

N° 150

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES : ACTION AUDIOVISUELLE EXTÉRIEURE

Par M. André VALLINI et Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de* : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, 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, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°18) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
TITRE PREMIER : UNE NOUVELLE ORGANISATION SOUS CONTRAINTE BUDGÉTAIRE MAINTENUE	9
I. UNE NOUVELLE RÉORGANISATION	9
A. UNE RÉORGANISATION NÉCESSAIRE	9
1. <i>Une situation de blocage</i>	9
a) L'objectif initial : le regroupement des moyens.....	9
b) Le projet de fusion	9
c) Un modèle économique inopérant.....	10
2. <i>Des relations tendues entre la société et sa tutelle</i>	11
B. L'ENCLÈCHEMENT D'UN PROCESSUS DE SORTIE DE CRISE	13
1. <i>Une mission d'évaluation</i>	13
2. <i>Une prise de décision</i>	13
3. <i>Le remplacement du président directeur général</i>	15
II. LE MAINTIEN EN EUROS COURANTS DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR	15
A. UNE STAGNATION DES CRÉDITS	15
1. <i>La dotation d'AEF déroge à cette règle en 2013</i>	16
2. <i>La répartition des ressources</i>	16
3. <i>Une dotation à titre conservatoire</i>	17
B. UNE DOTATION GLOBALE SOUMISE AU PARLEMENT	18
TITRE 2 - LA SITUATION DES DIFFÉRENTES SOCIÉTÉS CONCOURANT À L'ACTION AUDIOVISUELLE DE L'ÉTAT	21
I. - AEF : UNE EQUATION DIFFICILE A RÉSOUDRE SOUS CONTRAINTE BUDGÉTAIRE MAINTENUE	21
A. LES ORIENTATIONS DU RAPPORT CLUZEL POUR L' AEF	21
1. <i>Le cadre général</i>	21
2. <i>Les fonctions support</i>	22
3. <i>Le regroupement sur le site d'Issy-les-Moulineaux</i>	22
4. <i>Le cadre financier</i>	24
B. LES ORIENTATIONS DESSINÉES PAR MME SARAGOSSE LORS DE SES AUDITIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT	25
1. <i>La réaffirmation des identités</i>	25
2. <i>A la recherche d'un projet éditorial et d'une stratégie de distribution mondiale</i>	26
3. <i>Une démarche de projet à mettre en œuvre</i>	27
C. LES POINTS SENSIBLES	27
1. <i>La mise en place des nouvelles structures des rédactions</i>	28
a) L'abandon de la fusion des rédactions.....	28
b) La situation de la rédaction arabophone	28
c) Le maintien de grilles allégées.....	29

2. Le développement et le positionnement du pôle multimédia	30
3. La reconstruction du dialogue social	30
a) Des plans sociaux mal vécus.....	31
b) Un accord collectif en cours de négociation.....	32
4. La mise en œuvre effective de la fusion.....	34
a) Les fonctions support	34
b) Le déménagement de RFI	35
D. LA CONSOLIDATION DES ACQUIS D’AUDIENCE	35
1. <i>Un secteur très concurrentiel</i>	35
a) Le bilan et les perspectives de RFI.....	36
(1) L’audience	36
(2) La performance sur les nouveaux médias.....	37
(3) Les perspectives	37
b) Le développement de Monte Carlo Doualiya.....	37
c) Bilan et perspective de France 24.....	38
(1) L’audience	38
(2) Le développement sur de nouveaux supports	39
(3) Les perspectives	39
2. <i>La diffusion et la distribution</i>	40
a) Le bilan et les perspectives de RFI et MCD.....	40
(1) La couverture géographique	40
(2) La diffusion	40
b) Bilan et perspective de France 24	41
(1) La couverture géographique	41
(2) La diffusion	41
3. <i>Une qualité des grilles de programme à maintenir</i>	42
(1) les langues de diffusion.....	42
(2) le contenu des programmes.....	43
E. UNE ÉQUATION BUDGÉTAIRE INSOLVABLE EN L’ÉTAT	45
1. <i>Un équilibre précaire</i>	45
a) Les comptes d’AEF	45
b) Le compte de résultat prévisionnel d’AEF présenté dans le PAP 2013.....	47
2. <i>Un avenir incertain à court terme</i>	47
a) Des ressources complémentaires d’ores et déjà surestimées.....	48
b) Des charges d’exploitation probablement sous-estimées.....	49
(1) Les conséquences du déménagement tardif de RFI	49
(2) L’harmonisation des statuts dans le cadre de la négociation d’un accord collectif.....	49
(3) Les conséquences de la dissociation des rédactions	49
(4) La mise en œuvre pratique de la fusion des fonctions supports.....	50
c) Des économies de gestion difficiles à mettre en œuvre	50
(1) D’importantes réductions d’emplois ont été menées au cours des derniers exercices.....	50
(2) Les gisements résiduels d’économies sont de faibles portées.....	51
d) Un redoutable effet de ciseaux.....	52
II. TV5 MONDE : UN ÉQUILIBRE PRÉCAIRE	53
A. L’ADOSSEMENT DE TV5 À FRANCE TÉLÉVISIONS	53
1. <i>Une stratégie décevante</i>	54
2. <i>Une préférence pour la substitution de France Télévisions à AEF dans le capital de TV5 Monde</i>	54
B. UNE STRATÉGIE À POURSUIVRE	56
1. <i>La distribution</i>	56
a) La couverture géographique.....	56
b) La mise en œuvre de la politique de distribution	57
c) Les coûts de cette politique.....	58

2. <i>L'audience</i>	58
3. <i>Le développement sur les nouveaux supports</i>	59
4. <i>La cohérence éditoriale</i>	59
a) Une chaîne généraliste francophone	59
b) Le développement du sous-titrage	60
c) Le dispositif d'apprentissage du français	61
C. DES MOYENS LIMITÉS POUR LA CONFORTER	61
1. <i>Les budgets 2010, 2011 et 2012</i>	61
a) Les ressources	62
(1) Les ressources publiques	62
(2) Les ressources commerciales	63
b) Les dépenses	63
(1) Les dépenses liées aux programmes	63
(2) Les dépenses de diffusion et de distribution	64
(3) Les autres dépenses	64
(4) Les dépenses de personnel	64
2. <i>Les perspectives budgétaires pour 2013</i>	65
a) Le rééquilibrage des contributions des pays partenaires	65
b) Des ressources commerciales incertaines	65
c) La modernisation du dispositif technique	66
d) La charge du strict maintien de l'activité n'est pas assurée	66
e) La reconstitution de l'enveloppe d'acquisitions d'œuvres françaises est une nouvelle fois compromise	66
III. MEDI 1	67
CONCLUSION	69
EXAMEN EN COMMISSION	71
ANNEXE N° 1 - PERSONNES AUDITIONNÉES	72

Mesdames, Messieurs,

Pour sortir de la crise qui a secoué la société de "l'Audiovisuel extérieur de la France" (AEF) depuis plusieurs années et qui a atteint son paroxysme avec le projet de fusion des rédactions de Radio France Internationale (RFI), Monte Carlo Doualiya (MCD) et France 24, le gouvernement, en s'appuyant sur les conclusions d'un rapport qu'il avait confié à M. Jean-Paul Cluzel, a décidé de réformer cette société.

Dans un communiqué en date du 12 juillet 2012, les ministres concernés ont annoncé l'abandon du projet de fusion et le maintien de l'identité de RFI et de France 24 au sein de la société commune. Ils ont également exprimé le souhait que TV5 Monde soit adossée désormais à France Télévisions et non plus à l'AEF. Le renouvellement des équipes de direction est en cours. Mme Marie-Christine Saragosse a été nommée présidente-directrice générale de l'AEF au début du mois d'octobre.

Le programme 115 "action audiovisuelle extérieure" qui est le support de la dotation du budget de l'Etat à l'AEF, et à travers cette société de celle versée à TV5 Monde, comme le programme 844 "contribution à l'action audiovisuelle extérieure" qui affecte une partie du produit de la contribution à l'audiovisuel public, a été mis au point dans le cadre de la construction d'un projet de loi de finances pour 2013, marqué par une volonté appuyée de redressement des finances publiques auquel les administrations, mais aussi l'ensemble des opérateurs des politiques publiques, sont invités à participer.

C'est donc dans ce cadre général, et sans pouvoir prendre en compte les orientations stratégiques qui seront définies par les nouvelles équipes de direction, que les montants de cette dotation et de cette contribution ont été établis. Le gouvernement a décidé d'affecter aux opérateurs un montant de ressources égal à celui de 2012. Il s'agit donc d'une mesure conservatoire dans une période de transition.

Elle place les opérateurs, en raison de la faiblesse de leurs ressources propres, du glissement inéluctable de leurs charges et pour TV5 Monde de l'engagement d'investissements techniques importants, sous une contrainte budgétaire forte, laisse peu de marge de manœuvre à leurs nouveaux dirigeants dans une période de transition difficile, sur le plan social notamment, et risque de conduire à un appauvrissement de leur programmation.

Elle n'augure, ni ne préjuge, de la capacité et des moyens dont disposeront ces entreprises pour exécuter leurs missions au cours des prochaines années. Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AEF et le plan stratégique 2013-2016 pour TV5 Monde constitueront le cadre nécessaire

d'une redéfinition des missions et des moyens des opérateurs. Ils traduiront aussi le niveau de nos ambitions, conjointes à celles de nos partenaires francophones s'agissant de TV5 Monde.

TITRE PREMIER : UNE NOUVELLE ORGANISATION SOUS CONTRAINTE BUDGÉTAIRE MAINTENUE

I. UNE NOUVELLE RÉORGANISATION

A. UNE RÉORGANISATION NÉCESSAIRE

1. Une situation de blocage

a) *L'objectif initial : le regroupement des moyens*

Les **inconvenients de la dispersion des acteurs** de l'audiovisuel extérieur français, comme la mise en avant de la convergence des médias, conséquence de la révolution numérique fondée sur la généralisation de l'internet et de la téléphonie mobile à haute capacité, ont conduit le gouvernement à décider, en 2008 :

- **la création, sous forme de société holding, d' "Audiovisuel extérieur de la France" (AEF),**

- à rattacher à cette société, RFI (avec sa filiale Monte Carlo Doualiya - MCD) et France 24,

- et à en faire le principal actionnaire de TV5 Monde (49 %), **se dotant ainsi d'un opérateur unique de son action audiovisuelle extérieure.**

Par décret du Président de la République du 24 avril 2008, M. Alain de Pouzilhac est nommé à la tête d'AEF.

La loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision lui donne le statut de société nationale de programme à l'image de France Télévisions et de Radio France.

Ni la loi, ni le cahier des charges d'AEF, tardivement adopté par le décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012 ne précisent la nature juridique des liens entre la nouvelle société et celles qui préexistaient. Elles resteront des filiales jusqu'au 13 février 2012 avant de fusionner à cette date.

b) *Le projet de fusion*

L'analyse de l'évolution de la convergence des médias faite par leurs dirigeants et le besoin de dégager des économies les amènent à affirmer de plus en plus nettement la nécessité de **fusionner les filiales avec la maison mère, mais aussi les rédactions entre elles.**

Dans un contexte marqué à la fois par la mise en œuvre de deux plans sociaux qui conduisent à une baisse des effectifs de RFI (qui passent de

1 135 ETP¹ à 854) et de MCD (de 104 ETP à 84) et par le développement de France 24, dont les émissions en anglais et en arabe passent au format 24/24 h avec une augmentation sensible des effectifs (de 422 ETP à 602), le projet de fusion juridique et plus encore des rédactions est mal perçu et suscite l'opposition d'une partie des syndicats de RFI.

La fusion juridique d'AEF et de ses filiales a été approuvée par les organes sociaux des sociétés fusionnées le 13 février 2012. En conséquence, les sociétés France 24, RFI et MCD n'ont plus d'existence légale. Il n'existe qu'une seule entité : AEF.

En revanche, la fusion des rédactions n'a pu être mise en place.

La direction d'AEF a présenté le 19 mai 2011 un document intitulé « schémas des organisations actuelles et cibles » qui suppose la fusion des rédactions de France 24, RFI et MCD. Remanié à plusieurs reprises et partiellement mis en place, cet organigramme constitue la base d'un projet contestable et contesté.

Il repose sur une organisation matricielle qui croise les trois pôles linguistiques, francophone, anglophone et arabophone, avec des services thématiques : Afrique, international, société, politique etc. La direction de chaque pôle et les services regroupent des journalistes issus des trois rédactions avec des prépondérances d'origine en fonction des spécificités propres à RFI, France 24 et MCD.

L'opposition forte des personnels de RFI et de MCD, mais aussi de France 24, a rendu de facto impossible le déménagement des personnels de RFI et de MCD dans le nouvel immeuble aménagé pour les recevoir avec leurs collègues des autres entités d'AEF à Issy-les-Moulineaux.

L'insuffisance de la concertation sociale, mise en évidence par le rapport d'information présenté à l'Assemblée nationale par MM. Christian Kert et Didier Mathus, le 6 mars 2012, qui fait état « d'une fusion à marche forcée », aboutit à **une situation de blocage**.

c) Un modèle économique inopérant

La création du groupe s'appuyait sur un modèle économique dit « du retour sur investissement » qui consistait pour l'État à accompagner le développement des sociétés du groupe par une hausse des dotations annuelles et le versement de subventions exceptionnelles afin de leur permettre d'augmenter leur distribution et leur audience, et par voie de conséquence leurs ressources publicitaires². Dans un second temps, le niveau atteint par les

¹ *Equivalents temps plein.*

² *Les premières projections du plan d'affaires réalisées en 2008 prévoyaient, selon le rapport de l'inspection générale des finances, d'atteindre dès 2013 un objectif de ressources propres de 55 millions d'euros, comparable aux réalisations de concurrents implantés de longue date comme BBC Global News ou Euronews.*

ressources propres devait permettre une réduction des dotations et subventions.

L'État a augmenté sa contribution de 2008 à 2011 de 25 %, passant de 292,8 millions d'euros à 372,5 millions d'euros. Parallèlement, les prévisions de ressources propres ont été réduites. Le compte de résultats d'AEF pour 2012 fait état de 12 millions d'euros de ressources propres, malgré la progression de l'audience de France 24 et de RFI. Ainsi, comme l'a relevé l'Inspection générale des finances dans son rapport d'octobre 2011, la corrélation entre la progression des audiences de France 24 (ces audiences étant passées de 9 à 45 millions de téléspectateurs hebdomadaires entre 2008 et 2011) et la progression des recettes publicitaires est faible. En effet, France 24 fait face à une concurrence importante et bien installée s'agissant des chaînes d'information internationale, et, sur chaque marché, des chaînes nationales existantes, qui continuent à drainer l'essentiel des investissements publicitaires. La dégradation de la conjoncture économique est de plus un élément important qui pèse sur le marché publicitaire.

2. Des relations tendues entre la société et sa tutelle

Outre la lancinante et bloquante question de la fusion des rédactions, malgré l'effort financier conséquent mis en œuvre par l'État pour donner à AEF les moyens de sa montée en puissance, et sans revenir sur les conflits de personnes au sein de l'équipe dirigeante, ni sur les irrégularités de gestion mises en évidence par le rapport de l'inspection générale des finances rendu public en octobre 2011, force est de constater que les relations entre ses dirigeants et les autorités de tutelle sont devenues plus que difficiles. En témoignent l'adoption tardive du cahier des charges d'AEF (décret du 25 janvier 2012) près de trois ans après la création d'AEF en tant que société nationale de programme et plus encore, l'absence de contrat d'objectifs et de moyens alors que ce document fonde la relation entre les opérateurs de l'État et leur tutelle.

Le contrat d'objectifs et de moyens qui devait définir – depuis 2009 – les priorités stratégiques des sociétés de l'audiovisuel extérieur et préciser leur financement dans un cadre pluriannuel **n'a pas été signé en raison de désaccords persistants entre le président directeur général M. Alain de Pouzilhac et les autorités de tutelle sur la trajectoire financière.**

Une négociation particulièrement chaotique

Conformément à l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication modifiée et complétée, le groupe AEF et l'État ont élaboré un projet de COM pour la période 2011-2014.

Cette élaboration a associé la direction du groupe AEF et l'ensemble des ministères concernés. Les négociations ont débuté en 2009 et ont échoué sur la

trajectoire financière. Le Premier ministre a demandé le 10 mars 2011 à l'Inspection générale des finances (IGF) de réaliser une analyse globale de la situation financière de la société AEF. Le rapport de l'IGF a été rendu en octobre 2011.

Les négociations ont repris de novembre 2011 à mars 2012 pour aboutir à un nouveau projet de COM. La directrice adjointe du cabinet du Premier ministre a indiqué le 30 mars 2012 que le COM était prêt à être envoyé aux administrateurs de la société et que le Gouvernement souhaitait le transmettre aux commissions parlementaires et au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

La trajectoire de ressources publiques prévue dans le plan d'affaire du contrat (314,2 millions d'euros en 2012, 306,3 millions d'euros en 2013 et en 2014) a été arbitrée par le Premier ministre en avril 2012. Estimant que les dotations budgétaires étaient insuffisantes, le président d'AEF n'a pas présenté le projet aux instances représentatives du personnel, ni à son Conseil d'administration, le contrat n'a pas été communiqué comme la loi le prévoit aux commissions compétentes des assemblées parlementaires, bien que ce projet ait été formellement arrêté par le précédent gouvernement et qu'il entérinât la fusion juridique et rédactionnelle.

AEF est donc aujourd'hui dépourvue de COM, quatre ans après sa création. Son cas est singulier parmi les sociétés nationales de l'audiovisuel public. **Du point de vue parlementaire, le constat fondamental rappelé par vos rapporteurs dans leur rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2012 demeure valable : «une obligation légale¹ n'a pas été respectée».**

Il est extrêmement dommageable :

- pour le fonctionnement de la société qu'elle ne puisse pas s'appuyer sur un tel contrat pour valider sa stratégie avec son actionnaire et pour s'assurer de la pérennité de ses ressources sur une période de temps suffisamment longue,
- pour l'État, privé d'un outil de pilotage qui lui garantisse la transparence sur les objectifs et leurs réalisations.

Outre le mauvais vouloir des dirigeants de la société, cet épisode montre aussi l'incapacité de la tutelle, sans doute divisée ou insuffisamment

¹ *Juridiquement, en tant que société nationale de programmes, l'AEF est soumise aux dispositions de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. L'article 53 (I) 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. Il 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 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 a placé AEF en marge de la stricte application de la loi.

soutenue, à faire prévaloir la norme, ce qui constitue un manquement grave et conduit à s'interroger sur l'efficacité de l'État face à ses opérateurs.

B. L'ENCLENCHEMENT D'UN PROCESSUS DE SORTIE DE CRISE

1. Une mission d'évaluation

Constatant la situation de blocage, le ministre des affaires étrangères et la ministre de la culture et de la communication ont confié une mission d'évaluation à M. Jean-Paul Cluzel. Il a été demandé parallèlement au président d'AEF un moratoire d'un mois sur la fusion des rédactions.

2. Une prise de décision

Le rapport de M. Jean-Paul Cluzel montre qu'une fusion des rédactions n'est pas adaptée entre RFI, chaîne de radio dont les contenus d'information sont certes importants, mais qui doit rester généraliste, et France 24, télévision d'information en continu. Elle ne permet pas de respecter la nécessaire spécificité des métiers, qui demeure en dépit de la convergence des médias. Ces projets ont entraîné de profondes divisions au sein des équipes. La gravité de ces divisions met en péril le travail quotidien des personnels et l'avenir des chaînes. Il préconise d'y mettre fin.

