

## Audiovisuel extérieur de la France : une réforme en cours

### Description

*Des travaux de la Cour des comptes, présentés en juillet 2008 et repris dans le rapport d'information du député Patrice Martin-Lalande pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, établissent un diagnostic très critique de la politique audiovisuelle extérieure de la France, dénonçant les défauts du système et l'échec des formes successives. Un an après l'annonce du projet de réorganisation de l'audiovisuel extérieur, une société holding a bien été constituée, mais celle-ci n'a pas encore le contrôle effectif des trois médias concernés, TV5Monde, RFI et France 24. TV5Monde reste un cas à part, et la reprise par l'Etat de la participation de TFI dans la chaîne France 24 fait toujours l'objet de négociations.*

### Quatre rapports nouveaux

La Cour des comptes a publié quatre rapports sur les sociétés de l'audiovisuel extérieur : France 24, RFI, TV5Monde et la banque de programmes Canal France international (CFI). En présentant ces travaux devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 22 juillet 2008, le président de la 3<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes, Jean Picq, énonce : *«La cherté d'une politique ne garantit pas la richesse d'une société»*. Incluant les travaux de la Cour des comptes dans son rapport d'information sur l'audiovisuel extérieur de la France pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, le député Patrice Martin-Lalande souligne la convergence de leurs constats respectifs : *« une déficience stratégique d'ensemble et un pilotage défaillant des opérateurs audiovisuels »*. Cette stratégie poursuivie *« entre instabilité et incohérence »* illustre notamment par une multiplication des structures, double une insuffisance des ressources. *« L'Etat a mal calibré les moyens financiers mis à disposition de l'audiovisuel extérieur »* : l'augmentation constatée de 31 % des crédits accordés à l'audiovisuel extérieur entre 2002 et 2007, pour atteindre 281 millions d'euros, correspond à la création de la nouvelle chaîne d'information France 24, et non à une manne supplémentaire pour RFI, CFI et TV5, dont les financements publics ont peu progressé au cours de cette période, respectivement +4,4 %, - 11,4 % et +6,9 % en euros constants.

L'appréciation des résultats est délicate, voire impossible. CFI, RFI et TV5 consacrent moins de 1 % de leurs ressources à la mesure d'audience. Dans le rapport qu'elle a consacré à TV5, la Cour des comptes explique que les performances de la chaîne en termes d'audience sont évaluées à partir de deux indicateurs : un coût, l'audience potentielle (le nombre de téléspectateurs initialisés) qui correspond à l'extension mondiale de son offre de programmes et de l'autre,

l'audience réelle, qui fait l'objet d'une mesure effective en Europe uniquement. Pour les autres régions du monde, ce sont les résultats de la mesure de l'audience de la chaîne, dans une cinquantaine de villes, au rythme de six à huit fois par an, qui servent de base à l'extrapolation des résultats. Selon la Cour des comptes, le fait que l'audience potentielle de TV5 progresse plus vite que son audience effective en Europe démontre la nécessité d'une *«politique plus ciblée de l'identification de ses publics»*.

Quant au pilotage des acteurs, il ressort des enquêtes menées par la Cour des comptes que les objectifs assignés aux sociétés de l'audiovisuel extérieur français ont été *«insuffisamment précis et parfois contradictoires»*. Les travaux de la Cour des comptes révèlent que la société de programme RFI a pâti de la dualité de tutelle de la direction du développement des médias (DDM) et de la direction de l'action audiovisuelle extérieure du ministère des affaires étrangères et, par conséquent, de la dualité de son financement, qui relève à la fois du Quai d'Orsay et de l'affectation d'une partie du produit de la redevance audiovisuelle. *«La double tutelle s'est avérée inefficace et paralysante, rendant impossible la mise au point d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM), pourtant obligatoire»*. RFI est aujourd'hui la seule entreprise de l'audiovisuel public dans ce cas. *«RFI a ainsi fait l'objet d'une moindre attention des pouvoirs publics alors qu'elle était la société de l'audiovisuel extérieur dont la situation appelait les arbitrages les plus nécessaires de leur part»*. A RFI, les tensions sociales sont très fortes et la direction est appelée à négocier en permanence avec les syndicats.

