finances estiment que le budget de l'AEF entre 2008 et 2011 a ainsi connu un dérapage par rapport à la programmation pluriannuelle estimé à 100 millions d'euros qu'ils attribuent à des erreurs de prévision et de gestion.

La trajectoire financière de la holding fait l'objet de toutes les spéculations et de tous les accommodements depuis plusieurs années. Chaque année, l'AEF met en avant de nouveaux arguments pour justifier son incapacité à respecter les engagements pris envers ses autorités de tutelle. Cette année encore, la réponse apportée à votre rapporteur sur le contrat d'objectifs et de moyens précise que le plan d'affaires est en cours de négociation et rappelle qu'« *un arbitrage du Premier ministre est intervenu en août 2010 sur la dotation publique du groupe pour la période 2011-2013. Toutefois, les nouveaux besoins exprimés par le groupe AEF pour mener à bien les réformes qui ont été engagées conduisent les administrations de tutelle d'AEF à réexaminer la trajectoire de ressources publiques initialement prévue.* »

Votre rapporteur regrette la grande indulgence de l'Etat à l'égard de la holding. L'Etat constate ainsi qu'il n'est pas en mesure de signer le contrat faute de visibilité sur les finances de l'AEF mais il n'en tire pas les conséquences et attend patiemment que l'entreprise consente à lui présenter des prévisions transparentes et réalistes.

<b>Ressources de l'AEF</b> y compris TV5 Monde				
Montants en millions d'euros	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Budget 2011</b> base CA 20/01/11
<b>RESSOURCES</b>	<b>322.4</b>	<b>344.5</b>	<b>364.6</b>	<b>371.6</b>
<b>Subventions publiques</b>	<b>292.8</b>	<b>309.9</b>	<b>325.4</b>	<b>327.7</b>
Redevance	61.8	64.0	115.1	122.6
Subvention de l'Etat français - Activité courante	231.0	236.0	197.5	197.6
Subvention exceptionnelle (PGM / PSE)	0.0	9.9	12.8	0.0
Subvention spécifique - taxe sur les salaires	0.0	0.0	0.0	7.5
<b>Contributions des Etats Francophones</b>	<b>14.4</b>	<b>18.5</b>	<b>20.2</b>	<b>21.6</b>
<b>Ressources propres</b>	<b>15.3</b>	<b>16.2</b>	<b>19.0</b>	<b>22.3</b>
publicité	6.0	6.3	7.5	9.5
parrainage	0.0	0.0	0.0	0.0
Subventions Européennes	1.8	1.6	1.8	1.3
Abonnements cablo-opérateurs et divers	4.8	3.4	6.5	6.4
Autres ressources propres	2.6	2.9	3.2	5.0

Source : DGMIC

L'IGF a de son côté mis en lumière ce qu'elle appelle pudiquement des zones d'incertitude budgétaires pour la période 2011-2013 évaluées à 55 millions d'euros : celles-ci découlent d'une part d'un excès d'optimisme sur le niveau futur des ressources propres (20 millions) et d'autre part des charges induites par les risques sérieux de décalage de la fusion dans toutes ses composantes (35 millions).

Le développement des ressources propres est une vraie épine dans la marche de l'AEF d'autant que l'IGF aurait mis en évidence l'absence de corrélation entre le montant des recettes publicitaires et l'augmentation de l'audience ainsi que l'extension de la distribution. Ce constat est préoccupant pour l'équilibre financier de l'AEF puisque la stratégie de la direction en matière de développement des ressources propres reposait sur le postulat inverse.

L'IGF considère qu'aucun élément à ce jour ne peut soutenir l'ambition très élevée affichée dans la mobilisation des ressources propres. En outre, les économies attendues de la fusion risquent fort de ne pas être rapidement au rendez-vous pour compenser une éventuelle faiblesse des ressources propres.

Votre rapporteur avait dans son dernier rapport mis en doute la capacité de l'AEF à tenir ses engagements en matière de ressources propres notamment parce que la croissance de ces dernières devait principalement être tirée par les recettes espérées de France 24. Outre les conclusions précitées de l'IGF, le choix de confier la régie publicitaire de France 24 à France Télévisions ne semble à cet égard pas très opportun compte tenu des difficultés que celle-ci traverse actuellement.

Par ailleurs, votre rapporteur a régulièrement pointé l'opacité budgétaire de l'AEF qui se traduit notamment par l'impossibilité d'obtenir une estimation des subventions attribuées à chaque entité pour l'année suivante.

