



**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

**MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2011-M-023-02

AUDIOVISUEL EXTERIEUR DE LA FRANCE (AEF)

Établi par

JEAN-BAPTISTE NICOLAS
Inspecteur des finances

JEROME ITTY
Inspecteur des finances

VICTOIRE PAULHAC
Inspecteur des finances

OLIVIER TAILLARDAT
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
FRANÇOIS AUVIGNE ET REMI TOUSSAIN
Inspecteurs généraux des finances

- OCTOBRE 2011 -

SYNTHESE

Depuis sa création en 2008, le groupe Audiovisuel extérieur de la France (AEF) a enregistré de belles réussites : dans un environnement fortement concurrentiel, ses chaînes ont poursuivi le développement de leur distribution, de leur diffusion et de leur audience, conquérant notamment de remarquables positions sur Internet et les réseaux sociaux qui font du groupe un fournisseur de contenus multimédias de classe mondiale.

Le financement de ce développement reposait sur un plan d'affaires initial comportant des prévisions de ressources propres trop optimistes, qui ont rapidement été revues à la baisse. Pour préserver ses investissements de croissance, l'AEF a mis en œuvre des économies de masse salariale et de charges d'exploitation dans le cadre de restructurations accélérées nécessitant d'importants versements exceptionnels de l'État, pour un montant total de 103,9 M€ entre 2008 et 2010.

Pour l'avenir, les prévisions du plan d'affaires pour 2011-2013 restent probablement trop optimistes : les ressources attendues pourraient ne pas se matérialiser, et les prévisions de charges pourraient être dépassées. Au total, les investigations de la mission font apparaître une zone d'incertitude budgétaire portant sur près de 55 M€ pour la période 2011-2013.

Ces estimations ne signifient en aucune manière que l'AEF ait un besoin de financement de ce montant pour la période, ni même qu'elle soit amenée à connaître un exercice déficitaire en 2011, en 2012 ou en 2013. Cela ne signifie pas non plus que l'État doive modifier la trajectoire de ressources publiques prévues dans le plan d'affaires, ni accorder de nouveau financement exceptionnel.

Ce constat appelle en revanche l'application d'un « principe de précaution budgétaire », et la mobilisation préventive des gisements d'économies dont dispose l'AEF.

La nécessaire maîtrise des coûts doit être inscrite dans une réflexion sur les perspectives et les priorités stratégiques de l'AEF, qui conduit par exemple à écarter des pistes comme la réduction du nombre de langues de diffusion ou de la couverture géographique.

En revanche, les coûts de diffusion et de distribution pourraient être rationalisés : la diffusion en ondes courtes et moyennes pourrait être abandonnée ; une revue stratégique du stock d'émetteurs FM existants devrait être conduite. Parallèlement, les nouveaux investissements de distribution pourraient être temporairement gelés.

Compte tenu des gains de productivité associés à la montée du numérique, des scénarios de maîtrise de la masse salariale fondés sur le non-remplacement des départs en retraite pourraient être mis à l'étude.

Par ailleurs, les complémentarités entre TV5 Monde et les autres composantes de l'AEF devraient être mieux exploitées, dans le respect de l'autonomie de TV5 Monde et des intérêts de nos partenaires francophones, qui bénéficieraient également des économies liées à la mise en œuvre de ces synergies. L'objectif ne consiste pas à accroître la part des contenus français dans les contenus de TV5 Monde, mais à maîtriser les charges de l'AEF : dans cette perspective, accueillir plus largement sur TV5 Monde des contenus produits par nos partenaires francophones constituerait aussi une piste d'action bienvenue.