L'évaluation du projet de fusion des rédactions

Le rapport d'évaluation de M. Jean-Paul Cluzel (p. 12 et 13), montre que **«cet organigramme est à l'évidence lourd et mal adapté à la réactivité nécessaire au traitement de l'information»**.

Il repose sur une logique de convergence des médias qui n'a pas été appréciée de façon nuancée. Comme l'écrit M. Jean-Paul Cluzel *«tous les médias convergent, du fait qu'ils sont tous formulés et diffusés sous forme numérique. De là à conclure que les contenus des médias convergent de la même manière, il y a une distance. La question des métiers est encore différente»*.

Il ne conteste pas l'analyse des dirigeants d'AEF qui conduit au développement de versions numériques, plus ou moins enrichies par rapport à la version de leur support originel et susceptibles d'être diffusées sur tous les types de réseaux.

Pour autant, la mise en place d'une plateforme numérique, même commune, n'entraîne pas nécessairement une fusion des rédactions. La plupart des exemples étrangers (Deutsche Welle, RTBF, RTS, Radio Canada) ou français (Nextradio) le montrent : au-delà des convergences techniques et de synergies développées de façon pratique, les équipes rédactionnelles restent distinctes.

Le pôle arabophone a servi de laboratoire et d'exemple à cet organigramme, il ne peut pas en être tiré des conclusions déterminantes pour étendre cette configuration à l'ensemble des rédactions

L'assertion selon laquelle la fusion serait susceptible de réaliser des synergies génératrices d'économies n'a pas été démontrée. S'il est acquis que les journalistes de radio ou de télévision contribuent aux sites multimédia sans rémunération

spéciale, la question d'une rémunération spécifique se pose en revanche à AEF pour les collaborations occasionnelles à la radio et à la télévision. D'ores et déjà les journalistes qui contribuent à la fourniture de contenus bi-médias dans le cadre d'opérations spéciales à RFI, MCD et France 24 reçoivent une prime de bi-collaboration comme cela se pratique depuis l'origine entre France 24 arabe et MCD.

En outre, la structure même de l'organigramme est créatrice de rigidité et de coûts supplémentaires. Il multiplie les « responsables », ce qui a pour conséquence de diminuer les effectifs de journalistes expérimentés pour les antennes elles-mêmes et complique l'exercice du management.

Le rapport de l'Inspection générale des finances d'octobre 2011, comme le rapport de l'Assemblée nationale de mars 2012, s'étaient d'ailleurs montrés très nuancés sur les bénéfices à attendre de la fusion des rédactions.

Et à M. Jean-Paul Cluzel de conclure : « Dans le cas d'AEF, le choix d'une rédaction fusionnée entre France 24 et RFI est hasardeux (...). Il faut donc revenir sur la décision de fusionner les rédactions et s'en tenir aux principes appliqués ailleurs dans l'audiovisuel francophone : l'affirmation de deux rédactions distinctes pour la radio et la télévision, même si, bien évidemment, les coopérations et les échanges de tous ordres doivent être encouragés ».

Le rapport Cluzel propose trois solutions pour sortir du blocage et préconise pour des raisons purement techniques une réforme d'AEF, respectant la spécificité de RFI et de France 24. Dans toutes les solutions, il considère le départ de RFI de la Maison de Radio France comme inéluctable et pérenne. Il recommande enfin de sortir AEF du capital de TV5 Monde et de lui substituer France Télévisions.

Les propositions du rapport Cluzel

Le premier scénario¹ consiste à maintenir la société dans son périmètre actuel en cantonnant toutefois les activités radio et télévision dans deux structures différentes, deux chaînes en quelque sorte, et en détachant TV5 Monde de l'ensemble pour l'adosser à France Télévisions. Ce scénario privilégie l'approche thématique, une structure en charge de l'information à destination de l'international sur différents médias.

Le second² envisage le retour à une société avec deux filiales (décroisement), voire la création de deux nouvelles sociétés de programme (retour à la situation préexistante à la loi de 2009).

Le troisième³ consiste à privilégier l'approche professionnelle ou technique en rattachant chaque média à un média national : RFI à Radio France et France 24 et la participation à TV5 Monde à France Télévisions.

Enfin une variante envisage le rapprochement entre France 24 et la rédaction audiovisuel de l'Agence France-Presse.

¹ Rapport Cluzel p.21 à 24

² Rapport Cluzel p.24 et 25

³ Rapport Cluzel p.25 à 32

Chaque scénario a ses avantages. Cependant, M. Cluzel préconise le premier comme étant le plus simple à mettre en œuvre, le moins périlleux et le moins coûteux, du moins dans le court terme¹.

Dans un communiqué en date du 12 juillet 2012, les ministres valident les conclusions du rapport Cluzel et indiquent que «la nouvelle direction d'AEF aura à mettre en œuvre les orientations stratégiques validées par le conseil d'administration et à établir un nouveau projet d'organisation, fondé sur des rédactions distinctes pour RFI et France 24, et leur souhait que France Télévisions se substitue à l'AEF dans le capital de TV5 Monde.»

L'abandon du projet de fusion a été décidé par le conseil d'administration d'AEF qui a demandé qu'un nouveau projet d'organisation soit établi et soit préalablement soumis aux instances représentatives du personnel. Cette décision a entraîné la démission de son président, M. Alain de Pouzilhac.

3. Le remplacement du président directeur général

La proposition de nomination de Mme Marie-Christine Saragosse, alors directrice générale de TV5 Monde, a été validée le 3 octobre par un vote des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat après son audition par chacune d'entre elles. Par décret du président de la République en date du 5 octobre 2012, Mme Saragosse a été nommée présidente-directrice générale de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France.

C'est dans ce contexte qu'il convenait de rappeler qu'est présenté le projet de loi de finances pour 2013.

II. LE MAINTIEN EN EUROS COURANTS DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR

A. UNE STAGNATION DES CRÉDITS

Le projet de loi de finances pour 2013 est marqué par la volonté affichée par le gouvernement d'assurer le redressement des finances publiques et de mettre à contribution l'ensemble des opérateurs (sauf exception pour des secteurs prioritaires) sollicités pour trouver, soit en développant leurs

¹ Rapport Cluzel p.34 à 36. Elle assure «la continuité nécessaire à des succès d'audience obtenus dans des pays avec lesquels la France entretient des rapports privilégiés et d'où un nombre important de nos concitoyens sont originaires, l'Afrique francophone du sud du Sahara et le Maghreb. AEF a aussi la taille et la souplesse qui lui permettent une grande réactivité dans un environnement médiatique international changeant».

ressources propres, soit en réalisant des économies de gestion, le moyen de compenser la diminution des ressources apportées par l'État en 2013.

1. La dotation d'AEF déroge à cette règle en 2013.

Il est proposé d'allouer à la société Audiovisuel Extérieur de la France une dotation totale de ressources publiques de 314,2 millions d'euros HT, soit rigoureusement le même montant qu'en 2012 contre 372,6 en 2011.

Dans le cadre du budget triennal 2013-2015, les crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » sont appelés à diminuer de 3,4 %, la moitié de l'effort état consenti sur l'exercice 2013.

Crédits du budget triennal 2013-2015*			
LFI 2012 au format 2013	PLF 2013	2014	2015
4,70 Md€	4,62Md€	4,57Md€	4,54Md€

*Conformément au projet de loi de programmation des finances publiques, les plafonds des missions du budget général sont présentés hors contribution directe de l'Etat au CAS pensions

Source : PLF 2013 –Mettre en œuvre les priorités du quinquennat

Les autres sociétés de programme de l'audiovisuel voient leurs dotations diminuer comme le montre le tableau ci-dessous.

Exécuté en M € (HT)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	LFI 2012	PLF 2013
INA *	72,7	75,8	78,8	81,6	84,4	85,4	90,1	91	90,5
Arte France	200,0	204,2	209,9	218,7	227,5	237,0	246,6	263,6	262,8
Radio France	485,0	495,2	508,3	528,4	556,2	571,9	594,1	614,8	611,7
France Télévisions	1796,1	1834,3	1879,5	1945,3	2412,2	2472,5	2464,2	2511,4	2453,3
AEF**	192,6	239,8	261,9	288,8	309,9	326,4	372,6	314,2	314,2
Total	2746,4	2849,3	2938,4	3062,8	3590,1	3693,2	3767,5	3795	3732,5

* Institut national de l'audiovisuel

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

2. La répartition des ressources

La répartition entre les ressources issues de la contribution à l'audiovisuel public (anciennement redevance) retracée par le programme 844 «Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure » du compte de concours financiers «Avances à l'audiovisuel public», versée par les propriétaires d'un récepteur de télévision (165,8 millions d'euros) reste la même qu'en 2012 et les crédits du budget général, programme 115 de la

mission « média » (149,4 millions d'euros) sont en légère diminution en raison de la baisse de la dotation allouée à la Compagnie internationale de radio et télévision (CIRT) qui gère la chaîne de radio franco-marocaine Medi1 qui passe de 1,6 million d'euros à 1 million d'euros.

en M€	Exécuté 2005 (HT)	Exécuté 2006 (HT)	Exécuté 2007 (HT)	Exécuté 2008 (HT)	Exécuté 2009 (HT)	Exécuté 2010 (HT)	Exécuté 2011 (HT)	LFI 2012 (HT)	PLF 2013 (HT)
CAP	53,7	55,9	56,5	57,5	64,0	115,1	122,6	165,8	165,8
	27,9%	23,3%	21,6%	19,9%	20,7%	35,3%	32,9%	52,7%	52,7%
Budget	138,9	183,9	205,4	231,3	245,9	211,3	249,9	150,1	149,4
	72,1%	76,7%	78,4%	80,1%	79,3%	64,7%	67,1%	47,3%	47,3%

En examinant l'évolution de la répartition du financement de l'audiovisuel extérieur sur les dix dernières années, vos rapporteurs constatent **que l'audiovisuel extérieur était principalement financé par le budget de l'État jusqu'en 2012. Désormais son financement est majoritairement issu des ressources de la contribution à l'audiovisuel public.** Cette situation est quelque peu paradoxale puisqu'à l'inverse des autres chaînes de radio ou de télévision du service public, les programmes de l'audiovisuel extérieur sont encore loin d'être accessibles aux personnes résidant sur le territoire national, bien que l'arrivée du numérique élargisse aujourd'hui leur diffusion, et qu'ils ne soient pas a priori conçus pour ce public.

3. Une dotation à titre conservatoire

Dans cette période de transition, de redéfinition de la stratégie d'AEF et de réorganisation de ses structures, le maintien de la dotation à son niveau de 2012 apparaît comme une mesure conservatoire.

Elle s'écarte fort heureusement de la trajectoire de ressources publiques prévue dans le plan d'affaires du contrat (314,2 millions d'euros en 2012, 306,3 millions d'euros en 2013 et en 2014) qui avait été arbitrée par le Premier ministre en avril 2012, mais elle ne peut être considérée pour autant sans inquiétude. D'une part, elle se traduit par une baisse en euros constants alors qu'un certain nombre de charges des opérateurs évoluent mécaniquement à la hausse. D'autre part, elle ne prend pas en compte un certain nombre de paramètres qui seront examinés dans les développements concernant chacun des opérateurs, ce qui confirme la réalité de "zones d'incertitudes" déjà mises en évidence tant par le rapport de l'IGF que par le rapport Cluzel. **Elle place les sociétés de l'audiovisuel extérieur sous une contrainte budgétaire forte et laisse peu de marges de manœuvre à leurs nouveaux dirigeants dans une période difficile, sur le plan social notamment.**

Vos rapporteurs doutent qu'avec ce niveau de ressources les dirigeants d'AEF soient en mesure de conduire les nouvelles ambitions affichées pour la société sans un appauvrissement sensible de la programmation des chaînes de radio et de télévision.

B. UNE DOTATION GLOBALE SOUMISE AU PARLEMENT

Depuis 2009, la dotation est versée dans sa totalité à la société Audiovisuel Extérieur de la France qui jusqu'à présent en effectue la répartition entre les différentes entreprises. Cette répartition est validée par le conseil d'administration d'AEF, à l'occasion de l'adoption du budget consolidé.

RESSOURCES PUBLIQUES DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR DE 2007 À 2013 (EN M €)							
Ressources publiques allouées par l'Etat	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Réalisé 2010	Réalisé 2011	LFI 2012	PLF 2013
Dotation globale à l'audiovisuel extérieur	261,9	288,8	309,9	326,4	372,6	314,2	314,2
Dotation en capital			16,9				
Ressources versées aux sociétés	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Réalisé 2010	Réalisé 2011	BP 2012	PLF 2013 *****
Holding AEF		3,7	5,6	5,2	23,3	11,1	239,2
RFI-MCD	128,9	131,0	132,0	146,2	150,9	115,8	
Versements exceptionnels			9,9*	13,8***	38,3*****	**** ****	
Plan de recapitalisation			16,8**	18,5*****			
France 24	69,5	88,8	91,8	102,5	116,9	112,3	
TV5 Monde	63,5	65,4	70,6	72,5	81,5*****	75,0	75,0

* Les 9,9 millions d'euros versés par l'État à titre exceptionnel correspondent au financement du plan global de modernisation (PGM) mis en œuvre au sein de Radio France Internationale (RFI), qui s'est accompagné d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) impliquant 206 suppressions de postes.

** Les 16,8 millions d'euros correspondent à la recapitalisation de RFI.

*** En 2010, la totalité des versements exceptionnels de l'État étaient également à destination de RFI ; ils correspondent :

- au financement de la dernière partie du PGM (12,8 millions d'euros) ;
- au financement de la première partie du projet immobilier (1 million d'euros).

**** Une nouvelle augmentation de capital de RFI (18,5 millions d'euros) a été effectuée.

***** En 2011, le financement complémentaire de 38,3 millions d'euros de la part de l'État se répartit comme suit :

- 20,5 millions d'euros pour le déménagement de RFI ;
- 17,8 millions d'euros pour financer le plan de sauvegarde de l'emploi (PSE2) mis en place en 2012 au sein de RFI, France 24, Monte Carlo Doualiya (MCD) et la holding AEF après la fusion (106 départs) ;

***** Ce montant comprend le versement exceptionnel de 6,5 millions d'euros pour compenser les conséquences du contrôle fiscal de TV5 Monde.

***** Cette répartition extraite du PAP est prévisionnelle.

***** Une ouverture de crédits de 8,55 millions d'euros est proposée dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2012 pour le financement du solde du second plan de départs lié à la réorganisation du groupe consécutive à la fusion de RFI et de France 24 au sein du groupe AEF (6,3 millions d'euros), du retard du déménagement de RFI et de MCD dans le cadre du moratoire lié au rapport Cluzel (0,74 million d'euros hors double loyer de la Maison de la Radio), puis dans le cadre de la consultation du CHSCT (0,50 million d'euros hors double loyer de la Maison de la Radio et enfin du maintien des anciennes grilles dans le cadre du moratoire précité (0,20 million d'euros), puis dans l'attente de la nomination d'un nouveau président (0,81 million d'euros).

A partir de cette année, avec la fusion d'AEF, France 24 et RFI, les comptes, et donc le budget, devraient théoriquement être communs. Au sein des comptes d'AEF, la répartition entre les différentes entités ne devraient plus apparaître en tant que telles, ne donnant plus lieu à l'établissement de comptabilités séparées. En outre, tout un ensemble de services sont désormais commun à l'ensemble des entités. Ce n'est donc qu'à travers des outils de comptabilité analytique qu'il sera à l'avenir possible de mesurer les moyens attribués à chacune des chaînes (voir tableau de la page 19).

Seule la contribution à TV5 Monde devrait être déterminée en accord avec les autorités de tutelle et isolée (75 millions d'euros en 2012), les comptes permettant simplement d'effectuer le transfert. A l'avenir, la dotation à TV5 Monde devrait logiquement transiter par la dotation de France Télévisions.

Vos rapporteurs avaient regretté, dans leur rapport sur le projet de loi de finances pour 2012, la perte d'accès directe à des éléments d'information précieux pour leurs analyses. Il conviendra de veiller à ce que ces informations continuent à être publiées dans les documents budgétaires (projets annuels de performance) et dans les rapports d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens lorsqu'il sera établi. Cette transparence, préconisée par le rapport Cluzel, aurait aussi l'avantage de contribuer à l'apaisement du climat social.

TITRE 2 - LA SITUATION DES DIFFÉRENTES SOCIÉTÉS CONCOURANT À L'ACTION AUDIOVISUELLE DE L'ETAT

I. - AEF : UNE EQUATION DIFFICILE A RÉSOUDRE SOUS CONTRAINTE BUDGÉTAIRE MAINTENUE

La nomination d'une nouvelle présidente ouvre opportunément la perspective de mise en place d'un contrat d'objectifs et de moyens fondé sur une stratégie réorientée.

Le rapport Cluzel préfigure cette réorientation. Elle devra toutefois être confirmée par le projet d'entreprise qui sera développé par la nouvelle présidente au terme d'une large concertation interne et du dialogue qui sera engagé avec l'Etat par la négociation du contrat d'objectifs et de moyens.

Cependant un certain nombre de décisions structurantes devront être prises sans tarder.

A. LES ORIENTATIONS DU RAPPORT CLUZEL POUR L'AEF

1. Le cadre général

Une entité réunissant radio et télévisions, complétée par un multimédia fort, devrait prendre la suite d'AEF et serait mise en place sur des bases plus consensuelles, en respectant la spécificité des métiers. *« Cette nouvelle "société nationale de programme" devrait satisfaire à des conditions simples :*

- réaffirmation juridique de l'identité et de la spécificité des missions des deux chaînes RFI et France 24 ;

- la nouvelle société devrait faire l'objet de dispositions législatives et éventuellement à cette occasion d'un changement de dénomination ;

- préparation d'un nouveau cahier des charges ;

- nomination de deux directeurs d'antenne et de responsables rédactionnels distincts ;

- création d'une direction commune du multimédia¹ dont le responsable aurait le même rang hiérarchique que les deux directeurs d'antenne radio et télé ;

¹ « Un média international ne peut se contenter d'un site qui soit une simple reprise de ses programmes radio et télévision, ou un moyen de les diffuser partout dans le monde via internet, même si ce minimum est indispensable. Il doit devenir un « rich media ». La spécificité des métiers du multimédia conduit à rassembler toutes les forces disponibles autour d'un département commun. »

- poursuite du rapprochement entre MCD et France 24 arabe, avec un seul responsable d'antenne et, par exception, une seule rédaction, faute de quoi, dans le cadre des effectifs actuels, ni la radio, ni la télévision en langue arabe ne disposeront du nombre de journalistes suffisant pour assurer un programme de qualité suffisante ;

- préparation d'un projet de "contrat d'objectifs et de moyens" avec l'Etat portant sur la période triennale 2013-2016 ;

- négociation d'un accord d'entreprise.»

M. Cluzel recommandait également l'attribution à RFI de fréquences FM dans plusieurs métropoles régionales où nos concitoyens d'origine étrangère sont particulièrement nombreux.

2. Les fonctions support

La réforme d'AEF ne remettrait en cause aucune des synergies réelles dégagées relatives aux fonctions support¹.

