

N° 130

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024,

TOME X

AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

France Médias Monde (Programme 844),

TV5 Monde (Programme 847) et

Programme de transformation (Programme 848)

Par MM. Roger KAROUTCHI et Jean-Noël GUÉRINI,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Cédric Perrin, président ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Jean-Baptiste Lemoyne, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal, vice-présidents ; M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure, secrétaires ; MM. Étienne Blanc, Gilbert Bouchet, Mme Valérie Boyer, M. Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, André Guiol, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Claude Malhuret, Didier Marie, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1680, 1715, 1719, 1723, 1745, 1778, 1781, 1805, 1808, 1820 et T.A. 178

Sénat : 127 et 128 à 134 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL	5
I. UNE ÉVOLUTION DES MOYENS ENCORE INSUFFISANTE POUR GAGNER LA « GUERRE INFORMATIONNELLE »	6
A. DES MOYENS DE L' AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR GLOBALEMENT PRÉSERVÉS COMPTE TENU DE L'INFLATION	6
1. <i>Des moyens préservés à défaut d'avoir été réévalués à la hauteur des besoins</i>	6
2. <i>Un débat toujours inabouti quant à l'avenir des modalités de financement à compter de 2025</i>	7
B. LE RÔLE STRATÉGIQUE DE L' AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR DANS UN MONDE GAGNÉ PAR L'INSTABILITÉ ET LA VIOLENCE	7
1. <i>Face à la multiplication des conflits notre audiovisuel extérieur est invité à faire à moyens constants</i>	8
2. <i>Un audiovisuel extérieur sujet à la censure et aux tentatives de déstabilisation</i>	8
II. DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DÉPENDANTS DE SOURCES DE FINANCEMENT ENCORE INCERTAINES	11
A. FRANCE MÉDIAS MONDE : UNE PÉRÉNISATION DES FINANCEMENTS ISSUS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT À CONFIRMER	11
1. <i>Des moyens insuffisants pour compenser totalement l'inflation</i>	11
2. <i>Plusieurs « projets de proximité » dont les modalités de financement demeurent incertaines</i>	12
B. TV5 MONDE : UNE HAUSSE DES MOYENS INSUFFISANTE POUR PERMETTRE LE MAINTIEN DE L'ENSEMBLE DES ACTIVITÉS	13
1. <i>Une augmentation des moyens trop limitée pour éviter des réductions d'activité en 2023</i> .	13
2. <i>De nouveaux arbitrages inévitables compte tenu de la faible hausse des moyens envisagée sur la période 2024-2028</i>	14
ANNEXE	17
EXAMEN EN COMMISSION	19
Liste des personnes auditionnées	25

L'ESSENTIEL

La multiplication des crises internationales a mis en évidence la nécessité pour les démocraties de disposer de médias puissants produisant une information de référence diffusée largement à l'international.

Si la prise de conscience a mis du temps à s'imposer elle fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus qui appelle des décisions courageuses. La « guerre informationnelle » constitue ainsi un enjeu majeur selon Matthieu Peyraud, directeur de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères qui reconnaît l'importance qu'a prise la « guerre des narratifs » conduite par les nouveaux médias créés par la Chine, la Russie et certaines puissances régionales qui les ont dotées de moyens considérables.

Ce contexte a pour conséquence d'élargir le champ des missions des entreprises de l'audiovisuel extérieur au-delà de la diffusion de la francophonie pour devenir des acteurs à part entière de la diplomatie d'influence et de la « guerre des narratifs » dans le respect de l'indépendance éditoriale des entreprises.

Cette posture plus offensive de l'audiovisuel extérieur dans un paysage médiatique international âprement disputé soulève plusieurs questions fondamentales :

- Quel surcroît de financement pour répondre aux nouveaux défis soulevés par la multiplication des conflits et faire de l'audiovisuel extérieur une véritable priorité ?

- Comment garantir que les modalités de financement de l'audiovisuel extérieur respecteront à l'avenir l'indépendance des entreprises de l'audiovisuel public extérieur ?

- Peut-on éviter que les médias français et leurs journalistes apparaissent comme des « agents de l'étranger » (pour reprendre la terminologie russe) dans certains pays en crise ?

- Comment, enfin, garantir la sécurité des personnels et des collaborateurs locaux alors que les conflits deviennent de plus en plus violents et que les belligérants n'hésitent pas à viser directement les journalistes ?

Si les moyens de l'audiovisuel public devraient être globalement préservés sur la période 2024-2028 afin, en particulier, de compenser pour partie l'inflation, on peut regretter qu'aucune priorité ne soit véritablement donnée à l'audiovisuel extérieur pour répondre à la guerre informationnelle et à l'affaiblissement de notre pays sur la scène internationale.

Noyé dans le vaste ensemble de l'audiovisuel public, l'audiovisuel extérieur ne bénéficie pas de l'attention qu'il mériterait compte tenu de la gravité du contexte international. L'importance des crédits accordés à France Télévisions suscite tout de même des interrogations compte tenu des résultats obtenus (faible audience de la chaîne France Info, échec coûteux de Salto, production peu originale et inadaptée à l'exportation) et amène les rapporteurs à poser une question taboue : une partie de ces crédits ne serait-elle pas mieux employée pour financer l'audiovisuel extérieur et l'influence de la France dans le Monde ?

Les modalités de financement de l'audiovisuel public à compter de 2025 n'ont pas été davantage précisées ce qui constitue un risque particulier pour l'audiovisuel extérieur qui doit justifier de son indépendance par rapport à des autorités françaises souvent décriées dans certaines parties du monde (Afrique, Moyen-Orient, Turquie, Russie...).

