



... l'avis de la commission sur le projet de loi de finances pour 2022

## QUEL AVENIR POUR LE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC EXTERIEUR ?

### PROGRAMMES 844-847 : FRANCE MEDIAS MONDE ET TV5 MONDE

Rapport pour avis de Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM et de M. Jean-Noël GUÉRINI  
au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

#### AVIS N° 165 (2021-2022) TOME N° 10

Les programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5 Monde » de la mission « Avances à l'audiovisuel public » ont pour objet le financement des deux sociétés de l'audiovisuel public extérieur.

Le groupe **France Médias Monde (FMM)** réunit **France 24**, la chaîne d'information continue en quatre langues (français, anglais, arabe et espagnol), **Radio France Internationale (RFI)**, radio mondiale (en français et en seize autres langues), et **Monte Carlo Doualiya (MCD)**, radio en langue arabe. La mission de FMM est de « contribuer à la diffusion et à la promotion de la langue française, des cultures française et francophone, ainsi qu'au rayonnement de la France dans le monde par la programmation et la diffusion de contenus en français et en langues étrangères ».

TV5 Monde est une **chaîne généraliste francophone** basée à Paris, détenue conjointement par la France, la Belgique, le Canada/Québec et la Suisse. Sa mission, définie dans une « Charte », consiste principalement à servir de vitrine à la Francophonie, à promouvoir la diversité culturelle, à favoriser les échanges de programmes entre pays francophones et à favoriser l'expression de la créativité audiovisuelle et cinématographique francophone.

Les deux opérateurs, qui tous deux ont **renouvelé leurs orientations stratégiques en 2021**, sont confrontés à une **même incertitude concernant l'évolution des contributions allouées par l'Etat après 2022 et légitimement préoccupés par l'avenir de leur financement**. Il est urgent de se pencher sur la question de l'avenir de la contribution audiovisuelle publique et de donner davantage de moyens à ces entreprises pour assurer leurs missions.

Au cours de sa réunion du 3 novembre 2021, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable, pour ce qui concerne les programmes 844 et 847, à l'adoption des crédits de la mission « Avances à l'audiovisuel public » dans le projet de loi de finances pour 2022.



# 1. FRANCE MEDIAS MONDE : UN OPERATEUR PLEINEMENT ENGAGE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE SON COM MAIS INQUIET POUR L'AVENIR DE SON FINANCEMENT

## A. UN NOUVEAU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS D'UNE DUREE COURTE

L'année 2021 a vu l'adoption du nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) de France Médias Monde, d'une durée courte (2020-2022), destiné à tenir compte de la révision de la trajectoire budgétaire de l'opérateur à l'horizon 2022 décidée en juillet 2018, dans le cadre du plan d'économies imposé au secteur de l'audiovisuel public. Du fait du retard pris pour l'élaboration et l'adoption de ce COM (adopté en avril 2021, après avoir été transmis très tardivement au Parlement et au Conseil supérieur de l'audiovisuel) 2022 sera déjà sa dernière année d'application, alors qu'il est censé être applicable depuis janvier 2020 ! Dans son avis rendu le 27 janvier 2021, la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat a déploré un tel retard et demandé qu'à l'avenir les **projets de COM soient soumis au Parlement avant la date prévue pour leur entrée en vigueur**.

Comportant pour la première fois une **feuille de route commune et des objectifs partagés** avec les autres opérateurs de l'audiovisuel public, ce nouveau COM se présente comme un outil de mise en œuvre de la réforme de l'audiovisuel « à l'ère du numérique ». Il consacre l'opérateur de l'audiovisuel public extérieur comme « *relais essentiel du rayonnement international de la France* », ce dont on ne peut que se féliciter.

## B. UNE MISE EN ŒUVRE QUI PROGRESSE

Les différents axes stratégiques du COM, articulés autour de **cinq grands objectifs spécifiques**, sont cependant bien mis en œuvre par l'opérateur depuis 2020. Les rapporteurs constatent que l'application des différents volets du COM progresse :

- L'objectif 1 « **Proposer une offre d'information de référence** », qui fonde l'exigence d'une information de qualité, fiable et vérifiée et d'un engagement contre les campagnes de désinformation et les « fakes news », est consacré par la reconnaissance du public : France 24 et RFI sont ainsi classés dans le Top 10 du classement *Newsguard* des sites francophones les plus fiables. La notoriété des outils mis à disposition par FMM pour lutter contre les fausses informations, regroupés depuis 2019 dans un onglet « *Stop l'infox* » accessible sur les différents sites du groupe, continue à se développer. Enfin, le groupe FMM poursuit sa mission de **promotion des valeurs démocratiques et humanistes** dans les zones où celles-ci se trouvent menacées. A titre d'exemple, ses médias se sont particulièrement mobilisés pour couvrir les événements en Afghanistan l'été dernier.