«Autant la spécificité du traitement radio et télévision de l'actualité nécessite de revenir sur la fusion des rédactions, autant il serait hasardeux de revenir sur le regroupement des fonctions support : direction financière, direction technique, ressources humaines, stratégie, études, communication. Ce sont les seules synergies effectivement réalisées à ce jour. Les deux plans sociaux se sont traduits par la suppression de 40 postes dans ces directions, soit 36 % des postes supprimés à ce jour. On voit mal comment compenser ces réductions d'effectifs si les entités devaient de nouveau être séparées. Elles se sont enfin déjà largement traduites par le regroupement des équipes concernées à Issy-les-Moulineaux.»

3. Le regroupement sur le site d'Issy-les-Moulineaux

L'installation de la rédaction de RFI à Issy-les-Moulineaux devrait être réalisée. AEF et l'État ont dépensé près de 60 millions d'euros pour l'aménagement de l'ensemble immobilier. L'installation et les équipements techniques de France 24 dans le premier immeuble ont coûté 23,4 millions d'euros. Pour l'immeuble destiné à accueillir RFI et une partie des services supports devenus communs, les travaux immobiliers, les équipements techniques et les doubles loyers (qui s'élèvent déjà à 8,2 millions d'euros) sont estimés à 36 millions d'euros, dont 32,8 millions d'euros ont déjà été dépensés. L'État a financé cette installation par des subventions spéciales, qui s'élèvent à 24,3 millions d'euros étalés sur 2010 et 2011.

¹ L'organisation actuelle regroupe les anciennes fonctions support d'AEF, de RFI, de France 24 et de MCD en plusieurs directions (voir p. 34).

Le déménagement des équipes de RFI

Des objections soulevées par une partie des salariés :

- les équipements techniques, et notamment les studios, ne seraient pas conçus selon les normes de silence et d'absence de vibrations propres à la radio ;
- le nouvel immeuble ne serait pas adapté, en raison de la nature de ses structures, aux besoins d'une radio. Il présenterait, outre, des fissures dans le toit ;
- la location d'un immeuble du secteur privé reviendrait plus chère à la collectivité que l'usage par RFI de locaux appartenant à Radio France.

Le CHSCT de RFI a produit plusieurs études du cabinet «Technologia», mandaté par lui, à l'appui des deux premiers points, ainsi que des correspondances avec l'inspection du travail.

Auxquelles la direction d'AEF a répondu :

La direction d'AEF a fait effectuer des travaux d'amélioration. M. Jean-Paul Cluzel se fonde sur son expérience¹ et sur celle de M. Sylvain Anichini, consultant, ancien directeur technique de Radio France qui a supervisé les travaux d'amélioration, conclut à la conformité de l'immeuble² et des studios³ aux usages en vigueur dans la plupart des radios modernes.

Des conséquences financières importantes en cas d'abandon du projet :

- l'opération est financièrement neutre. Le loyer payé à la société Allianz s'élèvera à 7,6 millions d'euros. Il est plus important que celui qu'AEF verse aujourd'hui à Radio France (6 millions d'euros) mais il est vraisemblable que si RFI devait revenir à la Maison de la Radio, le loyer qui serait négocié augmenterait sensiblement compte tenu des améliorations considérables apportées par la rénovation et de l'amortissement nécessaire des nouveaux investissements. L'emménagement de RFI dans l'immeuble prévu pour elle à Issy-les-Moulineaux est donc, aujourd'hui et à terme, neutre pour les finances publiques.
- un risque financier important pour Radio France. L'ensemble du chantier de la Maison de la Radio serait mis en péril si le déménagement n'intervenait pas avant la fin de l'année, sans compter les coûts supplémentaires encourus depuis le 1^{er} septembre (1,15 million d'euros par mois).
- AEF ne pourrait conserver l'ensemble du second immeuble d'Issy-les-Moulineaux, outre les indemnités qui seraient demandées par le bailleur pour rupture anticipée du contrat, elle devrait remettre les locaux en l'état et une grande partie des investissements auraient été réalisés en pure perte.

Pour M. Cluzel *«il n'est pas raisonnable de différer plus avant le déménagement des équipes de RFI, en dépit de la lourde charge émotionnelle que ce départ comporte»*.

¹ Il a présidé pendant 14 ans RFI puis Radio France

² A l'exception des fuites dans la toiture dont la remise en état incombe au bailleur.

³ Le nouvel immeuble est doté de 13 studios de type « radio », un quatorzième studio, susceptible d'accueillir l'enregistrement d'émissions musicales en direct, et donc selon les besoins des émissions de radio ou de télé, doit être construit en supplément dans l'atrium séparant les deux immeubles.

4. Le cadre financier

Dans ce cadre, les seuls surcoûts à prévoir sont ceux de la nomination de deux directeurs d'antenne et, surtout, le cas échéant, du maintien des grilles qui existaient avant la mise en œuvre du plan de fusion. Ce surcoût a été évalué à 2,3 millions d'euros.

M. Cluzel ne met pas moins en évidence que *«dans son rapport d'octobre 2011 sur l'audiovisuel extérieur de la France, l'inspection générale des finances avait identifié une "zone d'incertitude budgétaire" de 54,2 millions d'euros sur la période 2011-2013. Par "zone d'incertitude budgétaire", il fallait entendre un risque de déficits cumulés, dû à trois surestimations :*

- *le montant des ressources propres, tout particulièrement des recettes publicitaires,*
- *l'évolution des dotations budgétaires prévisibles de l'État,*
- *les économies réelles liées aux synergies tirées de la fusion des structures juridiques, la surestimation des économies liées à la fusion des rédactions étant de loin la plus importante.*

Une actualisation de ces calculs, effectuée dans le cadre de la mission, fait apparaître que la "zone d'incertitude", au regard de la trajectoire financière prévue au projet de contrat d'objectifs et de moyens, et notamment de l'évolution prévue à l'époque pour la dotation budgétaire de l'État, est de 5,4 millions d'euros en 2012, 12 millions d'euros en 2013, 16,5 millions d'euros en 2014 soit un total de 33,9 millions d'euros sur la période 2012-2014.

Sauf à desserrer cette contrainte budgétaire, il y a donc peu de marges de manœuvre pour AEF et les entités qui la composent, quelles que soient les évolutions des structures juridiques. »

Malgré leur demande, vos rapporteurs n'ont pu avoir accès à l'annexe VI.iii. du rapport Cluzel qui détaille ce mode de calcul. Ils ne peuvent donc que le retenir, en se demandant si l'auteur a compris dans ce montant les conséquences de ses recommandations, à savoir les conséquences pour l'entreprise d'un retour à un mode de fonctionnement dissocié, le coût de l'harmonisation à intervenir dans le cadre de l'accord d'entreprise, les coûts de réorganisation nécessaires pour permettre aux structures de support fusionnées de fonctionner au-delà d'un simple affichage d'organigramme, le coût de la diffusion sur le territoire national de RFI, le coût de retard dans les opérations de déménagement de RFI...

B. LES ORIENTATIONS DESSINÉES PAR MME SARAGOSSE LORS DE SES AUDITIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT

Lors de ses auditions par les commissions de la culture et de la communication de l'Assemblée nationale et du Sénat, Mme Saragosse, candidate pressentie pour devenir présidente-directrice générale d'AEF, a développé un certain nombre d'orientations structurantes dans la mise en œuvre des décisions arrêtées par les ministres¹.

1. La réaffirmation des identités

Considérant que le gouvernement n'est pas revenu sur la fusion intervenue en février 2012, AEF est une société avec des directions supports communes aux trois médias qui la composent : France 24, RFI et Monte Carlo Doualiya. Elle devient en quelque sorte *« une société sur le modèle de Radio France, par exemple, où nul ne doute de l'identité de France Inter, France Culture, France Info, chaînes distinctes au sein d'une même société. De même, dans la nouvelle organisation de l'AEF, les rédactions seront distinctes et incarnées, comme à Radio France : il y aura des directeurs de chaîne différents pour France 24, RFI et MCD. »*

Outre l'argumentation développée par M. Cluzel dans sa réfutation du projet de fusion des rédactions qui se plaçait essentiellement sous l'angle professionnel du traitement de l'information, Mme Saragosse a exprimé l'importance de l'identité des marques dans la construction d'une notoriété et d'une audience sur un marché international très concurrentiel.

«A l'échelle de la planète, il est particulièrement difficile de se bâtir une identité. Aussi, lorsqu'un média a la chance d'en avoir une, comme c'est le cas des différentes composantes de l'AEF, il faut la cultiver, car elle a beaucoup de valeur, et peut-être encore plus dans ce qu'on appelle le média global (...) Pour exister dans cette jungle, l'enjeu est le référencement, et ce sont les antennes linéaires qui sont aujourd'hui encore prescriptrices, beaucoup plus que les nouveaux médias : pour des dizaines de millions de téléspectateurs chaque semaine sur les antennes linéaires, on ne compte que moins d'une dizaine de millions de visites uniques par mois sur les médias numériques. Dans la jungle immense d'Internet et des applications, l'internaute ou le mobinaute ne va pas chercher un portail - quel serait d'ailleurs son nom ? -, mais RFI, France 24 ou MCD. Ce qui compte aujourd'hui, c'est que le dernier reportage sur tel ou tel évènement soit bien référencé : l'enjeu, ce sont les métadonnées, tout particulièrement à l'ère du web sémantique, qui permettent la navigation intelligente d'un objet d'information à un autre. Les rédactions multimédias doivent donc être

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121001/cult.html>

adossées à leur rédaction-mère et non pas fusionnées pour devenir un nouveau média indépendant ».

Enfin Mme Saragosse a présenté sa vision des synergies possibles entre les rédactions. *«La réaffirmation des identités ne signifie pas qu'on érige des remparts entre les rédactions. Il s'agit d'abord de bâtir une cohérence éditoriale d'ensemble : plusieurs langues, plusieurs médias, une seule vision. Il ne s'agit pas non plus de s'interdire des émissions communes : seulement, elles ne peuvent constituer l'essence des grilles parce qu'elles ont une écriture spécifique (...). La coopération entre France 24 en arabe et MCD dans le pôle arabophone a déjà lieu en dehors de toute fusion : il ne s'agit pas de détruire les passerelles quand elles ont du sens. (...)*

2. A la recherche d'un projet éditorial et d'une stratégie de distribution mondiale

Elle a aussi souhaité mettre la construction d'un projet en perspective : ***«le plus important pour réaffirmer l'identité des médias, c'est de bâtir ensemble un projet éditorial et une stratégie de distribution mondiale. C'est au service de ces objectifs que la réorganisation de la rédaction et le dialogue social prennent leur sens.»***

• Une approche en termes de contenus

Le projet mondial doit être porteur de contenus fortement distinctifs. En premier lieu, ayons conscience du fait que notre vision est attendue dans le monde. (...) notre pays pèse plus lourd que sa démographie et son économie. Sa vision constitue souvent une alternative entre la vision anglophone véhiculée par CNN ou la BBC et une vision arabophone dont Al-Jazira est la première représentante (...). Nos médias ne sont pas des médias de propagande : leur indépendance, gage de leur crédibilité, est reconnue et l'information française bénéficie d'un a priori favorable. (...)

• Une synergie à développer avec l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public

Les très bons résultats de nos médias à l'étranger sont souvent occultés pour de mauvaises raisons. Dans cette bataille, restons unis : il n'est pas question que TV5 Monde soit déstabilisée par la stratégie de l'AEF et inversement. Enterrons les haches de guerre ! Radio France et France Télévisions doivent également être nos alliées : c'est le service public dans son ensemble qui doit être mobilisé au service de notre présence à l'international (...).

• Une vision sur les modes de diffusion et de distribution qui tient compte des évolutions des technologies mais aussi des modes de consommation

Nous devons être présents dans plus de 200 pays, tous très différents. A l'international, il y a toujours urgence : regardons l'explosion d'Internet (on

compte 2,3 milliards d'internautes), de la mobilité (5,9 milliards de téléphones mobiles ou tablettes), des réseaux sociaux, de la télévision connectée, de la télévision à 360°, qui se généralise, de la pluriactivité, qui consiste à consommer plusieurs écrans en même temps, et dont les prémices d'une généralisation sont là. **On assiste à un bouleversement majeur des supports et des habitudes de consommation des images et des sons ; dans ce contexte, ne pas être à la pointe peut avoir un coût marginal important.**

Pour autant, ne nous livrons à aucune conclusion hâtive : aujourd'hui, 80 % des images sont consommées sur un téléviseur classique. Considérer que le passage à la haute définition (HD) ou la présence sur la télévision numérique terrestre (TNT) dans certaines zones (Afrique, Maghreb) sont des objectifs secondaires serait une erreur. De même, la télévision connectée ne se substituera pas aux modes traditionnels de consommation de nos médias, et le poste de radio est encore le média le plus répandu dans le monde. Quant aux ondes courtes ou aux ondes moyennes, qu'on dit sur le déclin, elles représentent une part considérable des audiences de RFI et de MCD. Soyons attentifs aux généralisations intempestives, et ne nous inspirons pas d'un pays atypique comme la France (en particulier en matière d'ADSL ou pour le réseau hertzien) pour en tirer des conclusions mondiales. **C'est pays par pays qu'il faut définir le bon contenu, dans la bonne langue, sur le bon support de diffusion, avec le marketing et la communication qui vont avec, car il ne sert à rien d'avoir un beau produit si personne ne le connaît.(...)».**

3. Une démarche de projet à mettre en œuvre

Mme Saragosse a manifesté son souhait d'associer les salariés de l'entreprise à une démarche de projet. Elle a indiqué qu'elle constituera, dès son arrivée, des groupes «projet» avec des problématiques précises afin de répondre à la demande du conseil d'administration de lui présenter des orientations stratégiques pour l'entreprise et dans la perspective de la mise au point du futur contrat d'objectifs et de moyens (COM).

C. LES POINTS SENSIBLES

La mise en perspective de ces analyses, comme des propositions du rapport de l'inspection générale des finances largement commentées par vos rapporteurs dans leur avis sur le projet de finances pour 2012, démontrent qu'un certain nombre d'arbitrages portant sur des points sensibles devront être rendus rapidement, au plus tard dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens.

1. La mise en place des nouvelles structures des rédactions

a) L'abandon de la fusion des rédactions

L'abandon de la fusion des rédactions est en mesure d'entrer en vigueur rapidement puisque, dans les faits, les équipes de journalistes de RFI et de MCD sont encore physiquement séparées de celles de France 24. Les plans d'emménagement dans l'immeuble d'Issy-les-Moulineaux, tels qu'ils ont été présentés aux instances représentatives du personnel, séparent de facto les équipes.

Néanmoins, la direction d'AEF va devoir résoudre les conséquences de la mise en œuvre partielle du projet et des nominations de l'encadrement correspondant au nouvel organigramme de la société en mars 2012. Sa mise en place s'est accompagnée de promotions individuelles pour les responsables concernés que la mission confiée à M. Jean-Paul Cluzel n'a pas pu chiffrer précisément mais qui a nécessairement un impact financier sur le budget d'AEF. Le rapport Cluzel soulignait d'ailleurs que *«l'une des conséquences les plus complexes de la fusion sera de remettre à l'antenne des journalistes auxquels ont été confiés des fonctions d'encadrement, souvent en doublon»*. Il est peu probable, compte tenu du climat social, que le dénouement de cette situation se traduise sans négociation de départs et versement d'indemnités.

b) La situation de la rédaction arabophone

Le pôle arabophone de la société Audiovisuel Extérieur de la France (AEF) comprend la radio Monte Carlo Doualiya (MCD) et France 24 en langue arabe. La première a un auditoire grand public, alors que la seconde vise plus précisément les leaders d'opinion. Cependant, depuis les révolutions arabes du printemps 2011, l'audience de France 24 en arabe s'est élargie au grand public.

Depuis 2009, la direction du pôle arabophone est commune à France 24 et MCD, la directrice du pôle s'appuyant sur un adjoint à France 24 et une rédactrice en chef à MCD. Cela se traduit par une optimisation des missions des équipes et moyens de reportages, la mise en commun des correspondants et de certains consultants, l'élaboration et la présentation des revues de presse, mais aussi des diffusions communes d'émissions sur les deux antennes. Enfin, les sites internet des deux chaînes ont fusionné dès mars 2010.

Le rapport Cluzel préconise la poursuite du rapprochement entre MCD et France 24 arabe, avec un seul responsable d'antenne et, par exception, une seule rédaction, *«faute de quoi, dans le cadre des effectifs actuels, ni la radio, ni la télévision en langue arabe ne disposeront du nombre de journalistes suffisants pour assurer un programme de qualité suffisante»* mais quelques pages auparavant dans son argumentation sur la spécificité des métiers, obstacle à la fusion des rédactions, il fustigeait les options éditoriales retenues par AEF pour ses émissions en arabe : *«de manière surprenante, AEF n'a pas fait de choix clairs à cet égard pour ses émissions en arabe, où le*

partage des programmes a été poussé le plus loin. Certaines émissions de MCD sont reprises sur France 24 en arabe, et vice versa. Il peut donc arriver que ce qui est diffusé soit insuffisamment clair pour le téléspectateur ou l'auditeur.»

Sauf à ce que, nécessité faisant loi, on ne puisse faire autrement, on voit mal pourquoi la spécificité des métiers qui justifie la décision de ne plus fusionner les rédactions de RFI et de France 24 entraînerait des conséquences différentes selon que l'on s'exprime en français, en anglais ou en arabe. C'est en tout cas ce qu'exprimait clairement la présidente pressentie d'AEF lors de son audition au Sénat en affichant son intention de recruter un directeur pour MCD et en réaffirmant les identités de chacune des entités composant AEF.

Ces arguments paraissent de bon sens. Les arbitrages sur ce point devront être rendus au plus tard dans le cadre de l'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens. Il y aura lieu en tout cas de veiller à préserver les acquis et à capitaliser les expériences de ce fonctionnement en commun. Les résultats de MCD, dont l'audience est passée depuis 2008 de 5 millions d'auditeurs hebdomadaires à 7,8 millions et de France 24, dont la diffusion 24h/24 au cours des printemps arabes a connu un succès certain, ont assis leur notoriété.

c) Le maintien de grilles allégées

Le rapport Cluzel préconisait dans l'immédiat *«en attendant la mise en place de nouvelles structures rédactionnelles, et, sauf à procéder à de nouveaux recrutements, ce que la situation économique de la société ne permet pas, (...) de mettre à l'antenne les deux grilles allégées¹ de RFI et de France 24».*

A RFI cela s'est traduit par la suppression de deux présentations distinctes dans la matinale pour l'Afrique et le monde, et l'"africanisation" correspondante de ces matinales, ainsi que celle de plusieurs magazines. M. Jean-Paul Cluzel estimait que *«ces allègements de grille paraissent mal correspondre aux exigences d'une radio internationale de référence, y compris en Afrique. Il est en effet difficile d'admettre, en dehors même de la vocation "mondiale" de principe de RFI, que les auditeurs africains ne reçoivent pas des programmes qui leur présentent une vision globale de l'actualité».*

De même, à France 24, il a été décidé de rediffuser à la demie les journaux de l'heure dans la matinale dans le but d'économiser le nombre de présentateurs.

¹ La préservation des grilles actuelles de RFI et de France 24 représenterait, selon le rapport Cluzel, un coût de 2,3 millions d'euros.

2. Le développement et le positionnement du pôle multimédia

Un média international ne peut se contenter d'un site qui soit une simple reprise de ses programmes radio et télévision, ou un moyen de les diffuser partout dans le monde via internet, même si ce minimum est indispensable. Il doit devenir un "rich media".