Enfin, la gouvernance de l'ensemble devrait être améliorée. La tutelle pourrait être rendue plus efficace par la désignation d'un ministère chef de file. Un contrat d'objectifs et de moyens devrait être rapidement conclu pour la période 2012-2014. La place de TV5 Monde devrait être clarifiée, et sa gouvernance rationalisée.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1. L'AEF DANS SON ENVIRONNEMENT	2
1.1. Le groupe AEF est un ensemble complexe, en mutation rapide.....	2
1.1.1. <i>Un groupe audiovisuel tourné vers l'international</i>	2
1.1.2. <i>Une identité riche et complexe</i>	3
1.1.3. <i>Un ensemble en mutation rapide, de belles réussites</i>	4
1.2. L'environnement de l'AEF est dominé par la montée du numérique.....	5
1.2.1. <i>Un environnement fortement concurrentiel</i>	5
1.2.2. <i>Innovation technologique et évolution des usages</i>	6
1.2.3. <i>L'AEF dans son environnement : des atouts remarquables</i>	7
2. LE DIAGNOSTIC FINANCIER	7
2.1. La fonction finance est encore en cours de structuration.....	7
2.1.1. <i>La qualité des outils et procédures de gestion reste inégale</i>	7
2.1.2. <i>Plusieurs irrégularités ont été constatées</i>	8
2.2. L'AEF n'est parvenue à poursuivre son développement tout en préservant son équilibre financier que grâce à des versements exceptionnels de l'État.....	8
2.2.1. <i>Les prévisions de ressources propres ont été fortement révisées à la baisse</i>	8
2.2.2. <i>La stabilisation de la masse salariale a permis de continuer à financer le développement</i>	11
2.2.3. <i>Les économies et synergies mises en œuvre par l'AEF ont nécessité le versement d'importants financements exceptionnels de l'État</i>	14
2.3. Les hypothèses sur lesquelles repose le plan d'affaires pour 2011-2013 restent probablement trop optimistes.....	16
2.3.1. <i>Les ressources attendues pourraient ne pas se matérialiser</i>	16
2.3.2. <i>Les prévisions de charges pourraient être dépassées</i>	19
3. QUELLE STRATEGIE ET QUELLES PRIORITES POUR L'AEF ?	24
3.1. La nécessaire maîtrise des coûts doit être inscrite dans une réflexion sur les perspectives et les priorités stratégiques de l'AEF.....	24
3.1.1. <i>Quelles cibles et quels vecteurs d'influence faut-il privilégier ?</i>	24
3.1.2. <i>Comment vont évoluer les métiers des salariés de l'AEF ?</i>	25
3.1.3. <i>Comment articuler les différentes composantes de l'AEF ?</i>	25
3.2. Les pistes à écarter.....	25
3.2.1. <i>La réduction du nombre de langues de diffusion</i>	25
3.2.2. <i>La réduction du champ de la distribution de France 24</i>	27
3.2.3. <i>Un nouveau PSE chez RFI ou chez France 24</i>	27
3.3. Les options à privilégier.....	27
3.3.1. <i>Rationaliser les coûts de diffusion/distribution</i>	27
3.3.2. <i>Maîtriser la masse salariale</i>	32
3.3.3. <i>Réaliser des synergies additionnelles avec TV5 Monde</i>	33
3.3.4. <i>Mieux exploiter les complémentarités avec Canal France International</i>	37

4. LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE.....	39
4.1. Favoriser l'exercice d'une tutelle effective et efficace	39
4.2. Conclure avec l'AEF un contrat d'objectifs et de moyens pour 2012-2014.....	39
4.3. Clarifier la place de TV5 Monde et rationaliser sa gouvernance.....	40

INTRODUCTION

Le présent rapport retrace les principaux constats qui ressortent des investigations conduites par l'inspection générale des Finances au sein du groupe Audiovisuel extérieur de la France (AEF) et de ses filiales entre les mois d'avril et de juin 2011.

La lettre de mission du Premier ministre invitait la mission à « *fournir un éclairage complet sur la situation financière du groupe et de ses filiales et d'analyser son projet de plan d'affaires* », pour « *indiquer dans quelle mesure et à quelles conditions AEF sera à même de respecter la trajectoire de dotation publique qui lui a été notifiée en 2010* » et « *proposer le cas échéant des scénarii alternatifs de plans d'affaires respectant les orientations stratégiques et la contrainte budgétaire de l'État* ».

Pour répondre à ces questions, la mission a conduit des investigations variées :

- ◆ une analyse financière, en liaison avec les directions financières et juridiques de la holding et des filiales, impliquant notamment des travaux sur pièces et sur place sur les comptes et sur les principaux contrats (analyses par échantillons, non exhaustives). Ces travaux ont donné lieu à des contacts avec les commissaires aux comptes de la holding et des filiales [à l'exception de Monte Carlo Doualiya (MCD)] ;
- ◆ une analyse du projet de fusion, en liaison avec les directions des ressources humaines des filiales, impliquant une contre-expertise du calendrier social, du niveau de synergies attendues et du coût de la convergence des statuts. Ces travaux ont donné lieu à des contacts avec des représentants syndicaux ;
- ◆ une analyse du projet de déménagement, en liaison avec les services techniques des filiales, l'architecte, le cabinet d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ces travaux ont donné lieu à des contacts avec des interlocuteurs externes à l'AEF ayant l'expérience des opérations immobilières dans le secteur audiovisuel public ;
- ◆ la mission s'est attachée à inscrire cette analyse financière et technique dans une analyse stratégique de l'activité de l'AEF et de l'environnement (concurrentiel, technologique et économique) dans lequel elle s'inscrit. La mission a pris connaissance des grilles et des contenus des différentes chaînes ; elle a conduit des entretiens avec les responsables des pôles éditoriaux. Des analyses des problématiques liées à la diffusion/distribution et à la publicité ont été conduites, en lien avec les services concernés de l'AEF et avec France Télévisions publicité, en charge de la régie de France 24 et de TV5 Monde. De nombreuses personnalités extérieures ont été rencontrées (dirigeants de groupes audiovisuels, universitaires, consultants...) ;
- ◆ la mission s'est attachée à établir des points de comparaison en conduisant des travaux de *benchmarking* avec un certain nombre de groupes concurrents de l'AEF (dont notamment *BBC World Service*, *Deutsche Welle* et *Euronews*). Elle a également pu recueillir des éléments auprès de diffuseurs français publics et privés ;
- ◆ enfin, la mission a conduit un certain nombre de travaux sur la notoriété et l'influence de l'AEF, en liaison avec les services en charge des études et de la stratégie. Ces travaux ont donné lieu à une enquête auprès de l'ensemble des postes diplomatiques de la France à l'étranger. Ils ont également consisté à mesurer la notoriété de l'AEF sur Internet et sur les réseaux sociaux (*Facebook*, *Twitter*), ainsi que la reprise des contenus de l'AEF sur les plates-formes de partage de contenus (*Youtube*, *Dailymotion*).