- En ce qui concerne l'objectif 2 « **Promouvoir le plurilinguisme et la francophonie** », il faut souligner les avancées récentes que représentent la montée en puissance du projet *Afri'kibaaru* de développement des langues africaines, sur financement de l'Agence française de développement (AFD), le passage, en septembre dernier, de France 24 en espagnol à 24 heures de diffusion quotidienne, sans surcoût, et le développement de synergies dans le cadre de grilles renouvelées entre France 24 en arabe et MCD. Si l'on tient compte des langues de la plateforme *Infomigrants*, ce sont au total près d'une vingtaine de langues étrangères qui sont utilisées par FMM pour diffuser ses programmes. La promotion de la langue française reste cependant au cœur des missions du groupe à travers les antennes de France 24 et RFI en français et la mise à disposition d'outils d'apprentissage (comme le site RFI savoirs).

- **L'innovation numérique**, qui constitue **l'objectif 3** a progressé à travers le lancement au printemps 2021 de **ENTR**, nouvelle offre 100% numérique en six langues à destination des jeunes européens.



Pour mémoire, cette offre est développée en partenariat avec la Deutsche Welle, grâce à des financements européens. Les 13 millions de vidéos visionnées depuis le lancement témoignent déjà de son succès. Certains projets numériques (virtualisation, intelligence artificielle notamment) ont cependant enregistré un ralentissement du fait de la pandémie et des importantes cyber-attaques subies par le groupe au printemps 2021.

- S'agissant de **l'objectif 4 « assurer une présence mondiale tout en développant une stratégie régionalisée »**, Il faut noter que la distribution continue à s'étendre, malgré les économies imposées au groupe. Le nombre de foyers raccordés à la chaîne France 24 (444 millions de foyers) ne cesse d'augmenter. Il en est de même de la pénétration de la radio grâce à un parc de 180 relais FM (l'un des plus importants au monde) et à un réseau de 1700 radios partenaires, sans oublier une présence sur le territoire national grâce à la DAB+ (qui permet de diffuser RFI dans six villes, et MCD en Ile-de-France et à Marseille depuis cette année).

- Par ailleurs, le groupe continue d'améliorer **sa gestion interne**, conformément à **l'objectif 5 du COM**. En 2021, FMM a prévu d'étoffer les moyens alloués à son service d'achat par le recrutement d'un ETP supplémentaire et d'abaisser à 40 000 € HT le seuil d'intervention de ce service pour passer les marchés. En matière de RH, FMM se dote d'outils pour mieux suivre l'absentéisme et entend améliorer le fonctionnement de son système d'information (SIRH), par l'augmentation du taux de contrôles automatiques (de 52% en 2020 à 80% en 2021). Enfin, le groupe s'efforce de renforcer la transparence des indicateurs financiers et de rendre compte régulièrement au comité d'audit.

### C. DES RESULTATS AU RENDEZ-VOUS

En 2020, le groupe FMM a poursuivi sa progression, avec des résultats d'audience records puisqu'il a enregistré **251 millions de contacts hebdomadaires** sur ses trois médias, soit une hausse de 21 % par rapport à 2019, dont 166 millions sur les offres linéaires (+16%) et 85 millions (+ 34 %) sur le numérique.

Sur l'ensemble de l'année 2020, près de 2,5 milliards de contenus (vidéos et sons) ont été consultés, soit une hausse de 56 % par rapport à l'année précédente (1,5 milliard en 2019).



+ 21%



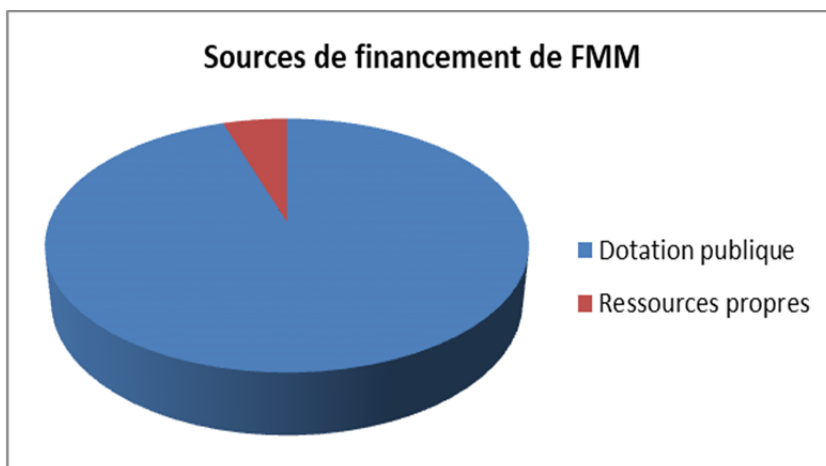
+ 56%

Si ces bons résultats ont été favorisés par la pandémie, la progression se poursuit en 2021, preuve de la **confiance de l'opinion envers les médias de service public**. France 24 en français a franchi récemment la barre des 4 millions d'abonnés sur Twitter. **Sur la période juin-juillet 2021, France 24 en français a dépassé la BBC en termes de nombre de vues sur Youtube.**