Sans véritables moyens supplémentaires, France Médias Monde et TV5 Monde poursuivent néanmoins leurs efforts pour former des journalistes locaux dans les pays dont la stabilité est menacée, développer la production locale et veiller à protéger leurs personnels qui sont de plus en plus souvent visés par les actions de déstabilisation menées par les régimes autoritaires. Jamais sans doute l'existence de ces médias n'aura été autant nécessaire et rarement pour autant un tel atout aura été aussi négligé pour défendre les valeurs démocratiques contestées sur tous les continents.

I. UNE ÉVOLUTION DES MOYENS ENCORE INSUFFISANTE POUR GAGNER LA « GUERRE INFORMATIONNELLE »

A. DES MOYENS DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR GLOBALEMENT PRÉSERVÉS COMPTE TENU DE L'INFLATION

1. Des moyens préservés à défaut d'avoir été réévalués à la hauteur des besoins

Les dirigeants des entreprises de l'audiovisuel public extérieur sont partagés quant au PLF 2024 et à la trajectoire budgétaire sur la période 2024-2028. Ils se réjouissent de la hausse des moyens en 2024 (+5,08% pour France Médias Monde à 299 M€ et +4,36% à 83,5 M€ pour TV5 Monde) mais ils constatent que cette hausse devrait se poursuivre sur un rythme beaucoup plus modéré les années suivantes (+2,55% en 2025 et +1,88% en 2026 pour FMM et +1,49% et +1,54% pour TV5 Monde).

Cette progression de la dotation publique devrait permettre de compenser en 2024 au moins en partie la hausse des coûts ainsi que de manière plus complète les incidences fiscales de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP). Elle demeure néanmoins trop limitée pour pouvoir considérer que ce PLF ferait de l'audiovisuel public extérieur une véritable priorité au moment où l'on assiste à une résurgence des conflits de haute intensité et alors que la France est mise en cause dans plusieurs régions du monde.

Si l'on tient compte des crédits portés par le nouveau « Programme de transformation » (P848) à hauteur de 69 M€ en 2024, on constate qu'ils ne profitent pas à TV5 Monde et qu'une enveloppe modeste de 5 M€ bénéficie à France Médias Monde, alors que France Télévisions bénéficiera de 45 M€ (soit la moitié environ du coût total de la plateforme Salto qui a été fermée le 27 mars 2023 sans qu'aucun bilan n'ait été réalisé de cet échec).

En somme, une nouvelle fois, les décisions de l'État donnent le sentiment de récompenser les « mauvais élèves » qui peinent à se réformer et à définir une stratégie adaptée au monde numérique et de ne pas prendre réellement la mesure des choix à faire compte tenu des menaces créées par les bouleversements du monde et la « guerre informationnelle ».

Le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) partage le constat des rapporteurs selon lequel un effort exceptionnel aurait été justifié en 2024, le directeur de la diplomatie d'influence ayant constaté lors de son audition que « *l'audiovisuel extérieur était globalement moins doté que les autres entreprises de l'audiovisuel public* ». Le MEAE constate par ailleurs que sur la durée du futur contrat d'objectifs et de moyens (COM) l'inflation ne sera que partiellement compensée.

2. Un débat toujours inabouti quant à l'avenir des modalités de financement à compter de 2025

La suppression de la contribution à l'audiovisuel public actée à l'été 2022 a donné lieu à un financement par une fraction du produit de la TVA qui ne pourra être maintenu au-delà de 2024 sans procéder à une modification de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001. Cette dernière hypothèse semble néanmoins de moins en moins assurée ce qui a fait émerger des craintes quant à un financement par des dotations budgétaires qui aurait pour inconvénient de soumettre les entreprises de l'audiovisuel aux affres de la régulation budgétaires et au risque de pressions sur les lignes éditoriales.

Lors de son audition par les rapporteurs, le représentant du MEAE a ainsi indiqué que le ministère demeurait « *réticent à l'idée d'une budgétisation de son financement qui comporte un risque réputationnel réel (puisque'elle) pourrait être interprétée comme une prise de contrôle par l'État et risquerait d'être utilisée pour affaiblir les médias publics français dans leur diffusion à l'étranger, dans un contexte où ces médias sont de plus en plus fréquemment attaqués et accusés d'être la voix de la France, notamment en Afrique* ». Lors de son audition la présidente de FMM a rappelé que « *de nombreux acteurs internationaux opèrent une distinction claire entre les médias financés par les citoyens (« médias de service public » et ceux directement financés par un État (« médias d'État »)* ».

Les rapporteurs souhaitent donc que le futur COM de France Médias Monde apporte les garanties nécessaires concernant la nature des moyens qui lui seront affectés afin de préserver son indépendance et sa réputation. Ils estiment nécessaire de tenir compte de la spécificité de l'audiovisuel extérieur au besoin en différenciant les modalités de son financement de celui du reste de l'audiovisuel public.

B. LE RÔLE STRATÉGIQUE DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR DANS UN MONDE GAGNÉ PAR L'INSTABILITÉ ET LA VIOLENCE

La guerre en Ukraine, la déportation des Arméniens du Haut-Karabagh, puis l'attaque du Hamas sur Israël ont ouvert en quelques mois

une nouvelle page de l'Histoire marquée par la remise en cause du droit international, des déchaînements de violence désinhibée et la multiplication des campagnes de désinformation. Dans ces conditions, **l'existence d'un pôle audiovisuel extérieur puissant devient un atout considérable pour un pays comme la France** et il apparaît indispensable de lui donner des moyens adaptés à ses missions. Or **tout laisse penser que cet indispensable sursaut devra encore attendre.**

Il n'est pas exagéré, en effet, de considérer que l'audiovisuel extérieur ne constitue toujours pas une priorité pour les autorités françaises au moment même où, selon l'expression de la présidente de France Médias Monde, « la démocratie régresse dans le monde et que l'ordre international est remis en cause ».