Le rapport Cluzel estime que la spécificité des métiers du multimédia conduit à rassembler toutes les forces disponibles autour d'un département commun¹. Ceci ne semble pas l'hypothèse retenue par la présidente : « ***Les rédactions multimédias doivent donc être adossées à leur rédaction-mère et non pas fusionnées pour devenir un nouveau média indépendant***² ». Elle considère en effet que la stratégie de marque tire encore largement la demande d'information et qu'il y a plus à gagner en développant les services sous chacune des bannières avec leur coloration propre qu'à produire un service sous une marque d'ensemble déconnecté des antennes linéaires, même si des synergies et des productions communes peuvent être envisagées.

De fait, il s'agit d'une question purement organisationnelle, puisque les productions de sujets et l'animation générale du site relèveraient de chacune des rédactions. En revanche, il serait dispendieux que chacune des rédactions disposent de leurs équipes de développeurs qui paraissent devoir être positionnées en support de toutes les rédactions et recourent à des structures extérieures pour "enrichir" les sujets alors que les productions existent ou peuvent être réalisées au sein des rédactions de la chaîne voisine. L'élaboration d'un protocole commun entre les rédactions devrait garantir ce bon fonctionnement, mais cette question ne doit pas être sous-estimée car elle engage l'ensemble des chaînes pour l'avenir, compte tenu du développement des technologies et surtout des usages, et elle constitue un point possible de friction entre des rédactions qui se sont perçues comme rivales pendant ces dernières années, alors qu'elle devrait être un moyen de construire une meilleure cohésion au sein des entités de la société.

3. La reconstruction du dialogue social

La reconstruction du dialogue social est sans doute l'enjeu le plus immédiat, tant la dernière période a contribué à la dégradation profonde du climat social. Des clivages entre syndicats et au sein du personnel sont apparus entre ceux qui soutenaient ou acceptaient le projet de fusion et ceux qui résistaient et y faisaient obstacle.

¹ « Dans les trois groupes étudiés (Radio Canada, RTS et RTBF), il n'y a qu'une seule plateforme multimédia avec à sa tête un directeur de même niveau que les rédacteurs radio et télévision.

² Cf. page 24.

Des clivages existent entre les rédactions de RFI et de France 24. La première a vu ses effectifs diminuer quand la seconde les voyait croître.

Dès lors, la reconstruction du dialogue et la fédération autour de projets communs va s'avérer difficile. La nouvelle direction en est consciente et recherche les voies de l'apaisement.

Vos rapporteurs soutiennent son approche et sa démarche. Elle a d'autant plus d'importance qu'en parallèle des négociations sont d'ores et déjà inscrites à l'agenda social de la société.

a) Des plans sociaux mal vécus.

Depuis son rattachement à 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 retour à l'équilibre financier, grâce notamment à des subventions exceptionnelles de l'État, n'a été obtenu qu'au moyen d'un plan de sauvegarde de l'emploi comprenant l'ensemble des mesures d'accompagnement de la mise en œuvre du plan général de modernisation (PGM) : reclassements, départs volontaires, mises à la retraite et licenciements et qui s'est soldé par le départ de 206 personnes pour un coût de 41,2 millions d'euros et la création de 34 postes. La mise en œuvre de ce PGM a permis de réorganiser les rédactions en langue étrangère, de revoir le nombre de langues de diffusion de RFI, et d'assainir la situation financière de RFI.

En 2012, dans le cadre de la réorganisation opérationnelle du groupe, un plan de départ volontaire, qualifié de PSE 2, a été mis en œuvre. Après un examen des demandes, la direction des ressources humaines a indiqué que 111 salariés pouvaient quitter le groupe dans le cadre du PSE post-fusion. 106 départs (47 personnels techniques et administratifs et 59 journalistes) sont intervenus à ce jour, dont 88 issus de RFI. Le coût du plan de départ volontaire est de 24,1 millions d'euros, dont 17,8 millions d'euros ont été effectivement versés à ce stade par l'État. Le versement du solde de financement du PSE post-fusion, soit 6,3 millions d'euros, est prévu en gestion 2012¹.

De fait les efforts de stabilisation de la masse salariale, destinés à dégager des marges de manœuvre pour le développement d'AEF, ont essentiellement porté sur RFI. Selon le rapport de l'IGF, la masse salariale de RFI qui représentait en 2008 plus de la moitié du total au sein du groupe et celle de France 24 avait vocation à s'accroître notamment afin de permettre le passage de la diffusion en arabe à 24 heures par jour. Il en a été de même des effectifs.

¹ *Projet de loi de finances rectificative pour 2012 – État B (AN n° 403 p.121)*

Évolution des effectifs 2008-2012 (base moyenne annuelle en ETP)					
	2008	2009	2010	2011	2012*
France 24	421,8	484,4	552,3	605,3	602,0
RFI	1135,7	1102,4	1078,3	955,8	854,0
MCD	104,3	96,4	100,2	96,7	83,5
AEF holding	10,0	13,0	15,0	15,0	14,0

* estimation après plan de départ volontaire

Le bilan de ces plans de départ volontaire est mitigé. Ils se sont révélés coûteux en raison des accords collectifs qui prévoient un mode de calcul avantageux des indemnités sur la base d'un mois par année d'ancienneté et de la structure démographique des entités concernées. Ils sont coûteux en termes d'organisation du travail et d'efficacité, car la procédure de départ volontaire laisse le choix aux salariés. Ceux qui partent sont ceux qui présentent souvent de bons profils pour être réembauchés dans d'autres sociétés et il est difficile à AEF de trouver en son sein des salariés susceptibles de les remplacer poste pour poste. Des journalistes travaillant dans des langues rares ont pu se maintenir au sein des effectifs alors même que leurs langues de travail ne font plus l'objet de production éditoriale et sans qu'il soit toujours possible de les reclasser dans d'autres fonctions, et à l'inverse, il y a eu de nombreux départs dans les langues maintenues et dans les rédactions en français.

b) Un accord collectif en cours de négociation.

Du fait de la "fusion juridique" des entités, effective au 13 février 2012, les accords collectifs d'entreprise propres à RFI et France 24 sont mis en cause et conformément au code du travail, l'entreprise a 15 mois pour les renégocier.

Par ailleurs la dissolution de l'association des employeurs de l'audiovisuel public (AESPA) a conduit à la mise en cause de l'avenant audiovisuel à la convention collective nationale de travail des journalistes (CCNTJ) et la convention collective de la communication et de la production audiovisuelles pour les personnels techniques et administratifs (CCCPA) qui étaient applicables à RFI.

La fin du délai de survie des textes mis en cause par la dissolution de l'Association des employeurs de l'audiovisuel public (AESPA) a été fixée par un arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 3 juin 2010 au 9 février 2011 pour l'avenant précité et au 9 octobre 2012 pour la convention.

En juillet 2010, la direction RFI a adressé aux organisations syndicales deux projets d'accord de substitution distincts et des négociations

auraient été engagées sur un rythme hebdomadaire¹ sans aboutir à ce stade à un accord, la direction décidant soit d'appliquer unilatéralement certaines mesures présentées comme résultant de la négociation (s'agissant des journalistes) ou de maintenir pour une durée déterminée les anciennes dispositions conventionnelles.

La conclusion d'un accord tendant à harmoniser, dans la mesure du possible, les dispositions applicables aux journalistes et aux autres catégories du personnel d'AEF reste un objectif. Sans convergence sociale, les conditions nécessaires à l'apaisement du climat social risquent de ne pas être réunies.

Que l'on se place dans le cadre des accords de substitution ou dans le cadre d'un nouvel accord collectif, il est probable que les conséquences ne sont ou ne seront pas neutres sur l'évolution de la masse salariale. Vos rapporteurs n'ont pas pu disposer de données suffisamment fiables pour en effectuer l'estimation, mais il rappelle que le rapport de l'IGF d'octobre 2011 estimait à 1,8 million d'euros le coût de l'harmonisation des conventions collectives. Il devrait faire l'objet de discussions entre l'entreprise et l'État, l'ensemble des négociations devant s'inscrire dans le cadre de la trajectoire financière qui sera associée au futur contrat d'objectifs et de moyens.

¹ *S'agissant des journalistes, les négociations ont été poursuivies jusqu'au 9 février 2011. Un accord de substitution à durée déterminée applicable aux journalistes reprenant le résultat de ces négociations et les dispositions actuelles sur les classifications et les rémunérations a été remis aux organisations syndicales pour signature. Cet accord de substitution n'ayant pas été signé, notamment en raison de la suppression du paritarisme, la direction a décidé d'appliquer unilatéralement les mesures résultant de la négociation qui prévoient notamment :*

- *une amélioration des indemnités de retraite pour les anciennetés les plus importantes et le maintien d'une indemnité compensatrice pour les pensions de retraite les plus faibles ;*
- *des indemnités de licenciement identiques à celles d'aujourd'hui ;*
- *la mise en place des entretiens annuels professionnels, élément important du dispositif des évolutions professionnelles et de carrière ;*
- *le maintien des dispositions concernant la couverture sociale et le système salarial.*

Ces mesures complètent les dispositions issues de la loi et de la CCNTJ qui demeurent applicables, ainsi que les avantages individuels acquis de chacun. Elles suppriment la pratique des commissions paritaires annuelles au cours desquelles les mesures individuelles étaient fixées. Les dispositions sur les classifications et les rémunérations ont été maintenues le temps de poursuivre sereinement les discussions avec les organisations syndicales pour les adapter aux métiers et aux besoins de l'entreprise.

S'agissant des personnels techniques et administratifs (PTA), la société AEF maintient son objectif de conclure un accord avec les organisations syndicales, en harmonisant dans toute la mesure du possible les dispositions applicables aux journalistes et aux autres catégories de personnels pour l'ensemble du groupe AEF.

La CCCPA n'étant plus applicable en octobre 2012, la direction, dans un esprit d'apaisement du dialogue social, a proposé un accord de substitution aux organisations syndicales de RFI afin d'appliquer pour une durée déterminée à compter du 9 octobre 2012 et jusqu'au 31 mai 2013 les anciennes dispositions conventionnelles.

4. La mise en œuvre effective de la fusion

La fusion juridique de la société holding Audiovisuel Extérieur de la France (AEF) et de ses filiales France 24 et RFI est effective depuis le 13 février 2012. Les dénominations «France 24» et «RFI» continuent à exister, désormais en tant que marques déposées de la société AEF. Sur le plan pratique, le temps de la transition n'est pas achevé, d'autant que la crise a gelé la progression en ce sens en attendant les prises de décision et la mise en place d'une nouvelle direction. Il en va ainsi de la fusion des fonctions support et du déménagement sur le site d'Issy-les-Moulineaux.

a) Les fonctions support

L'organisation actuelle regroupe les anciennes fonctions support d'AEF, de RFI, de France 24 et de MCD en plusieurs directions :

- une direction administrative et financière ;
- une direction juridique ;
- une direction de la communication ;
- une direction de la stratégie ;
- une direction des ressources propres ;
- une direction technique et services d'information ;
- une direction des ressources humaines.

Sous la houlette de la holding, certaines fonctions ont pu être gérées en commun, voire centralisées. Il en va ainsi de la mise en place d'une gestion centralisée de trésorerie pour le groupe ou de la réalisation d'un appel d'offres pour mettre en concurrence les banques du groupe et tirer partie du fait d'une volumétrie plus importante liée au regroupement des flux bancaires des différentes entités. Les procédures comptables, financières et de gestion ont été harmonisées.

Dans le domaine juridique, AEF a mis en place des appels d'offres groupés entre France 24, RFI et la chaîne partenaire TV5 Monde et ce dans le cadre de l'ordonnance du 6 juin 2005. C'est en réponse à un tel appel d'offres que l'institut d'études d'opinion TNS Sofres fournit désormais une prestation globale, le "baromètre AEF", qui permet d'évaluer l'audience de l'ensemble des entités de l'AEF (France 24, RFI et MCD) et de son partenaire (TV5 Monde).

Mis à part ces premiers fruits, la fusion des fonctions supports qui ont perdu un nombre conséquent d'emplois, dans le cadre des deux plans sociaux reste souvent limitée à la juxtaposition de personnel en provenance des différentes entités sous une direction commune. Il en va ainsi de la fonction «ressources humaines», compte tenu de l'absence de statuts et de systèmes d'information communs. Tout reste à bâtir mais cela suppose aussi un effort conséquent de mise au point de règles de procédures et d'outils. Dans le domaine technique, si des fonctions achats peuvent être fusionnées, les

équipes de production qui obéissent aux mêmes spécificités professionnelles que les équipes rédactionnelles continueront à travailler séparément, dissociation oblige.

b) Le déménagement de RFI

Le déménagement des équipes de RFI dans l'immeuble situé à proximité de France 24 à Issy-les-Moulineaux, pour les raisons évoquées dans le rapport de M. Cluzel (*voir p. 23*) et notamment des expertises demandées par le CHSCT qui, sous peine de délit d'entrave, doivent être conduites à leurs fins¹, n'est toujours pas effectif. La procédure est susceptible de prendre du temps. Le déménagement pourrait commencer au début du mois de décembre. La direction de l'AEF table sur sa réalisation fin janvier. Il en a coûté 1,15 million d'euros de loyer supplémentaire par mois depuis septembre 2012.

Sans méconnaître la rupture affective et les changements de mode de vie (éloignement, transports) que certains salariés peuvent éprouver, chacun doit être conscient désormais que celui-ci est inéluctable. Les difficultés techniques sont souvent inhérentes à ce type d'opération et des solutions peuvent y être apportées. Il serait très dommageable pour la société que cette question reste un point d'achoppement au-delà du raisonnable et l'expression d'un mal être dont les autorités politiques comme les nouveaux dirigeants sont conscients.

D. LA CONSOLIDATION DES ACQUIS D'AUDIENCE

En dépit de la crise qui a affecté la société et d'une vive concurrence, il est remarquable que le professionnalisme des équipes ait permis au cours de cette période de développer l'audience des différentes chaînes. Elle reflète à la fois mécaniquement une extension de leur diffusion et de leur distribution sur les vecteurs traditionnels comme sur les nouveaux médias, ce qui a un coût, mais aussi une meilleure pénétration sur les marchés grâce à des programmes en adéquation avec les attentes des différents publics visés. Les objectifs pour 2013 sont de consolider ces acquis et de développer la diffusion sur les nouveaux supports.

1. Un secteur très concurrentiel

Dans son rapport d'octobre 2011, l'IGF avait souligné le caractère extrêmement concurrentiel de ce secteur. 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 :

¹ L'organisation d'une information-consultation du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail devrait être l'occasion de réaliser une deuxième expertise sur les aménagements.

- l'accès à l'audience ;
- l'accès à la distribution où la multiplication des chaînes et l'augmentation de la «demande pour la distribution» conduisent les distributeurs (câblo-opérateurs, bouquets satellitaires, hôtels) à exiger des chaînes le paiement de «pas de portes» 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.

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 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).

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.

a) Le bilan et les perspectives de RFI

(1) L'audience

En Afrique, les résultats des sondages révèlent des niveaux d'audience élevés et des positions fortes de RFI. En moyenne pondérée sur 15 capitales francophones étudiées, elle enregistre, sur l'ensemble de la population de 15 ans et plus, 25 % de taux d'écoute¹.

En Europe, les performances sont plus décevantes s'agissant de diffusion en FM. Elles sont stables en France mais souffrent d'une faible

¹ Une analyse plus détaillée des résultats montre que RFI se classe généralement parmi les 5 radios les plus écoutées dans les différents paysages radiophoniques riches chacun de plus de 20 stations sur la bande FM.

exposition¹. RFI ne dispose de fréquences qu'en Ile de France et en Roumanie elle souffre d'un déficit de notoriété.

En Amérique, elle a signé des accords de partenariat avec des partenaires américains et brésiliens pour la diffusion sur des réseaux téléphoniques fixes ou mobiles et une plateforme de distribution de contenus radio que ses abonnés (clients) téléchargent et diffusent sur leurs antennes.

(2) La performance sur les nouveaux médias

RFI a développé une offre multimédia conséquente qui va bien au-delà de la simple reprise des contenus radios. L'intégralité des programmes diffusés sur l'antenne est proposée en délinéarisé à l'exception du flux musical qui n'est disponible qu'en direct et en streaming. Le traitement de l'actualité internationale particulièrement riche en 2011 a permis d'atteindre des niveaux très élevés de fréquentation et de consommation des contenus proposés.

(3) Les perspectives

Les axes stratégiques de RFI sont les suivants :

- poursuivre la relance des audiences déjà largement amorcée ces dernières années, avec un total d'auditeurs hebdomadaires réguliers aujourd'hui de 40 millions versus 29,8 millions en 2008 (soit + 36 %) ;
- optimiser la diffusion de la radio en choisissant les moyens de diffusion les plus adaptés au contexte et, plus généralement, développer la diffusion sur les nouveaux médias et anticiper les évolutions technologiques (radio enrichie) ;
- adapter la politique des langues de RFI en fonction des cibles stratégiques, des résultats d'audience et de la situation géopolitique du monde et en favorisant de meilleures synergies entre toutes les langues autour d'une ligne éditoriale commune ;
- développer plus efficacement le multimédia avec une rédaction bi-média et la création de services à valeur ajoutée.

b) Le développement de Monte Carlo Doualiya

En deux ans, MCD s'est relancée, passant de 5 millions d'auditeurs hebdomadaires à 7,8 millions en 2011 (7,45 millions au Moyen-Orient et 420 000 au Maghreb), soit une augmentation de 56 %, alors que cette radio avait auparavant connu une forte chute de ses audiences.

Les objectifs pour les années à venir consistent à développer tant sa notoriété que son audience dans ses zones de diffusion.

¹ Selon les résultats de l'enquête Médiamétrie "126 000 Radio Ile de France" du quadrimestre septembre décembre 2011 montrent une stabilisation sensible de l'audience de RFI en région Ile-de-France, avec une audience cumulée veille de 1,6 % et progresse en part d'audience, grâce à une durée d'écoute en hausse.

La focalisation de l'actualité sur le monde arabe au cours de la période a sans doute constitué une opportunité pour les médias arabophones d'AEF. Elle témoigne également de leur réactivité et aussi de leur importance et de leur crédit, pour bon nombre d'auditeurs, de téléspectateurs et d'internautes en quête de fiabilité dans le traitement de l'information et peut-être d'une alternative aux médias concurrents.

Pôle arabophone : France 24 arabe et MCD (Internet + mobiles) – (en millions)			
Critère / Année	2010	2011	Évolution
Visites totales	4,2	12,3	+ 195 %
Visiteurs uniques en moyenne par mois	0,2	0,6	+ 144 %
Pages vues	16,5	55,3	+ 236 %

On notera que **MCD n'est pas diffusée sur le territoire national. Il ne serait peut-être pas inutile d'envisager sa diffusion en FM dans certaines agglomérations. Le développement d'une offre privée concurrente, parfois orientée politiquement ou religieusement, laisse une place évidente pour une radio de service public en langue arabe porteuse de valeurs républicaines.** La diffusion du programme arabophone de France 24 a répondu partiellement à la réception par satellite de chaînes étrangères, il serait important de pouvoir compléter cette offre pour la radio. **Il ne s'agit en rien de limiter la liberté d'information mais au contraire d'accroître la diversité de l'offre.**

c) Bilan et perspective de France 24

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.