## D. UN FINANCEMENT A L'AVENIR TOUJOURS AUSSI INCERTAIN

Sans surprise et conformément à la trajectoire définie en 2018, qui prévoit une baisse de sa dotation de 3,5 M€ sur la période 2018-2022, le projet de loi de finances pour 2022 comporte une **dotation de 254,2 M€ pour FMM**, en baisse de 0,5 M€ par rapport à 2021.

Cette dotation représente la principale source de financement de l'opérateur, qui comprend aussi une **petite part de ressources propres** (recettes publicitaires et de distribution, subventions de l'AFD et des bailleurs internationaux). Après une forte baisse en 2020 (à 9,3 M€) du fait du démantèlement du site de diffusion chypriote et de la pandémie, une hausse des ressources propres est attendue en 2021 et 2022 (13,3 M€ et 13,7 M€), avec la reprise du marché publicitaire et l'augmentation du financement des bailleurs.



Un **rigoureux plan d'économies mis en œuvre dès 2018** comprenant notamment des réductions ciblées du réseau de distribution, des mutualisations éditoriales (autorisant la suppression d'une trentaine de postes), la renégociation de certains contrats et une politique de modération salariale, ainsi

que des efforts de bonne gestion, ont permis de contenir les charges d'exploitation. Cependant, l'entreprise subit une augmentation mécanique de certaines charges, comme la masse salariale (+1,2% par an), constituée aux 2/3 de salaires de journalistes, du fait notamment des automatismes liés à l'ancienneté.

Par ailleurs, la **question de l'avenir du financement se pose désormais de manière pressante, avec la disparition programmée (en 2023) de la taxe d'habitation, support de collecte de la contribution à l'audiovisuel public (CAP)**. Or, il n'y a pour l'instant aucune réflexion sur le devenir de la CAP, principale ressource financière de FMM (et des autres opérateurs de l'audiovisuel public). A ce jour, **FMM n'a aucune visibilité sur l'avenir de son financement**, ce qui obère sa capacité à se projeter dans le futur. Il faudrait notamment que l'opérateur se lance dès 2022 dans l'élaboration du prochain COM, mais comment pourrait-il le faire dans ces conditions ? **La commission des affaires étrangères souhaite que ce sujet soit pris en compte et débattu, notamment dans le cadre de la campagne pour l'élection présidentielle. Elle plaide pour une solution impliquant le maintien d'une recette dédiée à l'audiovisuel public, seule à même de garantir son indépendance.**

Enfin, **les financements externes sont un apport précieux, mais non sécurisé du fait de leur caractère temporaire, et fastidieux à renouveler**. Il faudrait assurer leur pérennité en prévoyant des enveloppes dédiées directement dans les budgets dont ils émanent (budget du ministère des affaires étrangères s'agissant de la subvention actuellement versée par l'AFD au titre de l'aide au développement, budget septennal de l'Union européenne s'agissant des projets *ENTR* et *Infomigrants*).

## 2. TV5 MONDE, UNE CHAÎNE DYNAMIQUE, UN SOUTIEN FRANÇAIS INSUFFISANT

### A. UNE STRATÉGIE RECEMMENT RENOUVELÉE ET UN SUCCÈS CONFIRMÉ

Outre la poursuite des orientations stratégiques du plan 2017-2020 (développements éditoriaux et des partenariats ciblant le continent africain, adaptation aux attentes des publics jeunes et enrichissement de l'offre d'apprentissage du français), le **plan stratégique 2021-2024 adopté par l'entreprise début 2021** comporte deux grandes orientations :

- **le développement de l'offre TV5MONDEplus** : Lancée le 9 septembre 2020, TV5MONDEplus est une **plateforme de vidéo à la demande** développée par TV5 Monde et TV5 Québec Canada, accessible gratuitement dans le monde entier (sauf en Chine, qui restreint l'utilisation d'internet et aux Pays-Bas, du fait de difficultés liées à un changement de distributeur).



Conformément au cahier des charges fixé, la plateforme propose un catalogue diversifié et étoffé (5 456 heures de programmes) d'offres francophones (séries de fiction, documentaires, magazines etc.) qui proviennent d'apports de diffuseurs actionnaires de TV5 Monde (comme France Télévision) et d'acquisitions directes de la chaîne francophone.