Concernant TV5, la Cour des comptes souligne notamment la contradiction jugée majeure, résultant du développement de l'information sur la chaîne, alors qu'elle avait pris la décision d'en lancer une nouvelle, spécialement consacrée à l'information internationale, fin 2004. Les dirigeants de la chaîne, comme son ministère de tutelle ont permis l'accroissement de l'offre d'information, jusqu'à un tiers de la grille entre 2002 et 2005, faisant de TV5 *«un modèle inédit de chaîne info/généraliste»*. Si la chaîne a enregistré une hausse de son audience, la masse salariale de sa rédaction a augmenté de 60 %. Cette tendance de la programmation s'est inversée en 2007, sans pour autant que le budget de l'information (10 millions d'euros) diminue sensiblement.

Le mode de financement de France 24 est jugé *«baroque»* par le député P. Martin-Lalande. Le budget et l'intégralité des risques financiers sont assumés par l'Etat. Pourtant, la chaîne a été créée par une société privée, détenue à parité par un actionnaire public, France Télévisions, et un actionnaire privé, TF1, et régie par un pacte d'actionnaires leur conférant un pouvoir de décision. Le montage de la société est tel que ses actionnaires n'encourent aucun risque financier réel. L'Etat s'est engagé par convention à assurer à France 24 un niveau de financement assorti d'une clause d'indexation favorable (3 % à 3,5 % d'augmentation par an) sur cinq ans, et à financer le développement de la chaîne (diffusion en langue arabe, extension de la zone de couverture...). Le budget de France 24 a ainsi été fixé à 88,5 millions d'euros pour l'année 2008, contre 70 millions d'euros dans la loi de finances initiale, à 117 millions d'euros en 2009, puis 130 millions

dâ€™euros en 2010, soit un quasi doublement du budget initialement prévu en 2006, l’année de son lancement. La convention de subvention signée entre l’Etat et la chaîne ne prévoit ni le développement de ressources propres, ni l’intéressement des actionnaires aux performances de la société. Par ailleurs, en l’absence d’une clause de retour sur investissement, l’Etat ne peut bénéficier en aucune façon de la valorisation de France 24. Les actifs reviendraient aux actionnaires en cas de cessation d’activité, précise le rapport.

Deux questions d’ordre capitalistique restent à résoudre afin de poursuivre la réforme : la prise de contrôle, par la société holding audiovisuel extérieur de la France, de France 24 et de RFI. Des négociations difficiles sont en cours entre l’Etat et TF1 qui évalue à 90 millions d’euros sa participation, acquise deux ans plutôt pour 17 500 euros. Selon P. Martin-Lalande, *« ses prétentions vont au-delà de ce que l’Etat peut se permettre, sans parler des aspects moraux de la question »*.

Quant à l’entree de la holding au capital de RFI, la loi sur la modernisation de l’économie prévoit de modifier la loi de 1986 relative à la liberté de communication, afin que l’Etat puisse détenir indirectement, et non plus directement, la totalité du capital de la radio publique.

Enfin, concernant TV5Monde, le rapport conclut que ses caractéristiques de média généraliste, multilatéral et francophone, font de la chaîne de télévision TV5 un cas à part qui *« doit être traité au moins dans un premier temps »* en marge d’une réforme dont l’enjeu premier est le rapprochement de RFI et France 24.

Si P. Martin-Lalande considère que la réforme de l’audiovisuel extérieur en cours *« va dans le bon sens »*, notamment grâce à la constitution d’une société holding regroupant les différents acteurs, il consacre la dernière partie de son rapport aux *« clefs de la réussite »* :

*« – en finir avec la dispersion des cibles : mieux choisir les zones géographiques et bien identifier les publics et les médias qui les desservent ;*

*– ne pas précipiter la réforme...[...] Ainsi, avant de dire ce que doit être et ce que doit faire la nouvelle structure, il faut être au clair sur les questions à régler pour chaque société... ; »*

*– ne pas rater le tournant du multimédia pour un rapprochement des compétences et une meilleure cohérence des supports ;*

*– veiller à la réalisation des synergies en empêchant la dérive des coûts de la réforme ; »*

*– [...] mettre en place un véritable pilotage politique à côté du pilotage opérationnel par la société holding. »*

Selon P. Martin-Lalande, *« La politique extérieure de l'Etat ne se définit pas dans le conseil d'administration d'une société »*.

Reste à espérer, à la suite de P. Martin-Lalande, que l'ensemble de ces travaux servira *« à nourrir le débat sur la refondation de l'audiovisuel »*.