1. Face à la multiplication des conflits notre audiovisuel extérieur est invité à faire à moyens constants

Avec le déclenchement de la guerre en Ukraine l'audiovisuel extérieur a dû trancher la question des moyens mobilisables pour en assurer le suivi. Après avoir mobilisé des moyens exceptionnels à partir de février 2022, TV5 Monde a dû réduire la voilure au second semestre compte tenu de ses faibles marges de manœuvre budgétaires pour se recentrer sur ses priorités stratégiques. De la même manière, en 2023, les crises au Sahel ont été traitées avec les moyens habituels grâce à une très forte mobilisation de l'encadrement, des équipes de l'information de TV5 Monde et de ses correspondants en Afrique.

La mobilisation des équipes de FMM depuis le début de la guerre en Ukraine a également eu pour conséquence des dépassements budgétaires qui ont néanmoins pu être financés par une hausse de la publicité numérique dont le chiffre d'affaires a cru parallèlement aux audiences.

Aucun financement exceptionnel n'a été accordé à FMM et TV5 Monde afin de hisser leurs moyens pour leur permettre de répondre à une nouvelle donne qui se révèle pourtant de plus en plus structurelle et durable. **Sur le terrain, le décrochage des moyens est de plus en plus notable tant avec les médias occidentaux (BBC, DW) qu'avec les nouveaux médias d'État qui diffusent la propagande russe, chinoise ou turque.**

Alors que le Monde s'emballe et que de nombreux acteurs ont basculé en « économie de guerre médiatique » la France donne le sentiment de gérer les affaires courantes avec les moyens du bord.

2. Un audiovisuel extérieur sujet à la censure et aux tentatives de déstabilisation

La dégradation de la situation internationale a des effets directs sur les conditions de travail de notre audiovisuel extérieur qui est confronté à

des coupures et des censures en Russie, au Mali, au Burkina Faso et plus récemment au Niger (voir annexe du présent rapport). Monte Carlo Doualiya a vu sa diffusion suspendue au Soudan en 2023 et en Libye en 2022.

FMM n'entretient plus de correspondance au Mali et le recours exclusif aux seuls correspondants locaux expérimentés est de mise au Burkina Faso, au Niger et en Iran.

Ces actions hostiles sont la conséquence de la puissance et de l'indépendance des différentes antennes de France Médias Monde selon sa présidente Marie-Christine Saragosse. FMM fait tout son possible pour contourner ces censures (ondes courtes, réception satellitaire directe, diffusion sur les réseaux sociaux...) mais le groupe considère que les audiences numériques ne compensent pas entièrement les pertes liées aux coupures.

Au-delà de la censure, **FMM est également confronté à un risque sécuritaire croissant avec une mise en cause des journalistes sur le terrain mais également dans les univers numériques** (haine en ligne, risque cyber, harcèlement, cyber attaques...). Le groupe doit faire face à toutes sortes d'attaques, d'instrumentalisations et de manipulations destinées à le décrédibiliser qui sont initiées par des régimes qui ne respectent aucun principe déontologique.

Les actions de déstabilisation à l'encontre de TV5 Monde sont plus difficiles à organiser puisque la chaîne internationale francophone diffuse par définition une pluralité d'opinions. La chaîne se voit cependant régulièrement reprocher par les autorités chinoises de ne pas laisser suffisamment de place à leur point de vue officiel. Quant à la Russie, elle nourrit une forte hostilité à l'endroit de TV5 Monde et lui interdit d'être diffusée en Russie.

La Russie développe également en Afrique des actions de désinformation massives qui peuvent prendre la forme de vidéos réalisées par le groupe Wagner visant à dénigrer violemment la France pour attiser le rejet des populations locales. L'Algérie constitue par ailleurs l'une des principales sources de désinformation à l'égard de la France et des médias français.

TV5 Monde a réussi néanmoins à maintenir une diffusion en Russie auprès de 1,7 million de foyers par le biais du satellite HB13 qui permet également à 1,4 million de foyers ukrainiens de recevoir le signal de la chaîne. À noter qu'**en Afrique TV5 Monde reste parfois la seule chaîne francophone d'information indépendante lorsque les antennes de France 24 et de RFI sont coupées**. La chaîne francophone doit ce traitement spécifique au fait qu'elle a une forte présence locale en tant qu'acteur de la production audiovisuelle locale et qu'elle joue un rôle important dans la diffusion audiovisuelle africaine.

À noter, par ailleurs, que les cyber-attaques demeurent nombreuses et quasi-quotidiennes. FMM a ainsi connu deux cyber-attaques très sérieuses en juin 2021 qui ont pu être maîtrisées avec le concours de l'ANSSI. L'ensemble des entreprises de l'audiovisuel public partage une expertise commune depuis l'attaque d'origine russe qui a endommagé gravement les systèmes de TV5 Monde les 8 et 9 avril 2015.

Protéger nos journalistes : une priorité quotidienne pour nos opérateurs et le MEAE

Face à la montée des menaces les rapporteurs ont souhaité examiner les procédures mises en place afin de protéger les journalistes et les autres personnels en poste dans les zones dangereuses. Si les risques ont toujours existé, la nature des menaces ne cesse de se diversifier. Le harcèlement, notamment sur internet et les réseaux sociaux, se généralise tandis que le risque d'arrestation ou de détention arbitraire demeure important ainsi que celui d'enlèvement ou d'atteinte à l'intégrité physique.

La mise en cause des journalistes peut intervenir à l'occasion de la réalisation d'un reportage ou d'une enquête sur un sujet sensible mais elle peut aussi résulter du traitement à l'antenne d'un thème clivant ou refléter une contestation plus générale de la ligne éditoriale par les autorités.