En 2021, l'enveloppe exceptionnelle (0,5M€ au titre du plan de relance) a permis à la chaîne d'améliorer l'offre de programmes français, qui est insuffisante en raison des moyens limités qui lui sont consacrés, alors que nos partenaires, notamment le Canada, dont les séries rencontrent un grand succès, investissent davantage dans les contenus. Il faudrait donc pouvoir prolonger l'effort consenti en 2021 pour éviter un déficit de l'offre française par rapport à celle de nos partenaires.

Les audiences de la plateforme sont en progression continue. Au premier semestre 2021, elle a enregistré **8,3 millions de visites** (Maghreb, France et Sénégal en tête) et 3,3 millions de vidéos démarrées (monde arabe, Europe et Amérique latine en tête), les séries et fictions étant le contenu le plus demandé (74% de la consommation alors qu'elles ne représentent que 27% du catalogue).

- **la sensibilisation aux enjeux environnementaux** à travers la labellisation des programmes traitant de cette thématique et du lancement en février 2021 d'une nouvelle émission hebdomadaire de 52 minutes baptisée *Oxygène* qui propose des documentaires et magazines historiques, culturels ou sociétaux en lien avec les enjeux environnementaux. Cette stratégie rencontre d'ores et déjà un succès, 77% des téléspectateurs estimant que TV5 Monde explique bien les enjeux de la protection de l'environnement.

Cette nouvelle stratégie s'appuie sur **une distribution qui pour la première fois depuis des années est repartie à la hausse** (le seuil de 400 millions de foyers étant désormais atteint), grâce à une diffusion par OTT<sup>1</sup>, après plusieurs années de réduction de la couverture satellitaire (Brésil, Italie, Espagne, Turquie) pour faire des économies. Celle-ci reste cependant la pierre angulaire de la distribution de TV5 Monde qui a des projets de développement en Afrique et dans l'Océan indien.

<sup>1</sup> « Over-the-top » ou service par contournement : l'OTT désigne les contenus proposés au moyen d'une connexion Internet sans intervention du fournisseur d'accès à Internet (ex : Netflix, Amazon Prime).

## B. UNE SITUATION FINANCIERE ASSAINIE MAIS UN MANQUE DE VISIBILITE SUR L'AVENIR

À ce jour, la situation financière de TV5 Monde est bonne. Les efforts réalisés pour dégager des économies (notamment une réduction de 5% des effectifs entre 2017 et 2021) portent leurs fruits.

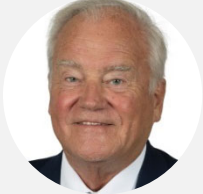
En 2021, le montant estimé des **charges est en baisse à 112,21 M€** (soit -1,77 % par rapport au budget 2020), conséquence de l'arrêt de production des journaux de nuit et de trois magazines, ainsi que de la réduction de la distribution en Europe et au Brésil. Les économies réalisées ont même permis de financer une hausse de 2,66 M€ des crédits destinés à la plateforme *TV5MONDEplus*. La dotation de la France à TV5 Monde s'établit à 76,65 M€ (y compris 0,5 M€ de crédits accordés au titre du plan de relance) et celle des autres pays francophones à 25,51 M€. La crise sanitaire continue à faire sentir ses **effets sur les recettes publicitaires et les revenus de distribution**, d'où une diminution attendue des ressources propres de 1,25 M€ par rapport à 2020.

Pour 2022, les contributions publiques devraient être au même niveau qu'en 2021 (103,68 M€ dont 76,15 M€ pour la contribution française et 25,5 M€ pour celles des partenaires) et une réévaluation de près de 0,5 M€ des recettes commerciales est escomptée avec la reprise économique. L'entrée prochaine de Monaco au capital devrait cependant être déterminante pour assurer l'équilibre.


Comme pour FMM, **des incertitudes pèsent sur le financement après 2022**. Conformément à la trajectoire financière arbitré par le Gouvernement en juillet 2018, la dotation française à TV5 Monde, ramenée à 76,15 M€ en 2019, doit rester stable jusqu'en 2022. Mais après ? **Il faudrait, au minimum, que la dotation soit maintenue au même niveau et idéalement qu'elle soit significativement augmentée, les moyens alloués à la chaîne restant très en-deçà de ses besoins pour assurer efficacement ses missions et développer ses projets**, qu'il s'agisse de la **communication** pour faire connaître *TV5MONDEplus* ou de l'extension de la chaîne jeunesse. Il est indispensable que ce sujet soit discuté dans le cadre de la campagne présidentielle.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées


<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



**Christian Cambon**  
Président de la commission  
Sénateur du Val-de-Marne  
(LR)



**Joëlle Garriaud-Maylam**  
Rapporteur  
Sénateur représentant les  
Français établis hors de France  
(LR)



**Jean-Noël Guérini**  
Rapporteur  
Sénateur des Bouches-du-Rhône  
(RDSE)

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>