(1) L'audience

Selon les estimations réalisées par le groupe AEF en agrégeant les résultats de plusieurs études d'audience, France 24 a vu en 2011 son audience globale progresser de plus de 52 % par rapport à 2010. 45,4 millions de téléspectateurs dans le monde ont regardé France 24 chaque semaine en 2011, dont 7,7 millions de leaders d'opinion.

En Afrique francophone, l'audience hebdomadaire réalisée par France 24 pour la catégorie «15 ans et plus» est de 35 %, alors que celle réalisée auprès de la catégorie «cadres et dirigeants» est de 78 %.
--

En Afrique du Nord et au Maghreb, l'étude conduite en fin d'année 2011 confirme que France 24 se positionne comme la principale concurrente des chaînes d'information arabes sur le Maghreb¹.

En Europe, France 24 enregistre une notoriété de 27,3 % et une audience hebdomadaire de 3,9 %. La chaîne reste cependant encore loin de ses principales concurrentes (CNN International, Euronews et BBC World News, dont la notoriété dépasse les 60 %, et dont l'audience hebdomadaire atteint 12 %).

Au Proche et Moyen-Orient, l'audience hebdomadaire de France 24 auprès des leaders d'opinion est passée de 18 % en 2010 à 29 % en 2011 sur la zone. La chaîne a enregistré une croissance de 11 points en un an, égale à celle d'Al Jazeera, soit la plus forte croissance de toutes les chaînes d'informations internationales. Cependant, France 24 reste en-deçà de ses principales concurrentes occidentales et arabes².

(2) Le développement sur de nouveaux supports

À ce jour, la pénétration de France 24 sur les marchés numériques s'élève à 76 % en Europe, 99 % en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, et 95 % en Afrique. Elle propose une offre trilingue (français, anglais, arabe) et multimédia (télévision, internet, mobile, tablettes etc.).

France 24 (Internet + mobiles) – (en millions)			
Critère / Année	2010	2011	Évolution
Visites totales	69,2	118,7	+ 71 %
Visiteurs uniques en moyenne par mois	3,2	4,8	+ 47 %
Pages vues	265,1	500,2	+ 75 %

(3) Les perspectives

Les principaux objectifs pour 2013 sont les suivants :

- poursuivre le développement des audiences et de la notoriété qui a connu une augmentation de 50 % de son audience en 2011 pour atteindre 45 millions de téléspectateurs hebdomadaires (en français, en anglais et en arabe) ;
- assurer une couverture mondiale ;

¹ Sa notoriété est de 67 %, tandis que son audience hebdomadaire a triplé pour atteindre 32 %. Elle est la 2^e chaîne d'information internationale en audience quotidienne (13 %), derrière Al Jazeera (22 %), mais devant Al Arabiya (7 %). Près de 75 % de l'audience de France 24 au Maghreb est désormais réalisée par l'antenne arabe.

² Ainsi, en 2011, Al Jazeera domine le paysage des chaînes d'information internationales avec 77 % d'audience hebdomadaire sur les leaders d'opinion, suivie de BBC World News (68 % / + 7 points en un an), CNN International (67 % / + 1 point), Al Arabiya (59 %), BBC Arabic (46 % / + 7 points).

- accentuer la présence et étendre la distribution des contenus sur les nouveaux médias.

2. La diffusion et la distribution

a) Le bilan et les perspectives de RFI et MCD

(1) La couverture géographique

L'ensemble RFI – Monte Carlo Doualiya (MCD) possède 117 relais dans la zone Afrique-Océan indien, 5 en Amérique du Sud, 7 en Asie, 8 aux Caraïbes, 15 en Europe, 4 en Océanie et 25 au Proche et Moyen- Orient, le tout à travers 71 pays.

(2) La diffusion

RFI poursuit, depuis le début des années 1990, une politique de diversification des modes de diffusion afin d'assurer sa distribution, sur les vecteurs de diffusion les plus pertinents en fonction des contextes tant technologiques que géographiques et politiques : ondes courtes, satellites, réseaux hertziens terrestres, réseaux câblés, Internet et téléphonie.

Sur ces différents vecteurs, elle propose ses programmes au sein de ses continuités propres (RFI Afrique, RFI Monde, RFI Musique, RFI Multilingues 1 et 2, etc.) ou au sein des continuités de radios partenaires (on en dénombre plus de 800, à couverture locale ou nationale) qui reprennent quotidiennement en direct ou en différé des émissions, journaux d'informations et/ou fils musicaux de RFI en les intégrant à leur propre programmation.

Le montant des frais de diffusion et de distribution est égal à 17,6 millions d'euros en 2012. Il représente 13,9 % des charges d'exploitation (126,4 millions d'euros). Ce montant et cette proportion sont en nette diminution par rapport à l'exercice précédent (28,3 millions d'euros soit 20 % des charges d'exploitation) en raison de la renégociation de l'accord avec TDF sur les ondes courtes¹.

¹ *Le contrat entre RFI et TDF concernant la diffusion en ondes courtes établi à la fin des années 1980 a été renégocié en 2010 pour organiser la décroissance rapide des prestations de diffusion de ce type. Le coût de la diffusion en ondes courtes pour 2012 sera de 2,8 millions d'euros contre 12 millions d'euros en 2011.*

b) Bilan et perspective de France 24

(1) La couverture géographique

Depuis son lancement en 2006, la distribution de France 24 ne cesse de croître. Entre 2008 et le premier trimestre 2012, le parc de foyers TV recevant France 24 (toutes langues confondues) est passé de 90 millions à 245 millions, soit + 173 % en moins de 5 ans. Si l'Europe, le Moyen-Orient et l'Afrique sont les principales zones de diffusion, l'activité de la distribution s'accélère actuellement en Asie et aux Amériques¹.

(2) La diffusion

Modes de diffusion	Nombre de foyers recevant France 24 (en millions)	Mode de réception
Satellites de diffusion primaire	71,5	en clair et gratuit
Accords de référencement / distribution de France 24 dans les bouquets satellite	49	abonnés à un bouquet de chaînes diffusé par satellite
Accords de distribution avec des réseaux câblés et MMDS	27,5	abonnés
Accords de distribution avec des réseaux ADSL	21,5	abonnés
Accords de distribution en mode TNT	22,5	gratuit
Hôtels	plus d'une centaine de pays	

Sur l'année 2011, le coût total de la diffusion de France 24 à travers le monde s'est élevé à 10 millions d'euros, répartis comme suit :

- 4,5 millions d'euros en capacité primaire ;
- 3,2 millions d'euros en capacité secondaire ;
- 2,2 millions d'euros en référencement.

¹ Par rapport au troisième trimestre 2011. Près de 10 millions de foyers TV supplémentaires en Europe ont désormais accès à France 24, ce qui porte le total sur la zone à 117 millions. Cette évolution résulte de la croissance constante des opérateurs européens et d'une progression de la distribution en Europe de l'Est.

La distribution sur la zone Afrique - Moyen-Orient a vu son niveau de distribution stagner ; la pénétration de France 24 dépasse déjà les 90 % (soit 50 millions de foyers TV). Avec, au total, près de 26 millions de foyers TV ayant accès à France 24, les zones Amériques et Asie ont connu une progression de l'ordre de 24 %.

Dans un paysage extrêmement mouvant et concurrentiel, un effort substantiel devra être poursuivi pour accroître la diffusion des différentes chaînes¹.

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

3. Une qualité des grilles de programme à maintenir

Si dépendante du réseau de distribution et de diffusion soit-elle, l'audience est aussi la résultante de programmes en adéquation avec les attentes du public et en cohérence avec la mission des opérateurs. La qualité des programmes, leur notoriété et leur crédibilité ont aussi un impact sur leur distribution. La lutte est âpre pour l'accès aux canaux de distributions : le référencement dans des bouquets satellitaires, dans les réseaux câblés, dans les hôtels et dans les grilles de certains médias hôtes, se paie en notoriété (donc en qualité des programmes) qui permet une diffusion gratuite, voire même une rémunération, ou redevance à acquitter pour être diffusé.

La programmation est donc une alchimie complexe entre les attentes des réseaux et des publics et les attentes des autorités de tutelle ou des autorités politiques. Il y a tout lieu de penser que le public étranger attend des médias français d'information un regard différent sur l'actualité de ce qu'il trouve sur les autres chaînes nationales ou internationales, porteur d'un certains nombres de valeurs professionnelles et nationales (liberté d'expression, valeurs de solidarité...) comme d'information sur la position de la France, mais aussi de curiosité sur notre pays et sa culture.

(1) les langues de diffusion

S'agissant de **France 24**², l'objectif a été de développer trois chaînes de langue française, anglaise et arabe. 170 millions de foyers TV peuvent recevoir au moins l'un des versions. Avec 159 millions de foyers, la version

¹ On regrettera néanmoins que les différents opérateurs de l'audiovisuel extérieur n'ait pas été en mesure de développer des synergies et d'agir en complémentarité. Le rapport Cluzel pointait notamment la concurrence, bien réelle entre TV5 Monde et France 24 pour l'accès aux réseaux des câblodistributeurs et aux hôtels qui s'est traduite souvent par la perte de la gratuité dont TV5 Monde bénéficiait en tant que seule chaîne de langue française et le contrat par lequel France 24 confiait sa distribution en Asie à TV5 Monde qui n'a toujours pas été signé alors même qu'AEF a installé un représentant à Singapour pour se développer en Asie.

² 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.

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.

La question a encore été récemment débattue de la suppression du canal anglophone de France 24¹. Il ne semble pas opportun, malgré les économies budgétaires que cela représenterait, de se priver d'une opportunité d'être largement diffusé par les réseaux traditionnels et plus encore par Internet.

En 2009, afin de redresser la situation financière critique de RFI, héritée de déficits récurrents, la direction a engagé un plan global de modernisation, dans le cadre duquel les langues de diffusion de RFI ont été revues et les rédactions en langues étrangères ont été réorganisées.

En plus de l'arabe avec sa filiale Monte Carlo Doualiya qui bénéficie d'un effet d'audience considérable avec le développement de l'actualité dans le monde arabe, RFI est aujourd'hui diffusée dans 12 langues² : français, anglais, espagnol, portugais, russe, persan, vietnamien, cambodgien, chinois, roumain, kiswahili (depuis 2011) et haoussa.

La réduction du nombre de langues de diffusion est probablement une piste de réforme à écarter même si elle constitue un levier de réduction de la masse salariale et des coûts de diffusion. 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 que l'offre de langues 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.

(2) le contenu des programmes

L'évolution du coût des grilles de programmes des entités d'AEF apparaît plutôt favorable.

¹ 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 ».

² 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. Le rapport Cluzel notait que « c'est par leur contribution au site multimédia que les journalistes de RFI en langues étrangères autres que l'anglais trouveront leur meilleur moyen d'expression ».

<i>en M €</i>	Coût de la grille de programme			Charges d'exploitation			Grille/charges en %		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
France 24	75,4	84,6	82	112,4	124,9	123,1	67,1	67,7	66,6
RFI consolidé*	79,2	75,6	75,6	142,5	141,5	126,4	55,6	53,4	59,8
AEF**	154,7	160,5	159,5	260,1	273,3	258,3	59,8	58,7	61,7

* RFI et MCD

** France 24, RFI consolidé, AEF fonctions supports

Les montants investis dans les grilles de programmes sont en légère diminution en 2012 par rapport à 2011 en valeur absolue. En part de charges d'exploitation, ils ne progressent qu'à raison de la baisse des charges en partie imputable à la renégociation du contrat avec TDF et à l'impact de la diminution des effectifs dans les fonctions supports.

Vos rapporteurs s'interrogent dès lors sur la cohérence et le contenu des programmes à l'aune de la contrainte budgétaire. Il est clair et tentant de réduire son ambition de programme pour obtenir des économies immédiates, alors que la réduction de la couverture géographique de la diffusion exige des renégociations contractuelles difficiles¹ et que les fonctions supports ont d'ores et déjà fait l'objet de réductions d'effectifs.

Compte tenu des réductions d'effectifs d'ores et déjà intervenues et en l'absence de poursuite du projet de fusion, il n'est pas possible actuellement à la direction d'AEF de mettre en œuvre d'autres programmes que des grilles allégées (voir p. 29). Le rapport Cluzel évaluait à 2,3 millions d'euros le montant nécessaire pour la société pour revenir aux grilles antérieures, montant dont elle ne dispose pas dans le cadre budgétaire établi pour 2013.

Au-delà, les moyens les plus faciles seraient de réduire le volume des reportages et de procéder plus systématiquement par achats d'images, réduction du nombre de pages et rediffusions ou de réduire les émissions les plus coûteuses, qui sont en général celles qui ont le plus d'audience et de notoriété.

Une telle politique serait une "politique de Gribouille" qui certes satisferait l'équation budgétaire mais conduirait à maintenir un outil pour ne pas s'en servir et à l'inexorable déclin de l'action audiovisuelle extérieure de la France. C'est, semble-t-il, ce que le gouvernement a voulu éviter en abandonnant le projet de fusion des rédactions de RFI et de France 24, seulement il n'a pas pu en tirer les conséquences financières dès l'exercice 2013 en l'absence de définition des nouvelles orientations

¹ La part principale a été absorbée côté radio avec la renégociation du contrat ondes courtes avec TDF)

stratégiques, mais rendant de ce fait l'équation budgétaire insolvable en l'état.

E. UNE ÉQUATION BUDGÉTAIRE INSOLVABLE EN L'ÉTAT

1. Un équilibre précaire

a) Les comptes d'AEF

Le tableau de la page 42 présente de façon synthétique les comptes de l'AEF pour 2010 et 2011 et le budget 2012.

Tableau 8

produits / (charges)	REEL 2010						REEL 2011						BUDGET 2012					
	AEF	France 24	RFI Conso	Total (hors TV5)	TV5 MONDE	Total consolidé	AEF	France 24	RFI Conso	Total (hors TV5)	TV5 MONDE	Total consolidé	AEF	France 24	RFI Conso	Total (hors TV5)	TV5 MONDE	Total consolidé
Montants en millions d'euros																		
PRODUITS D'EXPLOITATION	5.2	113.7	143.5	262.4	105.5	367.9	6.0	125.2	143.3	274.6	107.8	382.4	8.4	123.0	126.5	257.8	110.8	368.6
Dotation publique totale	5.2	102.5	145.2	252.9	72.5	325.4	23.3	116.9	150.9	291.1	81.4	372.5	11.1	112.3	115.8	239.2	75.0	314.2
Dotation publique d'exploitation	5.2	102.5	132.4	240.1	72.5	312.6	6.0	115.5	131.3	252.7	75.0	327.7	11.1	112.3	115.8	239.2	75.0	314.2
Redevance	5.2	0.0	109.0	115.1	0.0	115.1	5.6	0.0	117.1	122.6	0.0	122.6	6.7	45.7	113.4	165.8	0.0	165.8
Subvention	0.0	102.5	22.4	125.0	72.5	107.5	0.4	115.5	14.2	130.1	75.0	205.1	4.4	66.6	2.4	73.4	75.0	148.4
Dotation publique exceptionnelle	0.0	0.0	12.8	12.8	0.0	12.8	17.3	1.4	19.6	38.3	6.5	44.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Contributions des Etats Francophones	0.0	0.0	0.0	0.0	20.2	20.2	0.0	0.0	0.0	0.0	21.6	21.6	0.0	0.0	0.0	0.0	23.0	23.0
Ressources propres	0.0	2.2	5.9	8.1	10.9	19.0	0.0	4.2	5.7	9.9	10.8	20.7	0.0	5.2	6.8	12.0	11.0	23.0
Autres produits d'exploitation (reprises de provision, etc.)	0.0	9.0	(7.6)	1.4	1.9	3.3	(17.3)	4.2	(13.3)	(26.4)	(6.1)	(32.4)	(2.7)	5.5	3.9	6.7	1.7	8.4
CHARGES D'EXPLOITATION	(5.1)	(112.4)	(142.5)	(260.1)	(105.4)	(365.5)	(6.9)	(124.9)	(141.5)	(273.3)	(108.4)	(381.7)	(8.8)	(123.1)	(126.4)	(258.3)	(110.6)	(368.9)
Coût des grilles de programmes	(0.2)	(75.4)	(79.2)	(154.7)	(68.7)	(223.4)	(0.3)	(84.6)	(75.6)	(180.5)	(71.4)	(231.9)	(1.9)	(82.0)	(75.6)	(169.5)	(73.7)	(233.2)
Frais de diffusion et de distribution	(0.8)	(23.9)	(30.1)	(54.8)	(26.3)	(81.1)	(1.0)	(26.5)	(28.3)	(55.9)	(24.7)	(80.6)	(1.1)	(26.7)	(17.6)	(45.4)	(24.4)	(69.8)
Coûts fonctionnement général et fonctions supports	(5.2)	(10.2)	(28.7)	(44.1)	(10.4)	(54.6)	(5.9)	(12.8)	(30.8)	(49.4)	(12.3)	(61.7)	(5.7)	(14.3)	(30.0)	(49.9)	(12.5)	(62.5)
Subventions versées aux filiales	0.0	0.0	(1.1)	(1.1)	0.0	(1.1)	0.0	0.0	(1.1)	(1.1)	0.0	(1.1)	0.0	0.0	(1.2)	(1.2)	0.0	(1.2)
Autres charges d'exploitation (dotations)	1.1	(3.0)	(3.4)	(5.3)	0.0	(5.3)	0.3	(1.0)	(5.8)	(6.5)	0.0	(6.5)	(0.2)	0.0	(2.0)	(2.1)	0.0	(2.1)
RESULTAT D'EXPLOITATION	0.1	1.3	0.9	2.3	0.1	2.4	(0.9)	0.3	1.8	1.2	(0.5)	0.7	(0.4)	(0.1)	0.0	(0.4)	0.1	(0.3)
RESULTAT FINANCIER	0.1	(0.1)	(0.5)	(0.5)	0.2	(0.4)	0.9	(0.1)	(0.5)	0.3	0.3	0.6	0.4	0.1	(0.2)	0.3	(0.0)	0.2
RESULTAT EXCEPTIONNEL	(0.0)	(1.1)	12.4	11.4	(0.2)	11.2	0.1	(0.6)	(5.0)	(5.5)	0.4	(5.1)	0.0	0.0	0.2	0.2	(0.1)	0.1
Impôt sur les sociétés	(0.1)	(0.1)	(0.0)	(0.3)	0.0	(0.3)	0.3	(0.2)	(0.2)	(0.1)	0.0	(0.1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Amortissement / écarts d'acquisition, intérêts minoritaires, autres				(0.5)		(0.5)				0.2		0.2						
RESULTAT NET	0.1	0.0	12.8	12.4	0.1	12.5	0.3	(0.5)	(3.9)	(3.9)	0.1	(3.8)	0.0	(0.0)	0.0	0.0	(0.0)	0.0

La dotation est versée dans sa totalité à la société AEF qui jusqu'à présent en effectue la répartition 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. A partir de cette année, avec la fusion de l'AEF, France 24 et RFI, les comptes, et donc le budget, devraient théoriquement être communs. Seule la contribution à TV5 Monde devrait être déterminée en accord avec les autorités de tutelle et isolée (75 millions d'euros en 2012), les comptes permettant simplement d'effectuer le transfert. A l'avenir, la dotation à TV5 Monde devrait logiquement transiter par la dotation de France Télévisions.

b) *Le compte de résultat prévisionnel d'AEF présenté dans le PAP 2013*

<i>en millions d'€</i>	Budget 2012 CA 21/12/2011	PLF 2013	Evolution 2013/2012	
			Ecart	%
Produits d'exploitation	332,8	334,7	+1,8	+0,6%
Ressources publiques	314,2	314,2		
Ressources propres	12,0	12,3	+0,3	+2,2%
Autres produits d'exploitation	6,7	8,2	+1,6	+23,8%
Charges d'exploitation	333,3	334,9	+1,6	+0,5%
Dotation allouée à TV5 Monde	75,0	75,0		
Coût des grilles de programmes	159,5	160,6	+1,1	+0,7%
Frais de diffusion et de distribution	45,4	46,9	+1,4	+3,2%
Frais généraux	49,9	47,8	-2,2	-4,4%
Subventions versées aux filiales	1,2	1,5	+0,2	+19,6%
Autres charges d'exploitation	2,1	3,1	+1,0	+46,6%
Résultat d'exploitation	-0,4	-0,2		
Autres résultats	0,5	0,2		
Résultat net	0,0	0,0		

Cette présentation souffre néanmoins de quelques "zones d'incertitudes" déjà mises en évidence en octobre 2011 par l'inspection générale des finances, puis en juin 2012 par le rapport Cluzel et qui n'ont manifestement pas été levées.