L'obtention des visas journalistiques et des accréditations devient plus difficile et leur retrait ou leur suspension intervient plus systématiquement dès lors que la couverture éditoriale de l'actualité déplaît aux autorités concernées.

Afin d'accroître le niveau de vigilance et adapter les attitudes à tenir, FMM a mis en place depuis plusieurs années une direction de la sûreté dédiée exclusivement à ces questions qui d'une part recueille des informations très précises sur la situation sécuritaire dans les zones concernées et propose aux journalistes des formations adaptées. Le Centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE intervient en lien direct avec la direction de la sûreté de FMM qui apporte son expertise à l'ensemble de l'audiovisuel public mais également privé lorsque des personnels sont en difficulté sur le terrain.

Le rôle de la direction de la sûreté de FMM est devenu fondamental à tous les stades de l'action des journalistes sur le terrain. La phase préparatoire permet de mesurer le rapport entre la valeur de l'information recherchée et les risques encourus et d'étudier les dispositions de sécurité. Lors de la mission, un suivi 24/7 est organisé avec des contacts plusieurs fois par jours. Enfin un débriefing complet est assuré après chaque mission.

Au 30 octobre 2023, FMM aura formé 185 journalistes et techniciens extérieurs au reportage en zone dangereuse (ZD) dont 67 appartenant à un média public.

Les rapporteurs souhaitent apporter leur plein et entier soutien aux équipes de France Médias Monde et de TV5 Monde qui défendent partout l'indépendance de l'information face à des régimes souvent sans scrupules et disposant de moyens de déstabilisation considérables.

II. DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DÉPENDANTS DE SOURCES DE FINANCEMENT ENCORE INCERTAINES

A. FRANCE MÉDIAS MONDE : UNE PÉRÉNISATION DES FINANCEMENTS ISSUS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT À CONFIRMER

1. Des moyens insuffisants pour compenser totalement l'inflation

Le PLF 2024 prévoit d'accorder 304,2 M€ à FMM dont 5 M€ au titre du « Programme de transformation » et 30 M€ au titre de la compensation des effets fiscaux (fin du droit à la déductibilité de la TVA et assujettissement à la taxe sur les salaires). FMM bénéficiera en 2024 d'une augmentation de sa dotation budgétaire « socle » de 6,2 M€ qui doit permettre de préserver les activités et missions existantes tout en finançant partiellement les effets de l'inflation sur les charges. L'inflation a nécessité un effort important en 2023 sur les salaires à hauteur de 4,5 M€ qui fait suite au versement d'une prime pour un coût de 1,1 M€ en 2022. La direction de FMM indique que « ces efforts restent cependant très en-deçà de l'impact réel de l'inflation sur le pouvoir d'achat des salariés de l'entreprise ».

L'entreprise devra donc en 2024 continuer à faire des choix si elle souhaite maintenir son résultat net à l'équilibre comme elle devrait réussir à le faire en 2023.

Dans ces conditions, le maintien de financements complémentaires constitue une nécessité renouvelée afin de poursuivre les projets engagés. C'est le cas notamment du projet Afri'Kibaaru lancé en 2021 avec le soutien de l'AFD qui prévoit la production d'une offre en langues africaines (mandenkan, fulfulde, haoussa) depuis Dakar afin de concourir à la stabilisation des sociétés et à la lutte contre les infox. L'AFD contribue à hauteur de 3,3 M€ au financement de ce projet jusqu'en mars 2024 mais le renouvellement de cette contribution pour quatre années supplémentaires est encore en discussion.

FMM a, par ailleurs, lancé en octobre 2022 une **offre 100% en numérique en ukrainien** en s'appuyant sur les équipes de RFI à Bucarest. Cette offre d'information « équilibrée et impartiale » selon la direction a reçu 1,7 million de visites. Son coût a été pris en charge par le MEAE à hauteur de 0,9 M€ en 2023.

De manière plus générale, **FMM poursuit son développement numérique avec 260 millions de contacts hebdomadaires mesurés en 2022 ;**

3,4 milliards de vidéos et sons consommés sur l'année 2022 et 100 millions d'abonnés sur les réseaux sociaux.

2. Plusieurs « projets de proximité » dont les modalités de financement demeurent incertaines

France Médias Monde souhaite développer plusieurs projets afin de lutter contre les manipulations de l'information dans des zones géographiques ciblées. **Un projet de hub à Beyrouth avec des professionnels locaux** est ainsi envisagé pour renforcer la capacité de production numérique et de lutte contre les infox dans le monde arabe.

La présidente de FMM envisage, par ailleurs, de lancer **une offre 100% numérique axée sur la vidéo mobile et les réseaux sociaux à destination des publics turcophones des diasporas et de Turquie**. La future rédaction serait rattachée au hub de RFI à Bucarest.

FMM prévoit de développer également de **nouveaux projets de proximité en Afrique avec une offre 100% réseaux sociaux pour les jeunes Africains et un décrochage de France 24 à destination de l'Afrique réalisé par des journalistes africains**.

Un travail est en cours avec le MEAE afin de mobiliser des financements publics supplémentaires dédiés pour ces nouveaux projets de développements internationaux de proximité.

Par ailleurs, **les modalités d'utilisation des 5 M€ de crédits du nouveau « programme de transformation » 848 attribués à FMM restent à préciser** puisqu'ils sont destinés à « *financer des projets de transformation et de modernisation qui seront inscrits dans le prochain COM* ». Les rapporteurs remarquent que FMM devrait bénéficier également de 5M en 2025 et de 3 M€ en 2026 mais que rien n'est pour le moment prévu au-delà, sinon une clause de revoyure. La direction de France Médias indique réfléchir à des « *projets dans les domaines du numérique et de l'information* » qui pourraient bénéficier de ces financements.