En conclusion, votre rapporteur s'interroge donc sur la crédibilité du plan d'affaires de l'AEF et sur le réalisme du document budgétaire que nous examinons. Il lui appartient de souligner les limites du volontarisme affiché par la direction de l'AEF. Il convient d'attendre la remise du rapport de l'IGF dans lequel figureront les arguments opposés par la direction avant d'en tirer d'éventuelles conséquences. A cet égard, le rapport de la mission d'information commune précitée tombera à point nommé.

## CONCLUSION

Au terme de cette législature, on reste frappé par le considérable gâchis que constitue la gestion de l'AEF au cours de ces années.

Il est vrai que France 24 était mal née dès 2003 lorsque le Président de la République de l'époque fit le choix incongru de refuser toutes les préconisations des parlementaires et des professionnels en créant un attelage improbable entre France Télévisions et TF1 pour complaire au groupe Bouygues.

La suite ne fut pas plus convaincante. La création ex-nihilo d'une chaîne d'information en continu à vocation internationale au moment même où le pouvoir interdisait la création de la chaîne TNT « tout info » du service public fut une erreur de conception et de calendrier. L'heure n'était déjà sans doute plus à l'émergence d'un format de « breaking news » à l'instar de CNN ou d'Al Jazeera.

Le rapport Benamou en 2007, partant d'une idée simple et somme toute peu contestable, le rapprochement de tous les outils internationaux de l'audiovisuel français, devait aboutir à une série d'erreurs d'appréciation et de maladresses qui n'ont fait qu'aggraver la situation.

Le choix des dirigeants, répondant à des critères partisans et circonstanciels, achevait de compromettre cet édifice.

Dans quel pays peut-on ainsi confier le destin de l'audiovisuel extérieur à un publicitaire dont la seule compétence dans le domaine était une connivence forte avec le chef de l'Etat de l'époque, en le doublant d'une directrice générale elle-même compagne du ministre des affaires étrangères ?

Au-delà des errements du pilotage de l'AEF, au-delà des fautes commises dans la mobilisation des personnels, au-delà des dérapages budgétaires, il manque d'abord à l'AEF une vision, un cap éditorial, une cohérence des contenus lui apportant le crédit qui lui fait défaut aujourd'hui malgré l'excellent travail effectué au quotidien par les équipes de RFI et de France 24.

La construction même de l'édifice AEF mérite d'être repensée et rééquilibrée. L'AEF n'a pas d'avenir dans sa formule actuelle et la fusion RFI-France 24, marginalisant encore plus TV5 Monde, sans synergies avec les considérables ressources de l'audiovisuel public, ne peut déboucher que sur un échec.



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » (action audiovisuelle extérieure) pour 2012, au cours de sa réunion du mercredi 26 octobre 2011.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a lieu.

**M. Michel Terrot.** Vous avez indiqué que le climat social n'était pas bon à France 24. Le directeur de la rédaction a démissionné et les salariés ont voté une motion de défiance à l'égard du président de l'Audiovisuel extérieur de la France. Pouvez-vous nous en dire davantage sur ce contexte social et les motivations des salariés ?

Par ailleurs, combien de personnes travaillent dans l'ensemble des structures de l'Audiovisuel Extérieur de la France, en comparaison de CNN et BBC ?

**M. Didier Mathus, rapporteur pour avis.** 2 257 personnes travaillent au sein de l'Audiovisuel extérieur de la France. Le nombre de salariés est passé de 1 947 personnes en 2009 à 2 257 en 2011.

Il n'est pas pertinent de comparer avec la BBC. La radio BBC World service est financée intégralement par le ministère britannique des affaires étrangères et elle propose davantage de langues que RFI. La télévision BBC World possède un grand service de production d'information, redistribuée ensuite sur la chaîne internationale et la chaîne nationale. La Deutsche Welle est plus comparable, avec des effectifs moindres.

Aujourd'hui, les pays émergents sont en train de fabriquer des pôles audiovisuels puissants. La Chine a par exemple une chaîne d'information en continu en langue française, notamment à destination des pays africains francophones, et a multiplié les chaînes internationales. Elle a consacré 17 milliards de dollars en quelques années à son réseau culturel et ses chaînes de télévision extérieures.

**M. Jean-Claude Guibal.** Vous avez dit qu'il n'était pas possible d'évaluer l'audience mais uniquement la notoriété de la chaîne. Est-il possible de définir le profil des téléspectateurs de France 24 et TV5 Monde ?