2. Un avenir incertain à court terme

La baisse des crédits intervenue en 2012 était certes conforme à la **trajectoire financière envisagée lors du processus de création et de lancement de l'AEF et la direction de l'AEF** avait prévu dans son "plan d'affaires" une augmentation considérable de ses recettes publicitaires permettant à l'État de diminuer d'autant sa dotation. Cette perspective est restée assez illusoire. D'une part, les synergies mises en œuvre n'ont pas permis de dégager des économies à la hauteur des prévisions. D'autre part, le marché publicitaire pour les programmes audiovisuels extérieurs est peu structuré, il suppose des investissements lourds pour des recettes faibles dans un contexte de ralentissement de la croissance. On ne peut donc que se réjouir que le gouvernement ait renoncé à poursuivre cette stratégie du "retour sur investissement".

Une des premières conséquences est de redonner une petite souplesse de 8 millions d'euros à AEF par rapport à la trajectoire arrêtée en avril 2012 dans le projet de COM.

Ce faisant, les ressources publiques ne progressent pas en euros courants, ce qui laisse à l'entreprise le soin d'assumer grâce à des économies de gestion ou des ressources complémentaires le financement de l'inflation de ses charges et des aléas nombreux qui sont d'ores et déjà pour certains largement prévisibles et évaluables.

a) Des ressources complémentaires d'ores et déjà surestimées

Le constat effectué par l'IGF a conduit dans la présentation à limiter la progression des ressources propres (+ 0,3 million d'euros, + 2,2 %). Il est indiqué dans le PAP que pour 2013, l'augmentation du ratio ressources propres /ressources totales pour France 24 devrait se poursuivre mais de façon moins rapide que prévu initialement.

En effet, AEF a confié à France Télévisions Publicité (FTP) la commercialisation des espaces publicitaires de France 24 pour une durée de 5 ans (2011–2015) avec des chiffres d'affaires minimum garantis sur les deux premières années du contrat, soit 3,2 millions d'euros en 2011 et 3,9 millions d'euros en 2012 (nets de commission de régie). Cependant, les recettes publicitaires effectivement réalisées en 2011 ne se sont élevées qu'à 1,7 million d'euros et elles ne devraient pas dépasser 2,1 millions d'euros en 2012. Les écarts par rapport aux minima garantis représentent une perte nette pour FTP sur 2011 et 2012. L'absence de minimum garanti à partir de 2013 conduit la société AEF à revoir fortement à la baisse son objectif de recettes publicitaires pour France 24 en 2013 (au maximum 3,0 millions d'euros contre un objectif initial de 5,8 millions d'euros).

Mais au vu des résultats obtenus en 2012, on peut donc douter que l'objectif de 3 millions d'euros retenu pour établir le budget puisse être atteint. La prudence eût commandé qu'on se calât sur la réalisation attendue pour 2012.

Concernant **RFI et MCD**, l'AEF a conservé l'activité de régie publicitaire en interne. Le potentiel de développement des recettes publicitaires est certes nettement plus faible en radio qu'en télévision, mais les objectifs prévus en 2012 pour RFI devraient quasiment être tenus (1,6 million d'euros projeté en fin d'année pour un objectif initial de 1,8 million d'euros), on voit donc mal comment aller au-delà de l'objectif initial 2012 dans la réalisation 2013, ce qui représenterait déjà un effort considérable de progression (+ 12,5 %).

Enfin, il est prévu une augmentation de 77,3 % des recettes attendues de la diversification et des produits dérivés (+ 1,7 million d'euros) et de 23,8 % des autres produits d'exploitation (+1,6 million d'euros) à laquelle vos rapporteurs n'ont pas trouvé de justification particulière autre que celle de faire apparaître une légère progression de ressources propres et des produits d'exploitation de l'entreprise au sein de ressources constituées pour l'essentiel par les dotations publiques (92,1 %).

Un moyen relativement simple de développer des ressources de publicité et de parrainage ou d'amortir les coûts de fabrication de certains programmes serait d'assurer une visibilité des productions d'AEF sur les réseaux nationaux. Cela suppose toutefois un investissement en moyen de diffusion, de l'ordre de 0,3 à 1,2 million d'euros pour une extension de la diffusion en FM de RFI ou la diffusion de MCD dans certaines agglomérations, de l'ordre de 8 millions d'euros (ce qui est inabordable actuellement) pour France 24 qui pourrait s'orienter vers la diffusion sur des chaînes hôtes dans certains créneaux horaires..

b) Des charges d'exploitation probablement sous-estimées

(1) Les conséquences du déménagement tardif de RFI

Le déménagement devrait être totalement effectif au plus tard à la mi-février. La manœuvre a dû être différée pour des raisons déjà exposées (*voir p. 23 et 35*). Sous réserve de respecter ce calendrier, ce retard représentera un coût pour AEF de l'ordre de 1,15 à 2,3 millions d'euros sur l'exercice 2013. En effet, chaque mois passé représente un coût de 1,15 million d'euros de location à la Maison de la Radio.

(2) L'harmonisation des statuts dans le cadre de la négociation d'un accord collectif

La fusion juridique des sociétés conduira probablement à l'harmonisation des statuts, qui sont différents d'une entité à l'autre et selon les cadres d'emploi (*voir p. 32*). Que l'on se place dans le cadre des accords de substitution ou dans le cadre d'un nouvel accord collectif, il est probable que leurs conséquences ne sont ou ne seront pas neutres sur l'évolution de la masse salariale. Vos rapporteurs n'ont pas pu disposer de données suffisamment fiables pour en effectuer l'estimation.

En se fondant sur l'estimation de l'IGF pour l'harmonisation des conventions collectives et en considérant une application au terme du délai imparti pour la négociation, un montant de 0,9 million d'euros (1,8 million d'euros en année pleine), mais il faudrait disposer de la base de calcul pour prendre en compte l'effet de la mise en œuvre unilatérale par RFI des résultats de la négociation non aboutie de l'accord de substitution avec les journalistes et les conséquences du deuxième plan social qui a réduit le nombre de bénéficiaires.

Une chose est certaine, tout cela aura un coût, sauf à accepter de vivre en conflit social permanent.

(3) Les conséquences de la dissociation des rédactions

Le rapport Cluzel estime que la conséquence de l'abandon de la fusion devrait être la remise à l'antenne des journalistes qui occupent aujourd'hui des fonctions managériales, souvent en doublon. Quand bien même serait-elle souhaitable, cette recommandation est difficile à mettre en

œuvre compte tenu du climat social qui règne dans l'entreprise et des conséquences financières pour les personnes reclassées qui ont été promues dans le cadre du projet de fusion abandonné. Faire cohabiter des salariés effectuant le même travail avec des rémunérations différentes, correspondant pour certains à des missions d'encadrement qu'ils n'effectuent pas, n'est pas réaliste. A défaut, et sauf accord des personnes concernées pour accepter une diminution de salaires, cela revient à une rupture du contrat de travail entraînant indemnisation. Dans le cadre d'une convention collective protectrice, cela se traduit en dizaines voire en centaines de milliers d'euros selon l'ancienneté et le niveau de rémunération. Vos rapporteurs n'ont pu vérifier si ce risque avait été pris en compte dans le calcul de la dotation pour 2013 ou s'il sera totalement pris en charge sur l'exercice 2012¹.

Il n'est pas non plus certain que le nouveau mode de fonctionnement soit, par coïncidence, moins coûteux que celui abandonné. On sait d'ores et déjà que la remise à l'antenne de grilles complètes aurait un effet mécanique de 2,3 millions d'euros selon les estimations du rapport Cluzel. Il n'est pas certain que les rédactions arabophones, si elles échappent à la fusion, ne doivent pas être renforcées.

(4) La mise en œuvre pratique de la fusion des fonctions supports

Théoriquement réalisée dans les fonctions support, cette fusion n'est pas effective dans la pratique. Elle laisse largement cohabiter des équipes issues des différentes entités qui ont en charge les missions propres à chacune d'entre-elles. Les systèmes d'information communs n'ont pas été mis en place, les procédures sont différentes d'une entité à l'autre. Il faudra du temps et un investissement conséquent de modernisation pour aboutir à une entreprise commune.

Si les réductions d'effectifs ont été réalisées dans le cadre des plans de modernisation, il en résulte parfois des dysfonctionnements. Vos rapporteurs n'ont pas été en mesure de vérifier si les effectifs des fonctions support sont en adéquation avec les compétences nécessaires pour leur donner une cohérence et une efficacité et si des recrutements extérieurs devront être réalisés au-delà du remplacement de certains directeurs.

c) Des économies de gestion difficiles à mettre en œuvre

(1) D'importantes réductions d'emplois ont été menées au cours des derniers exercices

Deux plans sociaux à RFI et dans les structures communes ont en grande partie épuisé la capacité de l'entreprise à trouver dans une réduction des emplois permanents une nouvelle source d'économies sauf à impacter ses programmes comme c'est déjà le cas avec la mise en œuvre de grilles allégées à RFI et à France 24. En outre, comme on l'a déjà vu (page 32), les plans de

¹ Sans compter les conséquences des contentieux en cours dont il faudrait s'assurer que ce risque a été correctement provisionné dans les comptes de la société.

départ volontaire ont un impact sur le fonctionnement des différentes entités et notamment des rédactions : les départs ont concerné nombre d'éléments porteurs au sein des rédactions, leurs compétences professionnelles leur assurant une reconversion facile à l'extérieur. Le choix de cette procédure a donc un impact sur la productivité du travail et la qualité des prestations. L'alternative est, soit de supprimer les pigistes et de ne plus pouvoir assurer le maintien des contenus culturels (ce qui était prévu dans le cadre de la fusion des rédactions), soit de maintenir ces contenus et de réaffirmer l'identité du média, ce qui suppose de disposer des moyens financiers nécessaires.

Une diminution des effectifs dans les fonctions support est elle-même peu envisageable pour les raisons invoquées ci-dessus.

(2) Les gisements résiduels d'économies sont de faibles portées

Le principal gisement de réduction des coûts de diffusion a été exploité en 2012 avec la renégociation du contrat TDF pour la diffusion de RFI en ondes courtes.

La gestion rigoureuse des frais généraux permettra sans doute d'aboutir à quelques économies de gestion, mais qui ne compenseront que les augmentations tendanciennes de charges de diffusion (sauf à réduire la couverture géographique) et de certaines charges d'exploitation (loyers par exemple).

Enfin, il y a sans doute des synergies à rechercher avec d'autres opérateurs de l'action audiovisuelle extérieure comme TV5 Monde avec laquelle des projets ont été préparés, certains aboutis¹, d'autres pas. C'est sans doute dans le domaine technique (sous-titrage) et dans le domaine de la distribution que des complémentarités peuvent être développées en s'appuyant sur l'expertise du média le mieux placé. Il est sans doute aussi possible de développer des partenariats avec d'autres entreprises comme l'AFP (vente de programmes) ou des chaînes de télévision pour assurer à France 24 une visibilité sur le TNT en France qu'elle ne peut actuellement s'offrir.

La location d'un canal TNT n'est pas abordable pour l'AEF (aujourd'hui 8 millions d'euros) ; des fenêtres de diffusion sur la TNT en France pour France 24 sont toutefois souhaitables et accessibles pour accroître sa notoriété. Des discussions avec "Numéro 23", chaîne de la diversité qui a obtenu une autorisation du CSA, ont été engagées. Dans son projet figure la reprise du programme en français de France 24 à certains moments de la journée, et notamment la matinale serait gratuite pour France 24 et l'AEF percevrait une partie des ressources publicitaires de la tranche. S'agissant d'une chaîne privée, l'accord n'a pas encore été concrétisé et se heurterait aux réticences des autorités de tutelle, une proposition a été faite à France Télévisions de reprendre la matinale sur France 4 à l'image de la diffusion d'Euronews sur France 3 ce que vos rapporteurs encouragent vivement.. En Belgique la RTBF diffuse sur l'un de ses canaux TNT des émissions de TV5, Euronews et des rediffusions de ses autres chaînes.

¹ *Études d'audience, développement de productions pour les sites Internet, modules d'apprentissage de la langue française, mutualisation des moyens de reportage comme ce fut le cas lors du dernier sommet de la francophonie à Kinshasa en octobre dernier.*

d) Un redoutable effet de ciseaux

Dès 2013, l'effet de ciseaux entre ressources et charges risque de se manifester. Sauf à desserrer la contrainte budgétaire, il y a donc peu de marges de manœuvre pour AEF et les entités qui la composent et le risque de déficit évoqué tant par l'inspection générale des finances que par le rapport Cluzel pourrait devenir effectif dès l'exercice 2013.

Dans son rapport d'octobre 2011 sur l'audiovisuel extérieur de la France, l'inspection générale des finances avait identifié un risque de déficits cumulés de 54,2 millions d'euros sur la période 2011-2013, en raison de trois surestimations :

- le montant des ressources propres, tout particulièrement des recettes publicitaires ;
- l'évolution des dotations budgétaires prévisibles de l'Etat ;
- les économies réelles liées aux synergies tirées de la fusion des structures juridiques, la surestimation des économies liées à la fusion des rédactions étant de loin la plus importante.

Selon l'actualisation réalisée par la mission Cluzel, ce risque, au regard de la trajectoire financière prévue par le projet de contrat d'objectifs et de moyens, et notamment de l'évolution prévue à l'époque pour la dotation budgétaire de l'Etat, est de 5,4 millions d'euros en 2012, 12 millions d'euros en 2013 et 16,5 millions d'euros en 2014 soit un total de 33,9 millions d'euros sur la période 2012-2014.

Lors de son audition devant notre commission le 7 novembre 2012, Mme Laurence Franceschini, directeur général des médias et des industries culturelles, a estimé que la "zone d'incertitude budgétaire" tournait plutôt autour de 5 millions d'euros pour le court terme¹.

Il y a lieu de se demander si cette situation ne risque pas de donner un cadre extrêmement étroit à la préparation d'une nouvelle stratégie pour cette entreprise et à la négociation d'un contrat d'objectifs et de moyens qui s'ensuivra. Cette phase constituera une épreuve de vérité sur le niveau des ambitions de notre action audiovisuelle extérieure et, par-delà, de notre diplomatie d'influence.

Mme Laurence Franceschini, directeur général des médias et des industries, dans la présentation stratégique du projet annuel de performance, ne dit pas autre chose : *« les objectifs du groupe AEF seront formalisés dans un contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et la société. L'arrivée d'un nouveau PDG devra en effet permettre, en coordination avec celui-ci, de finaliser le COM qui fixe des missions et des priorités claires à chacune des antennes de l'AEF, qui opère des choix dans les zones et les supports de diffusion, et qui intègre un plan d'affaire réaliste se basant sur le respect du budget triennal 2013-2015. »*

L'abandon de la fusion des rédactions, qui est une décision sage et réaliste, n'ouvre pas pour autant des lendemains qui chantent. Qu'il soit

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121105/etr.html#toc6>

permis à vos rapporteurs néanmoins de se demander si l'entreprise ne se trouve pas, de fait, **placée au milieu du gué** entre un projet de fusion des rédactions abandonné, qui ne constitue plus une perspective, et une nouvelle orientation maintenant l'identité de chacune des entités mais sans en avoir défini les perspectives budgétaires et financières. **Il est urgent que cette situation de transition s'achève et que sa situation soit stabilisée. La préparation du contrat d'objectifs et de moyens en offre l'opportunité à condition qu'il soit mis au point et conclu rapidement, c'est-à-dire suffisamment tôt pour qu'il puisse pleinement en être tenu compte dans l'élaboration du projet de loi de finances pour 2014.** Une saisine pour avis des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat au plus tard en avril doit être l'objectif.

II. TV5 MONDE : UN ÉQUILIBRE PRÉCAIRE

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).

La réforme institutionnelle d'AEF décidée par le gouvernement a pour conséquence l'intention exprimée d'adosser désormais la chaîne francophone sur France Télévisions alors que depuis 2008 son principal actionnaire était AEF qui détenait 49 % du capital. En outre la nomination de sa directrice générale, Mme Saragosse, à la tête d'AEF a ouvert la procédure de son remplacement.

Outre cette évolution, l'exercice 2013 sera marqué par l'aboutissement du processus de négociation entre les représentants des gouvernements bailleurs de fonds sur le plan stratégique 2013-2016, ce qui aura peut-être des conséquences financières sur l'évolution de sa dotation. A ce stade et à titre conservatoire, au sein d'une dotation affectée à AEF à son niveau de 2012, la dotation réservée pour TV5 Monde suit la même règle et reste fixée à 75 millions d'euros.

Cette décision place la chaîne dans une situation difficile.

A. L'ADOSSEMENT DE TV5 À FRANCE TÉLÉVISIONS

L'idée de faire entrer AEF au capital de TV5 Monde, et de faire du président d'AEF, le président de droit, non exécutif, de TV5 monde, partait de l'idée d'avoir une vision d'ensemble de tous les acteurs bénéficiant d'un soutien budgétaire de l'État français et de favoriser les synergies.

1. Une stratégie décevante

L'arrivée d'AEF au capital de TV5 Monde a eu plusieurs conséquences négatives :

En faisant la part belle à AEF (49 % du capital) aux dépens du groupe France Télévisions (12,58 % contre 47,38 % auparavant), les partenaires francophones ont eu, sans doute à tort, le sentiment que l'État français voulait prendre une place dominante face aux opérateurs : il en est résulté une longue crise diplomatique, qui n'a pu être résolue que par "l'entente intergouvernementale" d'avril 2008.

La concurrence, bien réelle, des deux sociétés pour l'accès aux réseaux des câblodistributeurs et aux hôtels, s'est traduite souvent par la perte de la gratuité dont TV5 Monde bénéficiait en tant que seule chaîne de langue française.

Les effets de synergie ont été des plus limités, et appliqués en fait au seul domaine des études d'audience :

- le contrat par lequel France 24 confiait sa distribution en Asie à TV5 Monde n'a toujours pas été signé alors même qu'AEF a installé un représentant à Singapour pour se développer en Asie ;
- les suggestions de mettre en commun les bulletins d'information de France 24, proposées par l'Inspection générale des finances, ont suscité une nouvelle vague d'émotion chez nos partenaires.