Les rapporteurs regrettent que les moyens du Programme de transformation 848 ne puissent pas être mobilisés pour financer les projets de proximité en Afrique élaborés par France Médias Monde. Ils rappellent que FMM a déjà engagé sa propre transformation et que la situation internationale lui impose maintenant un impératif de développement. Ils suggèrent donc que les crédits du programme de transformation puissent également permettre de financer une diffusion multicanale (satellite, réseaux sociaux, ondes courtes, téléphone...) afin de se prémunir contre les coupures et censures sur les réseaux nationaux (hertzien, FM, adsl/fibre) en particulier en Russie et en Afrique. Même si ces coupures, une fois intervenues, permettent de réaliser des économies il serait souhaitable de se prémunir de ces risques par des investissements préalables afin de

préserver les audiences dans des pays où le maintien de notre influence constitue un objectif prioritaire.

B. TV5 MONDE : UNE HAUSSE DES MOYENS INSUFFISANTE POUR PERMETTRE LE MAINTIEN DE L'ENSEMBLE DES ACTIVITÉS

1. Une augmentation des moyens trop limitée pour éviter des réductions d'activité en 2023

Si la situation de TV5 Monde en 2022 a pu être équilibrée grâce à l'apport de la contribution de la Principauté de Monaco c'est l'augmentation de l'apport français qui a été déterminante en 2023 pour atteindre un total de 120,4 M€ de ressources consolidées. Cette hausse de la contribution française de 3,2 M€ (à laquelle s'ajoutait 0,6 M€ pour compenser l'assujettissement à la taxe sur les salaires) a permis de rattraper le retard de la France par rapport aux autres bailleurs et de prendre un peu d'avance. Elle a rendu possible l'achat de programmes français notamment pour la plateforme TV5 Monde +, de compenser partiellement l'inflation de certains contrats et d'augmenter la masse salariale de 2,7 %. La direction de TV5 Monde estime que les effets fiscaux se sont en réalité élevés à 0,95 M€ ce qui l'a amené à demander un complément de financement.

Compte tenu de l'insuffisance des financements, **des arbitrages sur les activités sont apparus inévitables en 2023**. Le sous-titrage dans les deux mandarins a été arrêté et celui en allemand a été réduit en volume tandis que la filiale en Argentine, déficitaire, a été fermée.

En dépit de ces contraintes financières, la direction de TV5 Monde considère que les résultats obtenus en 2023 sont satisfaisants.

En termes de distribution, avec ses 8 chaînes généralistes et ses 2 chaînes thématiques, TV5 Monde poursuit son développement mondial, avec un total de 431,9 millions de foyers connectés, ce qui représente 10 millions de foyers supplémentaires par rapport à 2022 (+2,4%) grâce notamment à l'Asie (+7%) et l'Afrique subsaharienne (+4,7%).

À mi 2023, l'audience hebdomadaire de TV5 Monde est en croissance et dépasse les 62 millions de téléspectateurs contre 58,63 millions en 2022.

Enfin, après une année 2022 ayant compté plus de 60 millions de vidéos vues par mois, le premier semestre 2023 a été décevant (+ 0,3%) même si la durée de lecture était en croissance de 2%. L'actualité africaine depuis le mois de juillet a fait repartir les audiences à la hausse et présage d'une progression marquée en 2023.

2. De nouveaux arbitrages inévitables compte tenu de la faible hausse des moyens envisagée sur la période 2024-2028

La hausse de la contribution française à TV5 Monde en 2023 ne pourra pas se répercuter sur les contributions des autres actionnaires immédiatement compte tenu du rythme de leurs propres procédures budgétaires. Il n'y aura donc pas d'effet d'entraînement immédiat. Par ailleurs, **le rythme de l'inflation est souvent plus élevé à l'international qu'il ne l'est en France** ce qui constitue une contrainte supplémentaire pour la chaîne francophone internationale dont l'essentiel de l'activité se situe hors de France (frais de déplacements, frais de tournage, reportages et délocalisations d'émissions, coûts de production des programmes...). La hausse des coûts de l'énergie et l'indexation des salaires dans certains pays participent à accroître les difficultés de l'entreprise.

En dépit de ce contexte globalement défavorable, TV5 entend poursuivre ses priorités parmi lesquelles : le développement de la plateforme TV5 Monde + (+529 K€) avec notamment des évolutions techniques permettant des offres linéaires ; la poursuite d'un premier projet de série quotidienne africaine en coopération avec le Bénin ; et la couverture des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 et du sommet de la Francophonie de Villers-Cotterêts de novembre 2024.

Afin de mettre en œuvre ses priorités, TV5 Monde devra poursuivre l'arrêt de certaines activités comme la diffusion satellitaire de TV5 Monde Style en Asie et au Maghreb-Moyen-Orient au cours du premier semestre 2024.

Les rapporteurs observent que TV5 Monde ne sera pas bénéficiaire des crédits du programme de transformation 848 sans que la raison n'ait été précisée à l'entreprise. **Ils regrettent ce faisant, compte tenu du contexte international, que le Gouvernement n'ait pas saisi l'opportunité constituée par ce programme de transformation pour accélérer le financement de programmes locaux en Afrique qui constituent un moyen privilégié pour maintenir une influence au moment où la France se retrouve sur le recul dans plusieurs pays du Sahel.** La chaîne TiVi5 destinée à la jeunesse rassemble par ailleurs 21,5 millions de téléspectateurs hebdomadaires au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Cameroun et en RDC ce qui en fait un vecteur privilégié pour dialoguer avec la jeunesse africaine méritant d'être soutenu. Un soutien plus affirmé de la France à la plateforme TV5 Monde + qui connaît ses plus importantes audiences en Algérie et au Maroc aurait également été très pertinent compte tenu de la nécessité de repenser nos relations avec ces deux pays.