### La réorganisation se poursuit

Depuis l'annonce présidentielle durant l'été 2007 de la réorganisation de l'audiovisuel extérieur, seule la société holding a été créée, sans être dotée d'un pouvoir effectif. Désigné par la volonté du président de la République, président de la société holding Audiovisuel extérieur de la France, du directoire de France 24 et de TV5Monde, Alain de Pouzilhac a été nommé président de RFI par le CSA en juin 2008, conformément à la loi selon laquelle ce dernier doit être choisi parmi les représentants de l'Etat au conseil d'administration.

Avant la fin de l'année 2008, la société holding conclura avec l'Etat un contrat d'objectifs et de moyens déterminant sa stratégie financière pour les années 2009 à 2011. Pour l'année 2009, l'Etat a prévu une augmentation de 0,8 % du budget consacré à l'audiovisuel extérieur, porté à 298 millions d'euros, 233 millions d'euros émanant du budget de l'Etat auxquels s'ajoutent 65 millions d'euros de redevance audiovisuelle. La réforme devra donc se faire à budget constant, en attendant que les synergies envisagées portent leurs fruits.

Désignant d'emblee TV5Monde comme un cas à part, l'équipe dirigeante de la holding annonce vouloir créer des synergies entre France 24 et RFI dans les domaines de ressources humaines, de la commercialisation des services et dans le développement des nouvelles technologies, en même temps qu'elle affiche sa volonté de coordonner leur distribution, afin notamment d'éviter de mettre les deux chaînes en concurrence sur un même réseau. L'idée d'une *newsroom* commune à RFI et France 24, ou encore le projet de création d'un portail d'information commun, ont été abandonnés.

### TV5Monde, un « cas à part »

La nouvelle directrice générale de TV5Monde, Marie-Christine Saragosse, envisage des synergies avec les autres organismes composant la holding Audiovisuel extérieur de la France, France 24 et RFI, pour négocier avec les opérateurs de réseaux de diffusion, les agences de presse ou pour réaliser des études d'audience. Néanmoins, la chaîne continuera à produire ses programmes d'information, tout en collaborant avec RFI ou France 24 à l'occasion d'événements particuliers.

Pour Marie-Christine Saragosse, l'avenir de TV5Monde réside plutôt dans sa mutation en *« un média global et multisupport »*. A l'instar des autres chaînes de télévision internationales,

TV5Monde doit préserver son maintien sur les réseaux de distribution des grands opérateurs du câble et du satellite, en même temps qu'elle doit s'efforcer d'être accessible partout et sur la totalité des nouveaux supports numériques. Face à la forte concurrence des chaînes dans l'offre de base des opérateurs, TV5Monde doit diversifier ses supports de diffusion. Ainsi, la chaîne va tenter d'adapter son offre sur Internet avec la création de portails différents selon les régions, comme le portail TV5 Afrique, et lancer de nouveaux services d'IPTV, de vidéo à la demande, de télévision de rattrapage et de téléphonie mobile. Elle doit également toucher de nouvelles franges de public, en proposant des programmes ciblés pour les enfants ou les voyageurs. L'annonce de la suppression de la publicité sur la télévision publique a déjà produit ses premiers effets sur TV5Monde : - 50 % de revenus sur l'antenne France Belgique Suisse (1,6 million d'euros), du fait des coupages publicitaires.

L'incident diplomatique ayant été évité de justesse entre la France et ses partenaires à propos de la gestion de la chaîne francophone (voir le n°6-7 de *La revue européenne des médias printemps-été* 2008), la ministre canadienne du patrimoine, Josée Verner, a estimé lors de la première rencontre de juin 2008 entre le gouvernement canadien et les nouveaux dirigeants français de TV5Monde que l'accord signé en avril 2008 consacre l'autonomie de la chaîne, en confirmant la place de TV5Monde face à la réforme engagée par la France dans le domaine de l'audiovisuel extérieur, et en distinguant la fonction de président de celle de directeur général, élu par le conseil d'administration de la chaîne pour une durée de cinq ans.

L'accord du 29 avril 2008 prévoit notamment une augmentation de la diffusion de programmes produits par les partenaires de la chaîne ainsi qu'un accroissement de leur participation budgétaire. Le Canada, en septembre 2008, a réaffirmé son soutien à TV5, par l'intermédiaire de son Premier ministre Stephen Harper, en s'engageant à verser l'équivalent de 16,5 millions d'euros supplémentaires sur cinq ans, soit 9,9 millions d'euros pour TV5Monde et 6,6 millions d'euros pour TV5 Québec-Canada. Les programmes canadiens passeraient de 6 % à 9 % dans la programmation de la chaîne francophone. Le gouvernement canadien souhaite ainsi prendre part à la direction de TV5Monde.