Sur RFI, six langues ont été supprimées et deux rajoutées. Combien de langues sont-elles proposées aujourd'hui ?

**M. Didier Mathus, rapporteur pour avis.** RFI propose douze langues en plus du français, ce qui est moins que BBC. Il ne faudrait pas en supprimer de nouvelles. En ce qui concerne le profil des téléspectateurs, France 24 a revendiqué l'idée de toucher des catégories socioprofessionnelles supérieures et a, à cet effet, proposé de la télévision sur mobile. On ne sait pas si c'est une réussite. Les publics de France 24 et TV5 Monde ne sont pas les mêmes. TV5 monde est la première chaîne de télévision à vocation internationale diffusée dans le monde grâce à son réseau de distribution mais il s'agit d'une télévision généraliste. Elle est regardée par des publics francophones, attirés davantage par les programmes proposés que par les informations.

France 24 a un public différent. Il y a cependant un malentendu sur ce qu'on en attend vraiment. Il y a certes une demande de français à l'étranger, qui est assumée en partie par TV5 Monde, mais y a-t-il une demande d'information française et qu'est-ce que le regard français sur l'information ? Personne n'arrive vraiment à le définir.

**M. Jacques Myard.** Je trouve notre rapporteur sévère sur France 24 et RFI. Je suis d'accord avec lui sur le fait qu'il est indispensable que l'Audiovisuel extérieur de la France et TV5 se rapprochent et collaborent. S'il y avait un bandeau défilant d'information sur TV5, la chaîne gagnerait en impact et répondrait aux critiques.

Concernant le rapprochement entre RFI et France 24, vous avez une vision corporatiste des choses. Quand nous sommes invités dans les médias, nous passons facilement d'une télévision à une radio. Cet argument ne me semble donc pas pertinent. Un métier des médias est en train d'émerger, qui utiliserait à la fois la télévision, la radio et Internet. Les jeunes journalistes n'auront pas de difficultés à passer d'un media à un autre.

On a des difficultés pour connaître l'impact de France 24. Il a été dit que la chaîne a été regardée lors du printemps arabe en Tunisie. France 24 commence à être connue, il faut poursuivre cet élan et améliorer les relations avec TV5. Il ne faut pas bouleverser les choses.

Par ailleurs, il y a eu des querelles de personnes au sein de l'Audiovisuel extérieur français et on peut regretter qu'on n'y ait pas mis un terme plus tôt. La crise ne semble visiblement pas terminée puisqu'un directeur de l'information a démissionné.

**M. Didier Mathus, rapporteur pour avis.** La fusion n'est pas négative mais je ne pense pas que ce soit une fin en soi. Je ne suis pas convaincu de l'efficacité et des effets positifs espérés.

A propos des effets réels de France 24, il est très difficile de les connaître. Une étude a été réalisée sur les taux de notoriété après les événements en Tunisie, dans laquelle France 24 arrive en 17<sup>ème</sup> position. Il faut aussi se demander si nous ne sommes pas entrés trop tard sur ce secteur. Fallait-il consacrer tant de moyens pour développer France 24 à une époque où la télévision d'information en continu ne correspond plus au format moderne ?

**M. le président Axel Poniatowski.** C'est une bonne réflexion. Il est maintenant possible de mettre en place des chaînes d'information à un coût très peu élevé.

**M. Jacques Myard.** Il est évident qu'il y a aussi eu des salaires trop importants à l'Audiovisuel Extérieur de la France.

Alors que le rapporteur s'abstient, la commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission Médias, livre et industries culturelles (action audiovisuelle extérieure) pour 2012.

## **ANNEXE**

### **Liste des personnes auditionnées**

- M. Alain de Pouzilhac, président directeur général de l'AEF et président directeur général de France 24, accompagné de M. Thierry Delphin, directeur financier, et de M. Frank Melloul, directeur Stratégie et Développement
- Mme Marie-Christine Saragosse, directrice générale de TV5 Monde et Mme Liliane Delasaussé, directrice financière
- Mme Laurence Franceschini, directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture et de la communication, accompagnée de M. Roland Husson, sous directeur de l'audiovisuel, Mme Gabrielle Boeri-Charles, chef du bureau du secteur audiovisuel public et de Mme Pandora Pham, chargée de l'audiovisuel extérieur au sein du bureau du secteur audiovisuel public
- M. François Auvigne, inspecteur général des finances et M. Jean-Baptiste Nicolas, inspecteur des finances