Encore une fois, force est de constater que le pilotage de l'audiovisuel extérieur ne tient pas véritablement compte du contexte international et de l'impérieuse nécessité d'accroître les moyens de nos deux opérateurs. Néanmoins, la hausse des moyens étant une réalité en

2024 les rapporteurs souhaitent proposer un avis favorable à l'adoption des crédits assorti d'un appel à une réévaluation exceptionnelle qui pourrait s'inscrire dans une révision plus générale des moyens de notre politique d'influence.

Le mercredi 15 novembre 2023, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, la commission a émis **un avis favorable**, pour ce qui concerne les programmes 844, 847 et 848, à l'adoption des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » dans le projet de loi de finances pour 2024.

ANNEXE

Les coupures des signaux de France 24 et RFI en 2023

Légende :

Vert : diffusion encore accessible

Rouge : diffusion coupée

Noire : non applicable

Russie : diffusion de RFI et France 24 suspendue depuis mars 2022

Type d'accès	France 24	RFI
RUSSIE		
BROADCAST		
Satellite (<i>réception directe</i>)	Vert	Vert
Câble et bouquets satellites	Rouge	Noire
FM	Noire	Noire
Ondes courtes	Noire	Noire
Radios partenaires	Noire	Noire
NUMERIQUE		
Sites propres	Vert	Rouge
Sites miroirs	Vert	Vert
VPN	Vert	Vert
YouTube	Vert	Vert
Facebook	Rouge	Rouge
Instagram	Rouge	Rouge
Twitter	Rouge	Rouge
Telegram	Noire	Vert <i>RFI en russe</i>

Mali : diffusion de RFI et France 24 suspendue depuis mars 2022

Type d'accès	France 24	RFI
BROADCAST		
Satellite (<i>réception directe</i>)	Vert	Vert
Câble et bouquets satellites	Rouge	Noire
FM	Noire	Rouge
Ondes courtes	Noire	Vert
Radios partenaires	Noire	Rouge
NUMERIQUE		
Sites propres	Rouge	Rouge
Sites miroirs	Vert	Vert
VPN	Vert	Vert
YouTube	Vert	Vert
Facebook	Vert	Vert
Instagram	Vert	Vert
Twitter	Vert	Vert

Burkina Faso : suspension de RFI depuis décembre 2022, et de France 24 depuis mars 2023

Type d'accès	France 24	RFI
BURKINA FASO		
BROADCAST		
Satellite (<i>réception directe</i>)		
Câble et bouquets satellites		<i>Signaux de RFI cryptés sur le bouquet Canal +</i>
FM		
Ondes courtes		
Radios partenaires		
NUMERIQUE		
Sites propres		
Sites miroirs		
VPN		
YouTube		
Facebook		
Instagram		
Twitter		

Niger : suspension de RFI et France 24 depuis août 2023

Type d'accès	France 24	RFI
NIGER		
BROADCAST		
Satellite (<i>réception directe</i>)		
Câble et bouquets satellites		
FM		
Ondes courtes		
Radios partenaires		
NUMERIQUE		
Sites propres		
Sites miroirs		
VPN		
YouTube		
Facebook		
Instagram		
Twitter		

Source : France Médias Monde (novembre 2023)

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 15 novembre 2023, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, a procédé à l'examen des crédits des programmes 844 - 848 France Médias Monde - et 847 - TV5 Monde - de la mission « Avances à l'audiovisuel public ».

M. Philippe Paul, vice-président. – Je donne maintenant la parole aux rapporteurs pour avis sur les programmes 844 « France Médias Monde », 847 « TV5 Monde » et 848 « Programme de transformation ».

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Je le dis tout de suite, c'est avec réticence que je proposerai que nous donnions un avis favorable à l'adoption de ces crédits. Cela fait des années que nous disons qu'il faut augmenter les moyens de l'audiovisuel extérieur. Certes, le projet de loi de finances pour 2024 prévoit une hausse d'un peu plus de 5% des crédits pour France Médias Monde et d'un peu plus de 4% pour TV5 Monde mais compte tenu de l'inflation les moyens resteront en 2024 comparables à ceux accordés en 2023.

Cette situation ne peut plus durer compte tenu en particulier de la guerre informationnelle qui sévit en Afrique. Nous devons mettre plus de moyens si nous ne voulons pas être complètement distancés par le Royaume-Uni, la Chine et la Russie qui mobilisent des moyens considérables alors que notre influence recule. J'ai toujours dit que la réduction des langues de RFI était une erreur. Concernant les modalités de diffusion, France Médias Monde essaye de contourner les coupures de signal en diffusant ses programmes sur internet et sur les réseaux sociaux mais ce n'est pas la même chose.

Concernant le financement des programmes, le Canada a fait un effort particulier pour assurer le financement de la plateforme TV5 Monde + avec pour conséquence une proportion plus importante de programmes canadiens. Nous devrions mettre plus de moyens pour assurer notre influence.

Dans le contexte international actuel il nous faut changer de stratégie or nous conservons le même cadre.

On a demandé à ce que l'Agence Française de Développement (AFD) mette plus de moyens pour financer l'audiovisuel extérieur et elle commence à le faire. France Médias Monde est un outil formidable mais ses équipes sont contraintes par le cadre dans lequel elles exercent leurs missions.

Nous devons être vigilants en 2024 à trois aspects en particulier.

La sécurité des journalistes et des autres collaborateurs doit demeurer une priorité. France Médias Monde a créé une direction de la

sûreté qui permet de garder le contact et d'accompagner les personnels en mission.

Le deuxième aspect concerne l'indépendance de ces médias car dans de nombreux pays en tension il y a le risque que France Médias Monde apparaisse comme le représentant de l'État français.