La subvention attribuée à l'antenne Québec-Canada de TV5 sera consacrée à la production d'émissions en haute définition et au développement de nouveaux services comme la vidéo à la demande. Les ministres des pays partenaires chargés de TV5Monde devaient entériner officiellement leur accord et s'accorder sur un nouveau plan stratégique pour la chaîne dans le courant de l'automne 2008.

## Le dossier France 24 / TF1

Tant qu'un accord ne sera pas trouvé avec TF1 sur la reprise par l'Etat de sa participation dans France 24, la réforme de l'audiovisuel extérieur restera lettre morte. La question devait être réglée avant l'été 2008, mais l'Etat n'a pas encore trouvé de solution au rachat de la participation de TF1 dans la chaîne d'information internationale. Fin septembre 2008, les négociations n'ont

---

toujours pas abouti. L'engagement de TF1, à parité avec France Télévisions, dans la création de France 24, semble relever davantage de la tactique politique que de la diversification de ses activités. Après une mise de départ de 17 500 euros en échange de 50 % du capital, la participation de TF1 au développement de France 24 s'est concrétisée par l'apport rémunéré de moyens techniques et d'images. En 2007, l'ensemble de ces prestations a été facturé 3,8 millions d'euros par TF1. Alors que TF1 s'est opposé à la fourniture d'images « fraîches » (ayant moins de 24 heures), la chaîne a facturé ses images 50 % plus cher que celles produites par France Télévisions. D'emblée, il s'agissait pour la chaîne du groupe Bouygues, éditeur de la chaîne d'information LCI, d'empêcher la diffusion nationale de France 24, en s'opposant systématiquement à la reprise de la chaîne d'information internationale sur l'ADSL dont les offres de chaînes diffusent LCI. Selon le rapport du député P. Martin-Lalande de juillet 2008, TF1 réclamait 90 millions d'euros aux pouvoirs publics en échange de sa part « réelle » dans le capital de France 24. La chaîne aurait consenti, selon la presse, à ce que cette somme lui soit versée non pas en numéraire, mais sous la forme d'un allègement de ses obligations réglementaires. Les pouvoirs publics, quant à eux, estimaient que la participation de TF1 était comprise entre 15 et 20 millions d'euros.

A la mi-septembre 2008, les chiffres annoncés avaient été revus à la baisse : il ne s'agissait plus que de 45 millions d'euros, c'est-à-dire la moitié de la valorisation de France 24, soit 90 millions d'euros selon une analyse de la banque Rothschild. TF1 serait même revenue entre-temps au montant plus « raisonnable » de 15 millions d'euros. Après avoir envisagé de rompre les négociations avec TF1, laissant ainsi la chaîne privée poursuivre son partenariat dans France 24 sans avoir de rôle opérationnel, l'Etat a finalement opté pour la solution de la dernière chance en proposant à TF1 un contrat pluriannuel de fourniture d'images à France 24, en échange de ses parts de capital. Pour la chaîne privée qui facturait déjà des images d'archives et de compétitions sportives grâce à sa filiale Eurosport pour 1,5 million d'euros annuels, cette solution de continuité pourrait s'apparenter à une véritable rente de situation. Les images revendues sont en effet déjà amorties sur ses propres antennes.

Il est urgent pour l'État de sortir de cette situation de blocage. Afin d'éviter tout conflit d'intérêt, Alain de Pouzilhac, PDG de la société holding Audiovisuel extérieur de la France (AEF), a provisoirement ses fonctions de président du directoire de France 24, le 29 septembre 2008, le temps de mener les négociations avec TF1. Tandis que la chaîne traverse une grave crise interne, à la suite du licenciement pour faute grave du directeur de la rédaction, Grégoire Deniau, et du rédacteur en chef, Bertrand Coq, la rédaction de la chaîne, par l'intermédiaire de son intersyndicale, publiait le communiqué suivant : «*La concomitance de ces évictions avec les échéances qui attendent France 24, appelle à rejoindre la holding de l'Audiovisuel extérieur, suscite parmi les salariés des interrogations sur d'éventuelles manœuvres politiques* ». Le 3 octobre 2008, Vincent Giret, de la direction Presse Magazine France de Lagardeère Active, a été nommé directeur de la rédaction de France 24.