Dans les faits AEF est bien présente dans TV5 Monde mais n'y joue pas de vrai rôle tout en inquiétant nos partenaires francophones.

2. Une préférence pour la substitution de France Télévisions à AEF dans le capital de TV5 Monde

Le rapport Cluzel préconise et le gouvernement propose une substitution de France Télévisions à AEF dans le capital et au sein du conseil d'administration de TV5 Monde.

Cette reconfiguration peut conduire :

- soit à un transfert des parts d'AEF sur le chef de France Télévisions qui en deviendrait avec 61,58 % l'actionnaire majoritaire. Dans cette hypothèse, TV5 Monde deviendrait une filiale majoritaire de France Télévisions, ce qui lui donnerait un statut légal qu'elle n'a pas aujourd'hui au regard du CSA. Cela permettrait que la contribution française à TV5 Monde puisse être discutée dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions dont elle constituerait un volet spécifique;

- soit à une répartition du capital proche de la situation **antérieure**, avec reprise de la participation d'AEF par France Télévisions, Arte et l'INA **de manière à ce que France Télévisions reste en dessous du**

seuil de 50 %, ce qui ne modifierait pas significativement les relations entre France Télévisions et TV5 Monde qui ne serait toujours pas une filiale majoritaire de France Télévisions.

• On peut aussi imaginer qu'AEF continue de porter une participation au sein de TV5 Monde, ce qui permettrait symboliquement de maintenir un lien entre les deux sociétés opératrices de l'action audiovisuelle extérieure et d'ancrer le développement de synergies dont on n'a sans doute pas regretté la faible importance hier pour y renoncer totalement aujourd'hui.

Les trois hypothèses supposent la modification de "l'Entente intergouvernementale" qui prévoit explicitement qu'AEF détient 49 % du capital de la société et qu'aucun actionnaire ne peut dépasser ce seuil. Des contacts sont en cours avec les États francophones partenaires.

Il reste logique que la participation française à l'instar de celle des autres pays partenaires soit essentiellement portée par les principales chaînes généralistes de service public. TV5 Monde est le fruit de synergies entre ces chaînes qui contribuent à l'approvisionnement de 46 % de ses grilles de programme, France Télévisions y contribuant à elle seule pour 25 %. En outre, l'information produite par la rédaction de TV5 Monde s'appuie pour une large part sur les images des rédactions partenaires, et ceci d'autant plus facilement qu'elles sont principalement distribuées sur des territoires différents ce qui n'était pas le cas des images produites par France 24.

Pour autant, vos rapporteurs expriment des doutes sur l'intérêt d'une filialisation de TV5 Monde au sein du groupe France Télévisions et de proposer une modification de l'article 2.2.1 de la Charte TV5 qui établit le principe selon lequel aucune société et ses filiales ne peuvent détenir ensemble plus de 49 % des actions. D'une part, cette demande inquiéterait une nouvelle fois nos partenaires singulièrement échaudés par nos revirements successifs et qui ont consenti au cours des dernières années à voir leur contribution augmenter plus rapidement que celle de la France. D'autre part, elle n'a pas d'effets déterminants sur le renforcement des synergies entre partenaires, il peut même s'avérer judicieux de maintenir AEF parmi les actionnaires pour montrer l'intérêt de poursuivre l'effort de synergie entre les deux entreprises.

Lors de son audition devant notre commission, Mme Laurence Franceschini, directrice générale des médias et des industries culturelles, a considéré que ce scénario était celui vers lequel on s'acheminait et qu'il avait des chances raisonnables d'aboutir.

B. UNE STRATÉGIE À POURSUIVRE

La politique de diffusion de TV5 Monde s'appuie sur 9 chaînes régionalisées et répond à plusieurs objectifs, pour la plupart inscrits dans sa charte fondatrice, ainsi que dans les plans stratégiques de la chaîne, négociés tous les quatre ans avec les États partenaires :

- être accessible au plus grand nombre et en particulier aux francophones et francophiles du monde entier en utilisant, marché par marché, l'ensemble des moyens techniques de distribution disponibles (télévision à 360°) ;
- être le plus possible distribué dans les 75 États membres de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) ;
- développer l'audience en associant à la distribution une politique de sous-titrage volontariste conforme aux grands principes de la convention internationale sur le respect de la diversité culturelle ;
- accompagner l'apprentissage et l'enseignement du français, en particulier auprès du jeune public, grâce aux outils modernes et de communication courante que sont la télévision et l'Internet ;
- favoriser l'exposition des meilleurs programmes audiovisuels des partenaires actionnaires de la chaîne ;
- garantir aux expatriés francophones du monde entier l'accès à une chaîne généraliste en français hors des frontières de leur pays d'origine à domicile ou en déplacement.

1. La distribution

a) La couverture géographique

Au 30 juin 2012, TV5 Monde était réellement disponible¹ dans plus de 235 millions de foyers TV répartis dans 198 pays et territoires, soit une progression de 6,5 % par rapport à juin 2011. Elle s'est également employée à renforcer sa présence dans les hôtels où sa distribution atteint 830 millions de nuitées. 25 000 hôtels reçoivent TV5 Monde.

Rapporté aux chiffres de juin 2008, date de lancement du plan stratégique actuel, le résultat de 2012 représente une progression cumulée de plus de 25 %. Sur ces quatre années (2008-2012), les progressions les plus

¹ La réelle disponibilité de la chaîne est définie par une disponibilité 24h /24, 7 jours sur 7 dans le foyer par simple sélection sur la télécommande. Elle n'intègre pas la diffusion partielle de quelques heures, considérée comme de la promotion, ni la simple disponibilité potentielle technique de la chaîne, ni la réception dans les hôtels, ni la distribution au travers des nouveaux médias (mobiles, tablettes, ordinateurs, etc.).

fortes ont été enregistrées en Asie-Pacifique (+ 71 %), en Afrique (+ 41 %), en Europe (+ 24 %) et au Maghreb et Moyen- Orient (+ 18 %) ¹ .

Le tableau ci-dessous récapitule les données essentielles de la distribution de TV5 Monde par grandes zones géographiques pour 2011.

Zone géographique	Nombre de foyers recevant TV5 Monde (en millions)	Progression par rapport à 2010	Taux de pénétration mondiale
Europe (*)	146	+ 7,5 %	62 %
Maghreb, Moyen-Orient	35	+ 3,6 %	15 %
Asie-Pacifique	27	+ 6,1 %	11 %
Amériques	15	+ 6,8 %	6 %
Afrique	10	+ 4,1 %	4,5 %

(*) Trois pays seulement (la France, la Belgique et la Suisse) représentent 20 % de la pénétration de TV5 Monde en Europe et 13 % de sa pénétration mondiale.

b) La mise en œuvre de la politique de distribution

Selon les marchés, et en fonction des contrats passés avec les distributeurs locaux (câblo-opérateurs, bouquets satellitaires, offres des fournisseurs d'accès à Internet (FAI), mobile, chaînes hôtelières, établissements d'enseignements du français, etc.), la chaîne est disponible soit en clair gratuitement, soit en mode crypté payant² et figure dans une offre de base, élargie ou optionnelle. Selon les cas, la chaîne sera rémunérée ou pas.

La mise en œuvre de cette stratégie de distribution (prospection, contractualisation, suivi et renouvellement des contrats, perception des recettes, activités marketing) est faite par des équipes internes. Celles-ci peuvent néanmoins s'appuyer sur des représentants locaux, extérieurs à la chaîne, sous mandats de représentation non-exclusifs, et sur les trois bureaux régionaux³.

Cette stratégie de distribution est parfois fragilisée, en particulier dans son modèle économique, depuis l'arrivée de nouveaux entrants (Russia Today,

¹ Le classement des 20 pays du monde où la chaîne est la plus distribuée s'établit en 2012 comme suit, par ordre décroissant : Allemagne, France, Royaume-Uni, Inde, Égypte, Pologne, Italie, Canada, Vietnam, Turquie, Pays Bas, Algérie, Roumanie, Maroc, Espagne, Grèce, Arabie Saoudite, Belgique, Suisse, Syrie.

² C'est le cas en particulier de la distribution dans toutes les Amériques.

³ Ces représentations peuvent être d'autant plus indispensables qu'un nombre croissant de pays exigent une licence de diffusion locale qui dans certains cas ne peut être obtenue que par une société majoritairement de droit local. C'est alors la société du représentant local TV5 Monde qui porte cette licence, faute de quoi TV5 Monde devrait créer une filiale mixte locale. Toutefois dans certains marchés payants (les Amériques et l'Asie Pacifique en particulier) TV5 Monde a dû créer des filiales ou succursales locales qu'elle détient à 100 % pour permettre l'implantation de ses bureaux, l'obtention des licences et percevoir les recettes de distribution.

France 24, etc.) sur les marchés. En effet, si TV5 Monde s'est toujours efforcée de valoriser son offre généraliste pour ne pas payer sa distribution régionale et locale, voire se faire rémunérer, y compris dans les hôtels, les nouveaux entrants obtiennent une progression rapide de leur distribution par les opérateurs régionaux et locaux à condition d'être gratuits et de payer leur distribution technique et/ou leur référencement en règle générale. Si cette stratégie de développement était appliquée systématiquement par les opérateurs à TV5 Monde, elle pourrait remettre en cause les équilibres budgétaires et les modèles économiques développés par la chaîne. La chaîne a dû de ce fait en 2012 redéployer près d'un million d'euros pour payer sa distribution sur certains bouquets satellitaires au risque de perdre des parts de marché importantes.

c) Les coûts de cette politique

L'ensemble des coûts de diffusion (fibres et satellites) et de distribution de TV5 Monde, à l'échelle mondiale, atteint 8,99 millions d'euros en 2012. Globalement, les coûts de diffusion et de distribution sont financés à hauteur de 77,3 % par les recettes de distribution.

2. L'audience

Sur la période du plan stratégique 2009-2012, TV5 Monde enregistre une augmentation de + 33,6 millions en audience cumulée hebdomadaire, sur 42 % de la distribution réellement mesurée.

La chaîne connaît la plus forte notoriété des télévisions internationales en Afrique. Elle figure en tête des chaînes satellite les plus regardées dans la plupart des capitales africaines selon l'étude par sondage Africascope, réalisée par TNS Sofres qui donne un pointage annuel sur les résultats d'audience et de notoriété en télévision et en radio dans plusieurs grandes agglomérations d'Afrique francophone.

TV5 Monde est la 1^{re} chaîne francophone au Maghreb.

En dépit de son absence en France sur la TNT, elle connaît une légère croissance d'audience en Europe. D'après l'audimétrie, TV5 Monde a rassemblé 5 millions de téléspectateurs hebdomadaires et 1,3 million de téléspectateurs en France, Belgique et Suisse au 1^{er} semestre 2012. La France et la Belgique sont les deux principaux bassins d'audience du signal.

En Asie, elle dispose d'une bonne pénétration au Vietnam et en Inde, avec plus d'un demi-million de téléspectateurs hebdomadaires dans chacun de ces pays.

Sur le continent américain, elle poursuit sa progression. Ses audiences, au Brésil et en Argentine, connaissent une croissance de 2 %. La chaîne a vu le nombre de ses abonnés augmenter de 5 % aux États-Unis.

3. Le développement sur les nouveaux supports.

TV5 Monde a développé une offre particulièrement riche¹ sur les nouveaux supports, qu'il s'agisse du site Internet, des réseaux sociaux ou des applications accessibles par les moyens mobiles (téléphone, tablette...). Les résultats de cette politique s'avèrent particulièrement encourageants. Le site Internet est en progression de 40 % sur la période du plan stratégique 2009-2012².

4. La cohérence éditoriale

TV5 Monde est la seule chaîne au monde à ne diffuser que des programmes d'expression originale française et à avoir également développé autant d'outils d'apprentissage du français. Mais si le français est la signature de la chaîne, la chaîne offre une large ouverture au multilinguisme, grâce au sous-titrage des programmes en 13 langues³ pour en faciliter l'accès aux francophiles qui constituent d'ailleurs une part très significative de son audience.

a) Une chaîne généraliste francophone

Les grilles de programmes de TV5 Monde sont le produit de synergies avec les chaînes partenaires, y compris pour les productions propres, et l'information en particulier. Les programmes en provenance de la francophonie (hors France) représentent actuellement plus de 30 % du temps d'antenne, et les programmes du Sud plus de 4 % en moyenne, toutes zones confondues.

La valeur de sa grille qui reprend un choix des productions des chaînes nationales généralistes de service public des pays membres est sans

¹ Les développements réalisés : une télévision de rattrapage ; une offre VAD payante cinéma et documentaire ; deux WebTVs : Afrique et jeunesse ; une rubrique info plus riche et plus réactive ; des produits pour apprendre et enseigner le français ; un site mobile (m.tv5monde.com) ; des applications smartphones et tablettes : «TV5 Monde» et «Sept jours sur la planète» ; des produits délinéarisés sur Youtube (5 chaînes, plus de 2 millions de vidéos consultées chaque mois), Dailymotion, Google+ ; des comptes Facebook (148 pages ; 680 000 abonnés) et Twitter (18 comptes, 53 000 abonnés).

² En 2010, dans le cadre des synergies avec AEF, un nouvel outil de mesure «sitecentric» commun aux trois sociétés France 24, RFI et TV5 Monde a été mis en place, qui a permis de mesurer la performance du site de TV5 Monde. Le total des visites des sites Internet de TV5 Monde, sites uniquement en langue française, a atteint, au cours du premier semestre 2012, un total de 39,3 millions de visites, soit une moyenne de 6,6 millions de visites mensuelles. Ce chiffre n'inclut pas les audiences des réseaux sociaux comme Youtube qui, à lui seul, totalise plus de 2 millions de consultation de vidéos par mois (plus de 35 millions depuis 3 ans) et dont le nombre de vidéos consultées a été multiplié par 3 en un an.

³ Français, anglais, allemand, néerlandais, russe, roumain, espagnol, portugais, japonais et arabe, auxquels ont été ajoutés plus récemment, le polonais, le coréen et le vietnamien.

commune mesure avec le coût de grille affiché dans son budget (58,43 millions d'euros en 2012). TV5 Monde permet de démultiplier sur une plus large base les investissements réalisés en grande partie au moyen des dotations en ressources publiques.

Toutefois, les chaînes partenaires françaises ne disposant pas de droits à l'international sur les programmes de stock (cinéma, fictions, documentaires, programme jeunesse), TV5 Monde doit les acquérir sur le marché (pour un montant de l'ordre de 10 millions d'euros chaque année). Elle acquiert également des droits sportifs pour environ 3 millions d'euros. Les autres États libèrent les droits de leurs programmes nationaux gérés par leurs radiodiffuseurs respectifs. Ces frais spécifiques représentent un apport hors budget de la société de l'ordre de 7,5 millions d'euros.

TV5 Monde propose notamment sur tous ses signaux¹ : 2 à 3 nouveaux films de cinéma par semaine multidiffusés, 2 à 3 cases de fiction en soirée selon les signaux, et des séries en journée, près de 300 documentaires par an, 4 à 9 heures par semaine de programmes jeunesse et 2 000 heures de sports.

b) Le développement du sous-titrage

La barrière linguistique est le principal obstacle à la transformation du public potentiel en audience réelle. Le sous-titrage est donc un accélérateur essentiel des performances², tant en matière de distribution, d'audience que de ressources propres³. Globalement, entre 2009 et 2011, le volume horaire de sous-titres produits est passé de 6 532 heures à 15 613 heures, soit une progression de 139 % alors que la dépense correspondante n'a progressé que de 54 %. Les dépenses de sous-titrage sont en augmentation constante depuis 2010 : 5,39 millions d'euros en 2010, 6,26 millions d'euros en 2011 et 6,32 millions d'euros prévus au budget 2012.

¹ La grille destinée à la France, la Belgique et la Suisse est moins richement pourvue pour protéger la diffusion des productions sur les chaînes nationales partenaires, notamment pour le cinéma, les retransmissions sportives et les programmes jeunesse.

² Dans le cadre du plan stratégique en cours, TV5 Monde a lancé le sous-titrage en anglais (qui existait déjà pour les États-Unis et l'Asie) sur les zones Afrique et Europe, en japonais et en coréen sur le signal Pacifique, en polonais sur le signal Europe, en vietnamien sur le signal Asie, et s'apprête à étendre l'espagnol, qui existe déjà en Amérique Latine, sur le signal Europe.

³ Aux États-Unis, la chaîne génère 5,3 millions de dollars de recettes d'abonnement par an alors que la majorité des abonnés est non francophone. Les recettes perçues sur les signaux Pacifique et Amérique latine sont en progression constante grâce au sous-titrage. Aux Pays-Bas, où la chaîne n'est plus distribuée en basique gratuit, mais en option payante, la chaîne perçoit désormais 1 million de dollars par an de recettes d'abonnements grâce au sous-titrage en néerlandais. Pour ces mêmes raisons, la chaîne examine, dans le cadre de son prochain plan stratégique, la possibilité d'introduire le sous-titrage en mandarin ainsi qu'en bahasa (langue officielle de la République d'Indonésie), condition sine qua non de sa reprise sur les plateformes régionales satellitaires.

c) Le dispositif d'apprentissage du français

TV5 Monde développe depuis plusieurs années une offre numérique d'appui à l'enseignement du français, langue étrangère ou langue seconde, baptisée "*apprendre et enseigner avec TV5 Monde*" afin :

- d'élargir son audience, en s'appuyant sur le public particulièrement prescripteur des enseignants (800 000 à travers le monde) ;
- et d'optimiser les contenus de l'antenne et ceux mis en ligne pour le public des apprenants.

En 2012, le dispositif pédagogique phare "*7 jours sur la planète*" a obtenu le "label des labels européens", récompensant le meilleur développement pédagogique pour l'apprentissage des langues conçu par un média sur ces 10 dernières années¹.

C. DES MOYENS LIMITÉS POUR LA CONFORTER

1. Les budgets 2010, 2011 et 2012

Les recettes et les dépenses en 2010, 2011 et 2012 sont présentées séparément dans le tableau suivant :

¹ Ce dispositif est actuellement le principal support de plusieurs offres de cours en Institut français et Alliance française, notamment à New York, Londres et Berlin. Sa fréquentation a progressé de 23 % en un an. Une application iPhone et iPad «7 jours sur la planète» donne en outre la possibilité d'entendre la prononciation des mots et de réaliser une dictée corrigée.

<i>en millions d'euros</i>	2010 (réalisé)	2011 (réalisé)	2012 (budget)
RESSOURCES	104,03	106,38	107,82
CONTRIBUTIONS PUBLIQUES	92,71	95,17	96,54
France (AEF)*	72,53	73,53	73,53
Partenaires francophones	20,18	21,64	23,01
Fédération Wallonie Bruxelles	6,46	7,09	7,65
Suisse	6,41	7,03	7,64
Canada	4,44	4,55	4,68
Québec	2,87	2,97	3,04
AUTRES RESSOURCES	11,31	11,21	11,27
Recettes commerciales	10,73	10,60	10,93
Publicité-Parrainage	4,20	4,20	4,20
Distribution	6,53	6,40	6,73
Produits financiers	0,26	0,29	0,20
Autres ressources non commerciales	0,59	0,62	0,34
Contributions volontaires des Etats africains	0,18	0,20	0,10
Reprises subv d'investissement	0,15	0,13	0,04
DÉPENSES	103,92	106,28	107,82
COÛT DES GRILLES DE PROGRAMMES	72,88	75,44	77,35
Dépenses de programmes	54,70	57,35	58,43
Dépenses techniques de fabrication des signaux	18,19	18,09	18,92
FRAIS DE DIFFUSION ET DE DISTRIBUTION	25,20	23,84	24,14
COÛTS GÉNÉRAUX, FONCTIONS SUPPORTS, TAXES ET FRAIS FINANCIERS	5,61	5,95	6,21
CHARGES EXCEPTIONNELS	0,23	1,06	0,12
RÉSULTATS	0,11	0,10	0,00

(*) Hors "mesure de périmètre" taxe sur les salaires: 1,42 millions d'euros en 2011 et 1,5 million d'euros en 2012 et compensation du redressement fiscal en 2011 : 6,49 millions d'euros, ces montants étant intégralement reversés à l'État.

a) Les ressources

(1) Les ressources publiques

Le processus de rééquilibrage des financements des partenaires non français s'achève en 2012. Leurs contributions aux frais communs atteignent 22,9 millions d'euros, ce qui représente une augmentation totale de leurs contributions de 60 % depuis 2008 alors que la progression de la contribution française a été inférieure à 5 % au cours de la même période.