Enfin, il y a le sujet de l'avenir du financement de l'audiovisuel extérieur à compter de 2025. Certains souhaitent réformer la loi organique sur les lois de finances et notamment son article 2 ou son article 6 mais il me semble compliqué de mettre l'audiovisuel public au même niveau que l'Europe ou les collectivités territoriales. Cependant on voit bien que le recours à des dotations budgétaires pourrait gêner France Médias Monde. Faut-il traiter différemment l'audiovisuel extérieur du reste de l'audiovisuel public ?

Je vous proposerai de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits car ils sont en hausse mais il faudrait un changement d'échelle. Seuls 5 millions d'euros sur les 69 prévus pour le programme de transformation bénéficieront à France Médias Monde tandis que 45 millions d'euros viendront alimenter France Télévisions. Il faut renforcer l'audiovisuel extérieur et ses équipes formidables.

M. Jean-Noël Guérini, rapporteur. – Compte tenu du contexte général qui vient d'être dressé par mon collègue rapporteur Roger Karoutchi, permettez-moi de vous apporter quelques détails sur la situation de chacun des opérateurs.

Concernant France Médias Monde tout d'abord, le PLF 2024 prévoit de lui accorder 304,2 M€ dont 5 M€ au titre du « Programme de transformation » et 30 M€ au titre de la compensation des effets fiscaux (fin du droit à la déductibilité de la TVA et assujettissement à la taxe sur les salaires). FMM bénéficiera en 2024 d'une augmentation de sa dotation budgétaire « socle » de 6,2 M€ qui doit lui permettre de préserver les activités et missions existantes tout en finançant partiellement les effets de l'inflation sur les charges.

L'entreprise devra donc en 2024 continuer à faire des choix si elle souhaite maintenir son résultat net à l'équilibre comme elle a réussi à le faire en 2023.

Dans ces conditions, le maintien de financements complémentaires constitue une nécessité renouvelée afin de poursuivre les projets engagés. C'est le cas notamment du projet Afri'Kibaaru lancé en 2021 avec le soutien de l'AFD qui prévoit la production d'une offre en langues africaines depuis Dakar. L'AFD contribue à hauteur de 3,3 M€ au financement de ce projet jusqu'en mars 2024 mais le renouvellement de cette contribution pour quatre années supplémentaires est encore en discussion.

FMM a, par ailleurs, lancé en octobre 2022 une offre 100% en numérique en ukrainien en s'appuyant sur les équipes de RFI à Bucarest.

France médias monde souhaite lancer en 2024 plusieurs « projets de proximité » dont les modalités de financement demeurent incertaines : un projet de hub à Beyrouth avec des professionnels locaux pour lutter contre les infox dans le monde arabe ; une offre 100% numérique axée sur la vidéo mobile et les réseaux sociaux à destination des publics turcophones et de nouveaux projets de proximité en Afrique avec une offre 100% réseaux sociaux pour les jeunes Africains et un décrochage de France 24 à destination de l'Afrique.

Nous regrettons que les moyens du Programme de transformation 848 ne puissent pas être mobilisés pour financer les projets de proximité en Afrique élaborés par France Médias Monde. Le groupe a déjà engagé sa propre transformation et la situation internationale lui impose d'abord maintenant un impératif de développement. Nous suggérons donc que les crédits du programme de transformation puissent également permettre de financer tous les moyens de diffusion que l'entreprise est obligée de déployer (satellite, réseaux sociaux...) pour contourner la censure dont font l'objet ses antennes, en particulier en Russie et en Afrique.

Un mot, enfin, sur TV5 Monde. La hausse de la contribution française de 3,2 M€ en 2023 (à laquelle s'ajoutait 0,6 M€ pour compenser l'assujettissement à la taxe sur les salaires) a permis de rattraper le retard de la France par rapport aux autres bailleurs et de prendre un peu d'avance. Elle a permis l'achat de programmes français notamment pour la plateforme TV5 Monde +, de compenser partiellement l'inflation de certains contrats et d'augmenter la masse salariale de 2,7 %.

Compte tenu de l'insuffisance des financements, des arbitrages sur les activités sont apparus inévitables en 2023. Le sous-tirage dans les deux mandarins a été arrêté et celui en allemand a été réduit en volume tandis que la filiale en Argentine, déficitaire, a été fermée.

TV5 entend poursuivre en 2024 ses priorités parmi lesquelles : le développement de la plateforme TV5 Monde + (+529 K€) ; la poursuite d'un premier projet de série quotidienne africaine en coopération avec le Bénin ; et la couverture des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 et du sommet de la Francophonie de Villers-Cotterêts de novembre 2024.

Afin de mettre en œuvre ses priorités, TV5 Monde devra poursuivre l'arrêt de certaines activités comme la diffusion satellitaire de TV5 Monde Style en Asie et au Maghreb-Moyen-Orient au cours du premier semestre 2024.

Les rapporteurs regrettent, compte tenu du contexte international, que le Gouvernement n'ait pas saisi l'opportunité constituée par la création du programme de transformation pour accélérer le financement de programmes locaux en Afrique qui constituent un moyen privilégié pour

maintenir une influence au moment où la France se retrouve sur le recul dans plusieurs pays du Sahel. Un soutien plus affirmé de la France à la plateforme TV5 Monde + qui connaît ses plus importantes audiences en Algérie et au Maroc aurait également été très pertinent compte tenu de la nécessité de repenser nos relations avec ces deux pays.

Encore une fois, force est de constater que la politique en faveur de l'audiovisuel extérieur ne tient pas véritablement compte du contexte international et de l'impérieuse nécessité d'accroître les moyens de nos deux opérateurs.

Sous réserve de ces remarques, je propose également que nous donnions un avis favorable à l'adoption de ces crédits, même si nous ne pouvons qu'appeler de nos vœux une nouvelle donne dans notre politique étrangère qui donnerait la priorité à une véritable politique d'influence.