### Un bouquet satellitaire de chaînes francophones ?

Dans une tribune libre publiée dans le quotidien *Libération* en date du 26 septembre 2008, Philippe Cayla, président de la chaîne européenne d'information Euronews, ancien directeur du développement international de France Télévisions et ancien administrateur de TV5, défend l'idée d'un bouquet de chaînes francophones diffusé par satellite. Selon Philippe Cayla, les francophones et les expatriés seraient intéressés par une offre payante d'un bouquet local si celui-ci comportait les chaînes de France Télévisions. Il faudrait pour cela utiliser le principe de la « gestion collective de droits » auquel France Télévisions recourt déjà pour être reprise sur les bouquets satellitaires en Afrique. Ce mode de commercialisation, inventé dans les années 1950, a permis la diffusion en Belgique des chaînes internationales. La « gestion collective de droits » consiste à faire payer les droits audiovisuels *a posteriori* par les opérateurs de réseaux, au lieu d'être payés d'avance par les chaînes, à condition que la retransmission soit intégrale, simultanée et sans changement, c'est-à-dire sans sous-titres et sans rediffusion. Ainsi, en évitant les décalages horaires trop importants, la diffusion peut couvrir un axe Nord-Sud sur lequel se trouve l'essentiel de la francophonie européenne et africaine. Ce bouquet devrait regrouper à terme toutes les chaînes publiques francophones, à commencer par les partenaires belges, suisses et canadiens de TV5Monde. Concernant l'information, Philippe Cayla propose de transformer France 24 en une chaîne d'information francophone à laquelle se joindraient des journalistes belges, suisses, canadiens, africains, afin de donner à la chaîne l'identité qui lui manque face à la concurrence. Tandis que TV5Monde pourrait ainsi abandonner la diffusion des journaux d'information pour devenir une chaîne du divertissement, de la culture et du sport, avec un sous-titrage systématique des programmes. Selon Philippe Cayla, la France est le seul pays européen où l'État, et non le service public audiovisuel, exerce la responsabilité opérationnelle de l'audiovisuel extérieur.

Sources :

- « Les grands chantiers de TV5Monde », Paule Gonzalez, *Le Figaro*, 2 juin 2008.
- « TV5Monde : rencontre à Ottawa pour les nouveaux dirigeants de la chaîne », AFP, tv.org, 3 juin 2008.

- « Controverse financière entre TF1 et l'État autour de France 24 », Grégoire Poussielgue, *Les Echos*, 17 juin 2008.
- « Les grands chantiers de l'audiovisuel extérieur », Paule Gonzalez, *Le Figaro*, 8 juillet 2008.
- « Marie-Christine Saragosse redonne de l'élan à TV5Monde », Isabelle Repiton, *La Tribune*, 8 juillet 2008.
- « La réforme de l'audiovisuel extérieur peine à se concrétiser », Isabelle Repiton, *La Tribune*, 23 juillet 2008.
- *Audiovisuel extérieur de la France : nouvelles analyses pour mieux reformer*, P. Martin-Lalande, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, Rapport d'information n°1087, juillet 2008.
- « Audiovisuel extérieur : la Cour des comptes dénonce de nombreux errements de l'État », Grégoire Poussielgue et Jamal Henni, *Les Echos*, 18 août 2008.
- « TF1 se voit proposer un schéma pour sortir du capital de France 24 », Grégoire Poussielgue, *Les Echos*, 19 septembre 2008.
- « Alain de Pouzilhac quitte « provisoirement » la tête de France 24 », AFP, tv5.org, 29 septembre 2008.
- « Alain de Pouzilhac : c'est sûr et c'est sûr », *Libération*, 30 septembre 2008.
- « France 24 : l'intersyndicale exprime sa vive inquiétude pour l'avenir », AFP, tv5.org, 20 septembre 2008.
- « Canada : le Premier ministre Stephen Harper veut augmenter son soutien au budget de TV5Monde », *La Correspondance de la Presse*, 22 septembre 2008.
- « Hausse de 3 % de la ressource publique allouée aux différents sociétés du secteur audiovisuel public en 2009 (hors compensations publicitaires) », *La Correspondance de la Presse*, 29 septembre 2008.
- « Pour un bouquet de chaînes francophones », Philippe Cayla, président d'Euronews, *Libération*, 26 septembre 2008.

## Categorie

### 1. Usages

**date création**

22 septembre 2008

**Auteur**

françoise