Après une augmentation limitée à 1,38 % entre 2010 et 2011, la contribution de la France est restée inchangée entre 2011 et 2012 à hauteur de

73,5 millions d'euros¹. Cette stagnation a des effets directs sur l'acquisition de programme français.

(2) Les ressources commerciales

Les recettes publicitaires, stables de 2010 à 2012, correspondent au montant du minimum garanti par la régie publicitaire France Télévisions Publicité jusqu'à la fin 2012. En revanche, les recettes de distribution continuent à progresser (+ 5,3 % en 2012 et plus de 40 % depuis le début de la mise en œuvre du plan stratégique 2008-2013). Elles représentent désormais 62 % des recettes commerciales.

b) Les dépenses

(1) Les dépenses liées aux programmes

Alors que 46 % des programmes diffusés dans les grilles proviennent des partenaires et ne sont donc pas valorisés dans le budget, les dépenses liées aux programmes représentent 71,7 % des dépenses (77,35 millions d'euros en 2012). 63,85 millions d'euros sont financées par l'ensemble des partenaires et 13,5 millions d'euros sont financés par la France pour les programmes français. 7,5 millions d'euros sont également financés par les partenaires (hors France) pour leurs programmes nationaux, mais hors budget de TV5 Monde.

La faible augmentation de la dotation française a comme conséquence, pour permettre à la France de respecter les règles de proportionnalité dans le financement des dépenses communes partagées avec les partenaires francophones (6/9^e pour la France) **de réaliser l'ajustement par diminution de l'enveloppe de frais spécifiques français destinée aux acquisitions de programmes français** qui passe de 14,19 millions d'euros en 2011 à 13,30 millions d'euros en 2012. **Cette enveloppe est désormais inférieure de 2 millions d'euros par rapport à son niveau de 2007.**

Compte tenu de l'accroissement de la rémunérations des ayants-droits, de l'augmentation du budget d'extension des droits à acquitter pour le diffusion internationale des magazines de France Télévisions (+ 67 % depuis 2007) et de l'envolée des coûts des achats de droits sportifs, au sein de cette enveloppe de frais spécifiques, **l'impact sur les achats et préachats d'œuvres françaises a été en 2012 de 1,64 millions d'euros.**

Cette situation est préoccupante pour la production audiovisuelle française, mais aussi pour l'attractivité des grilles de programmes, avec des conséquences possibles en terme d'audience et donc de ressources propres.

¹ Ce montant correspond à la dotation versée par AEF après déduction de la taxe sur les salaires (1,5 million d'euros).

(2) Les dépenses de diffusion et de distribution

Après une baisse en 2010-2011 liée à l'arrêt de la diffusion en analogique en Europe, les coûts de diffusion et de distribution ont repris leur progression (24,14 millions d'euros soit 22,4 % des dépenses). En effet les opérateurs imposent de plus en plus souvent à la chaîne de prendre une capacité satellitaire autonome pour continuer à être distribuée dans leur bouquet, ou de contribuer au paiement de la capacité utilisée comme le proposent certaines chaînes concurrentes. De plus TV5 Monde a dû prendre de nouvelle capacité en propre¹.

(3) Les autres dépenses

Les coûts généraux de fonctionnement, impôts et taxes, frais financiers représentent 5,8 % du budget et progressent légèrement pour permettre la mise en place de nouveaux outils de planification et de gestion.

(4) Les dépenses de personnel

Incluses dans tous les postes du budget, elles représentent 29,9 % des dépenses totales de l'entreprise.

<i>En millions €</i>	2010 (réalisé)	2011 (réalisé)	2012 (budget)
DEPENSES DE PERSONNEL : toutes catégories : CDI, CDD, pigistes et intermittents (inclus dans le coût des émissions)	28,85	31,52	32,21

Les effectifs moyens annuels permanents et non-permanents en ETP depuis 2009 sont présentés dans le tableau ci-dessous. En 2012, les effectifs devraient se stabiliser à hauteur de 258 ETP permanents. La masse salariale devrait connaître une évolution en cohérence avec l'évolution des effectifs tout en respectant le cadrage fixé pour l'évolution des salaires.

EFFECTIFS MOYENS ANNUELS EN ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN			
STATUT	2009	2010	2011
PERMANENTS CDI	235,7	241,5	245,9
NON PERMANENTS	99,9	95	104
<i>CDD</i>	<i>20,5</i>	<i>16,4</i>	<i>21,1</i>
<i>Intermittents</i>	<i>56,5</i>	<i>55</i>	<i>58,2</i>
<i>Pigistes</i>	<i>22,9</i>	<i>23,6</i>	<i>24,7</i>
TOTAL EFFECTIFS MOYENS ANNUELS	335,6	336,5	349,9

¹ Sur l'Afrique depuis le maintien du cryptage de CanalSat, pour restaurer la diffusion de la chaîne à la Réunion suite à son éviction des DOM-TOM, la clause de must-carry ne s'appliquant qu'à la métropole, et pour desservir les réseaux câblés au Japon, TV5 Monde étant désormais admise à une distribution grâce au sous-titrage de ces programmes et dont elle escompte des recettes à moyen terme.

2. Les perspectives budgétaires pour 2013

Les perspectives budgétaires de la chaîne pour 2013 sont en cours d'élaboration dans le cadre de la préparation de la réunion des hauts fonctionnaires de TV5 Monde qui se déroulera en février prochain à Québec, qui adoptera le projet de budget 2013 de la chaîne.

Compte tenu de la décision de stabiliser une fois encore le montant de la dotation à son niveau 2011, soit 73,5 millions d'euros (hors taxe sur les salaires), l'exercice 2013 risque d'être extrêmement tendu pour la chaîne francophone.

a) Le rééquilibrage des contributions des pays partenaires

Sauf nouvel accord dans le cadre de la négociation d'un nouveau plan stratégique, il est peu probable que les partenaires acceptent de poursuivre l'augmentation de leurs contributions au-delà de 2012. Certains, comme la région Wallonie-Bruxelles sont également confrontés à des impératifs de redressement de leurs finances publiques. Malgré ces difficultés, le Canada a annoncé, en marge du sommet de la Francophonie de Kinshasa, qu'il pourrait accroître sa contribution de 2,5 %. Le Québec et la Suisse pourraient suivre cette initiative. Cependant, compte tenu du niveau des contributions, cela ne représenterait qu'un accroissement en volume de 0,38 millions d'euros.

b) Des ressources commerciales incertaines

Le dispositif de minimum garanti par la régie publicitaire qui assurait des recettes à hauteur de 4,2 millions d'euros s'achève en fin d'année 2012. Le chiffre d'affaires réel réalisé a été légèrement supérieur à 3 millions d'euros en 2009, 2010 et 2011. En revanche, il est en forte baisse au premier semestre (- 15 %) en 2012.

Dans un marché plus concurrentiel en France¹ et globalement atone², il serait donc imprudent pour TV5 Monde d'inscrire à son budget des recettes supérieures à 3 millions d'euros au grand maximum.

Il est loin d'être certain, bien au contraire, compte tenu de la concurrence déjà évoquée des nouveaux entrants, que TV5 Monde puisse compenser cette perte de recettes par de nouvelles ressources de distribution.

¹ Ce chiffre d'affaires est réalisé à 50 % sur la France. Avec le passage à la TNT et l'arrivée de nouvelles chaînes gratuites, ce marché est plus concurrentiel. TV5 Monde, absente de la TNT qui constitue le mode de référencement et de commercialisation dominant des achats d'espaces publicitaires, se trouve marginalisée.

² Le marché publicitaire n'a toujours pas retrouvé son niveau de 2007 et les budgets à l'international sont les premiers à subir cette réduction. En outre, une chaîne francophone n'est pas la mieux placée pour commercialiser son offre sur un marché dominé par les acteurs anglo-saxons.

c) La modernisation du dispositif technique

En application du droit des marchés publics, TV5 Monde est tenue de procéder à des appels d'offres pour le renouvellement de son dispositif technique de production, post-production et diffusion dont les contrats actuels prennent fin mi-juin 2013. La chaîne doit ainsi disposer d'un dispositif technique adapté aux exigences d'une présence et d'un développement, en définition standard (SD) comme en haute définition (HD), de ses programmes sur l'ensemble des supports.

Ce contexte a conduit la chaîne à privilégier l'acquisition en propre de ses équipements plutôt que de recourir, comme c'est le cas actuellement, à un prestataire qui demeure propriétaire du matériel et applique ses marges à l'ensemble de la prestation fournie. Compte tenu des résultats des appels d'offres déjà connus à ce jour, la chaîne va devoir procéder à des investissements importants (plus de 15 millions d'euros), dans le cadre d'un dispositif de base, sans option¹. Pour financer ces acquisitions, la chaîne va recourir à du crédit-bail qui va générer des frais financiers estimés à 0,33 million d'euro par an.

Enfin, du fait de la période de double exploitation et de formation du personnel, l'année 2013 va connaître un surcoût transitoire exceptionnel mais incompressible estimé à un montant de l'ordre de 3 millions d'euro.

d) La charge du strict maintien de l'activité n'est pas assurée

L'indexation des contrats de prestations et de maintenance, des contrats satellitaires et des loyers, l'augmentation prévisible des taxes, l'augmentation des versements aux sociétés d'auteurs calculés sur le budget et/ou la distribution (nombre de foyers), ainsi que des redevances aux agences d'images, l'effets en année pleine des contrats signés en 2012, l'augmentation prévisibles de la masse salariale limitée à l'inflation estimée, mais aussi pour une chaîne internationale l'évolution des taux de change pour les dépenses en devises, conduisent les dirigeants de TV5 Monde à évaluer à 2 millions d'euros l'effet du glissement mécanique des charges à activité constante.

e) La reconstitution de l'enveloppe d'acquisitions d'œuvres françaises est une nouvelle fois compromise

Comme il a été indiqué, la faible augmentation de la dotation française a créé mécaniquement un ajustement à la baisse des achats de programmes français estimé à 2 millions d'euros depuis 2007. La reconstitution du budget de programme est importante pour la poursuite de l'activité de la chaîne. Il conditionne pour une large part son attractivité, son audience et donc sa capacité à être distribuée et à générer des ressources propres.

¹ Pour des raisons financières, la chaîne s'apprête notamment à renoncer à l'option d'un studio de secours, alors que, contrairement aux autres chaînes de télévision, elle ne dispose que d'un seul studio pour l'ensemble de sa production propre (journaux et magazines).

Au total le besoin de financement de la chaîne a été évalué à 6 millions d'euros sans compter les 2 millions d'euros nécessaire à la reconstitution de l'enveloppe d'acquisitions d'œuvres françaises. Or, la capacité de redéploiement est limitée. TV5 Monde a largement autofinancé le plan stratégique 2009-2012 par des économies et l'augmentation de ses ressources commerciales, alors même que ces ressources publiques connaissaient une faible progression. Il y a donc peu à attendre d'un gisement d'économies internes sauf à réduire les ambitions de la chaîne dans le cadre d'un nouveau plan stratégique conclu entre les partenaires de l'entente, et donc à réduire sa capacité de diffusion et ses missions. En attendant et sauf desserrement de cette contrainte par l'apport de nouvelles ressources, ce sont les programmes qui risquent de servir de variables d'ajustement, ce qui est périlleux pour son développement.

Cette situation est préoccupante dans la perspective d'un gel en euros courants de la dotation dans le cadre du triennal 2013-2015 alors que TV5 Monde, comme France 24 d'ailleurs, va se trouver confrontée à la nécessité de réaliser des investissements pour ses dispositifs de production, post-production et diffusion, à la nécessité dans les toutes prochaines années - sauf à accepter leur déclassement sur certains marchés - de démarrer la diffusion et la distribution de ses programmes en HD (tout en maintenant dans un premier temps la distribution en SD compte tenu de l'hétérogénéité des marchés), et enfin de répondre aux demandes en matière de nouveaux médias et de sous-titrage en langues étrangères.

III. MEDI 1

Une subvention est inscrite au programme 115 au profit de la radio bilingue franco-marocaine Médil (Radio Méditerranée Internationale) diffusée au Maroc et en Algérie, via la Compagnie internationale de radio et de télévision (CIRT). **Dans un contexte de forte contrainte budgétaire, la subvention versée doit passer de 1,6 millions d'euros en 2012 à 1 million d'euros en 2013.**

Cette subvention permet à la station de pérenniser les deux grandes missions qui lui sont assignées, à savoir, une mission politique de promotion de la vision française du monde, et une mission culturelle de promotion du patrimoine français. Médil s'efforce de remplir ces missions à travers la diffusion de programmes d'information et de divertissement en français.

CONCLUSION

Vos rapporteurs prennent acte avec satisfaction des conclusions arrêtées par le gouvernement pour sortir de la crise d'AEF et des nouvelles orientations définies par le communiqué du 12 juillet 2012 pour la reconfiguration des opérateurs de l'action audiovisuelle extérieure.

Ils considèrent toutefois que les opérateurs, dans leur configuration nouvelle et compte tenu de la stagnation en euros constants des ressources publiques depuis 2012, lesquelles constituent l'essentiel de leurs ressources, ne seront pas en mesure d'exécuter les missions qui leur sont confiées. À défaut de la redéfinition d'une trajectoire financière plus favorable, c'est à une redéfinition de leurs missions et à une limitation de leurs ambitions dans notre action audiovisuelle extérieure auxquelles il faudra procéder.

L'importance de ces décisions qui engagent pour l'avenir la capacité d'influence et de rayonnement de notre pays méritent une réflexion stratégique qui dépasse le cadre de l'examen d'une loi de finances et à laquelle les assemblées parlementaires devraient être associées.

Sans doute, la lecture de l'introduction de la présentation du compte de résultat prévisionnel 2013 peut-elle laisser un certain espoir de voir les ressources abondées en exécution : *«le compte de résultat prévisionnel 2013 présenté ci-dessous n'est qu'indicatif. Il pourrait être sensiblement revu en fonction de la stratégie de l'AEF et des orientations convenues entre l'État et la nouvelle présidence de l'entreprise, et des orientations pour TV5 Monde qui seront fixées lors de la conférence qui se tient à Québec les 22 et 23 novembre»*¹.

Ce faisant, pour ne pas compromettre l'avenir et compte tenu de l'annonce faite par le gouvernement d'accepter une augmentation de 2 € de la contribution à l'audiovisuel public, ce qui permettra d'abonder les ressources de quelque 50 millions d'euros, ils demandent qu'une partie de ce produit nouveau soit attribuée aux opérateurs de l'action audiovisuelle extérieure au minimum, au prorata de leur part dans les ressources publiques affectés à l'audiovisuel (soit 8,4%). Ceci permettrait d'apporter un complément de ressources de 4,2 millions d'euros, qui avec les économies réalisées sur le fonctionnement, limiterait l'impact sur les programmes, et qui manifesterait un signe fort pour les personnels de ces entreprises.

Ils présenteront un amendement en ce sens lors de l'examen par le Sénat du programme 844 après que l'amendement prévoyant une augmentation de la contribution à l'audiovisuel public aura été adopté au cours de la discussion de la première partie du projet de loi de finances pour 2013.

¹ *Compte tenu du retard pris pour la nomination du nouveau directeur général, la réunion des hauts fonctionnaires est reportée à février 2013. Il est probable que l'adoption du nouveau plan stratégique pour 2014-2016 intervienne lors de la Conférence des ministres de la fin 2013.*

Au total, vos rapporteurs l'un issu de la majorité sénatoriale, l'autre de l'opposition, partagent largement l'analyse qu'ils présentent dans ce rapport.

Dans ce contexte, M. André Vallini, pour ce qui concerne le programme 115 « action audiovisuelle extérieure », donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mission « Médias » ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam indique qu'elle propose un vote d'abstention.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport pour avis lors de sa réunion du 21 novembre 2011.

Après l'exposé des deux co-rapporteurs pour avis, un débat s'est engagé.

Mme Nathalie Goulet. – L'ensemble de l'AEF ne semble pas aller vers la simplification. Je m'interroge toujours dans ces domaines sur l'efficacité des dépenses publiques et son évaluation, notamment quand on mesure l'importance des sommes qui ont été consacrées aux plans sociaux ces dernières années. S'agissant des rédactions arabophones, quel est votre souhait ?

M. René Beaumont. – Quelle est l'articulation entre l'amendement voté hier par la commission de la culture et le vôtre ?

M. Jean-Louis Carrère, président. – L'amendement de la commission de la culture prévoit une augmentation de 2 euros du montant de la redevance, ce qui devrait en accroître le produit de 50 millions d'euros environ. Nous prévoyons d'en affecter un peu plus de 4 millions à l'AEF.

M. André Vallini, co-rapporteur pour avis. – Notre intention est de renforcer les rédactions arabophones qui font un bon travail, notamment pour la couverture des « printemps arabes » et qui ont développé et leur audience et leur notoriété. Elles sont aujourd'hui sous-dimensionnées pour produire un programme 24 h sur 24, alors qu'elles produisaient auparavant un programme 15 h sur 24. Nous avons aussi le souhait que RFI puisse être diffusée en FM dans les grandes agglomérations sur notre territoire.

M. Jeanny Lorgeoux. – Avez-vous eu connaissance d'interventions de pays étrangers pour contester, voire empêcher, le travail de nos rédactions ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteur pour avis. – Nous n'avons pas été saisis de ces cas. Ce que nous avons, en revanche, constaté, c'est que dans certains pays, la diffusion des chaînes pouvait être réduite de manière insidieuse, mais cela n'est pas forcément le fait de gouvernements, c'est plus fréquemment celui d'opérateurs privés comme les chaînes hôtelières qui préfèrent leur substituer des chaînes anglo-saxonnes.

M. Jean-Louis Carrère, président. – Nous allons procéder au vote.

Par 11 voix pour, zéro voix contre, et 5 abstentions, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission Médias.

ANNEXE N° 1 - PERSONNES AUDITIONNÉES

En commission :

23 octobre 2012

- **M. Jean-Baptiste Mattéi**, directeur général de la Mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) au ministère des affaires étrangères
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121022/etr.html#toc2>

7 novembre 2012

- **Mme Laurence Franceschini**, directrice générale des médias et des industries culturelles au ministère de la culture et de la communication
- <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121105/etr.html#toc6>

Par les rapporteurs pour avis :

31 octobre 2012

- **Mme Marie-Christine Saragosse**, présidente de l'AEF et de TV5 Monde