Mme Hélène Conway-Mouret. - J'aurais deux remarques à faire. Je suis tout d'abord complètement d'accord sur l'importance de ces chaînes. Je déplore l'absence de présence de France Médias Monde et TV5 Monde dans plusieurs bouquets à l'étranger qui proposent par contre la Rai et la BBC. Cette distribution insuffisante est la conséquence d'une insuffisance de moyens.

Je remarque par ailleurs que le choix fait par France 24 de développer plusieurs langues comme l'anglais, l'arabe et l'espagnol a pour effet de réduire la présence du français comme c'est le cas en Amérique du Sud où seul l'espagnol est disponible. On se prive d'un outil en faveur de la francophonie. Cela pose une question fondamentale et je déplore ce manque.

M. Alain Joyandet. - Le rapport qui vient de nous être présenté illustre une très bonne compréhension globale des enjeux. Je défends depuis longtemps le financement de l'audiovisuel extérieur par des crédits issus de l'aide publique au développement. Ne faudrait-il pas essayer de définir une stratégie cohérente ? On a le sentiment que l'on veut tout faire mais qu'au final on ne fait rien. On n'arrive pas à diffuser nos programmes partout dans le monde. L'ambition était de créer une CNN à la française mais on ne peut pas tout faire. Il faudrait une refonte globale car on ne peut avoir des programmes trop diversifiés.

Tous les pays avec lesquels on a des problèmes sont francophones, ce qui devrait nous amener à concentrer les moyens sur ces pays et le français.

M. Pascal Allizard. - Même si les crédits augmentent ne faut-il pas taper du poing sur la table ? Notre influence ne cesse de reculer notamment en Amérique latine.

M. Mickaël Vallet. - Concernant la place du français, faut-il déplorer que l'on s'exprime dans d'autres langues ? Le vrai sujet c'est que nous n'avons pas de politique linguistique globale qui prendrait en compte

nos priorités nationales et internationales. Il faudrait une réflexion qui prenne en compte tous les aspects concernant l'apprentissage du français.

M. Rachid Temal. - Quel signe politique peut-on donner qui ne serait pas considéré comme un saut d'humeur ? Nous devons définir notre propre stratégie car il y a plein de questions que soulève notre politique linguistique. Nous voterons en faveur d'un avis favorable mais avec des réserves.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. - En gros l'audiovisuel public bénéficie de 4 milliards d'euros. Après la suppression de la contribution à l'audiovisuel public on tâtonne faute d'avoir suffisamment réfléchi sur une ressource de remplacement pérenne. Je ne crois pas à une modification de la loi organique sur les lois de finances et on mesure la difficulté à obtenir des crédits de l'APE. Le gouvernement a également renoncé à une grande réforme de l'audiovisuel public qui aurait permis de redéfinir les missions et les moyens de chaque entité. Ce n'est plus la priorité du gouvernement et on reste dans les mêmes structures.

Tant qu'on n'aura pas fait de réforme globale on travaillera à la marge. La seule solution est d'augmenter les moyens de l'audiovisuel extérieur. Faute de moyens, les entreprises sont obligées de supprimer des activités comme certains sous-titrages ce qui réduit notre influence culturelle.

Le ministère de la Culture ne s'intéresse pas assez à l'audiovisuel extérieur tandis que le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères n'a logiquement pas de compétence globale. Il faut donc continuer à demander une réforme globale de l'audiovisuel public.

Il y a des millions de Français à l'étranger et des centaines de millions de personnes dans le monde qui souhaiteraient avoir accès à la culture française.

Il ne faut pas hésiter à réformer les projets qui ne fonctionnent pas comme la chaîne France Info qui a des audiences très faibles alors que France 24 avait proposé de réaliser une déclinaison nationale qui aurait coûté moins cher. Par ailleurs les déboires de France Télévisions à l'image de Salto sont autant de moyens en moins pour l'audiovisuel extérieur.

M. Jean-Noël Guérini, rapporteur. - Tout est une question de volonté du gouvernement. Or il ne met pas les moyens. Cela passe par une réforme de l'audiovisuel public et la nécessité absolue de la refonte de notre politique linguistique.

Mme Valérie Boyer. - A quoi cela sert-il de dépenser autant dans un magnifique château à Villers-Cotterêts si l'on n'a pas les moyens de diffuser nos chaînes internationales ? Il est essentiel d'alerter sur le fait que nous ne sommes pas d'accord. On ne peut accepter cet effacement.

M. Étienne Blanc. - Quels sont les moyens dont disposent nos concurrents ?

M. Roger Karoutchi. - La BBC a accès à la totalité des moyens de l'aide au développement. Les moyens que mobilisent les Russes en Afrique sont cinq fois supérieurs aux nôtres.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 844, 847 et 848 de la mission « Avances à l'audiovisuel public ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 25 octobre 2023

- *TV 5 Monde* : **MM. Yves Bigot**, président-directeur général et **Thomas Deroche**, secrétaire général.

Jeudi 26 octobre 2023

- *Ministère des Affaires étrangères* : **M. Mathieu Peyraud**, directeur de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau et **Mme Aurélie Lachkar**, rédactrice CM au Pôle média et cinéma ;

- *France-Médias Monde* :

- **Mmes Marie-Christine Saragosse**, présidente-directrice générale, **Fanny Boyer**, adjointe au directeur des relations institutionnelles et **M. Thomas Legrand-Hedel**, directeur de la communication, des relations institutionnelles et de la RSE.

- **M. Jean-Christophe Gérard**, directeur de la sûreté éditoriale.

Mercredi 14 novembre 2023

- *Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)* : **Mme Florence Philbert**, directrice générale des médias et des industries culturelles et **M. Ludovic Berthelot**, chef du service des médias.