Le présent rapport est accompagné de neuf annexes détaillées classées confidentielles, comportant des éléments couverts par le secret des affaires.

1. L'AEF dans son environnement

1.1. Le groupe AEF est un ensemble complexe, en mutation rapide

1.1.1. Un groupe audiovisuel tourné vers l'international

Créée en 2008, la société anonyme Audiovisuel extérieur de la France est une société holding regroupant des participations de la France dans trois chaînes. Elle détient :

- ◆ 100 % de France 24, chaîne française d'information internationale en continu ;
- ◆ 100 % de Radio France Internationale (RFI), radio française généraliste à vocation mondiale, et sa filiale à 100 % de droit monégasque Monte Carlo Doualiya (MCD) ;
- ◆ 49 % de TV5 Monde, chaîne francophone généraliste multilatérale, dont le reste du capital est détenu à 17,5 % par d'autres groupements audiovisuels publics français (France Télévisions, Arte, INA), et à 33,3 % par des diffuseurs audiovisuels publics d'autres États francophones (Suisse, Belgique, Canada, Québec).

Tableau 1 : Les chaînes du groupe AEF

Chaîne	Type de media	Langues de diffusion	Audience hebdomadaire cumulée
France 24	TV (chaîne d'information)	Français, anglais, arabe	30 millions de téléspectateurs
TV5 Monde	TV (généraliste)	Français	50 millions de téléspectateurs
RFI	Radio (généraliste)	Français, anglais, chinois, espagnol, haoussa, kiswahili, khmer, persan, portugais, roumain, russe, vietnamien	37 millions d'auditeurs
MCD	Radio (généraliste)	Arabe	7,5 millions d'auditeurs

Source : AEF, mission IGF.

La comparaison avec les groupes audiovisuels extérieurs de l'Allemagne et du Royaume-Uni doit tenir compte de différences de périmètre significatives d'un groupe à l'autre (en particulier, *Deutsche Welle* compte une seule chaîne de télévision, alors que *BBC Global News* en regroupe trois).

La comparaison doit également tenir compte du fait que les moyens consacrés par la France à son action audiovisuelle extérieure ne se limitent pas à la subvention de l'État à l'AEF :

- ◆ France Télévisions est actionnaire d'*Euronews* (au financement de laquelle elle ne participe néanmoins plus directement¹) ;
- ◆ l'État est indirectement actionnaire de la chaîne franco-marocaine Medi-1, et contribue à son financement à hauteur de 1,5 M€ par an ;
- ◆ Canal France International (CFI), structure de coopération audiovisuelle internationale, qui a été laissée en dehors du périmètre du groupe AEF, reçoit une subvention qui s'est élevée à 17,5 M€ en 2010 ;

¹ Le seul financement que France Télévisions apporte encore à *Euronews* correspond au coût de la licence payée à Euronews par France Télévisions, estimée à 1,4 M€.

Rapport

- ◆ les groupes audiovisuels publics Arte et France Télévisions contribuent à l'action audiovisuelle extérieure (notamment pour cette dernière à travers l'Agence internationale de télévisions AITV, rédaction internationale de France Ô, que le rapport Benamou-Levitte avait suggéré de rattacher à l'AEF).

Sous ces réserves, la comparaison indique que la France investit dans son outil audiovisuel extérieur un niveau de ressources comparable à ceux du Royaume-Uni et de l'Allemagne.

Tableau 2 : comparaison AEF-BBC Global News-Deutsche Welle (2010)

	Budget (M€)	Dont ressources propres (M€)	Dont recettes publicitaires (M€)	Nombre de chaînes de télévision	Nombre de rédactions radio en langues étrangères
AEF (*)	368	19	7,5	2 (France 24, TV5 Monde)	13
BBC Global News (**)	362	56	34	3 (BBC World News, BBC Arabia, BBC Persia)	27
Deutsche Welle	286	15	0	1 (DW-TV)	28

Source : AEF, BBC, Deutsche Welle, mission IGF. (*) : y compris subvention exceptionnelle. (**): BBC World Service et BBC World News, hors BBC Monitoring.

La comparaison avec *BBC Global News* et *Deutsche Welle* fournit par ailleurs deux enseignements importants :

- ◆ les ressources propres représentent un peu plus de 5 % des produits d'exploitation de *Deutsche Welle* (qui ne dispose d'aucune recette publicitaire), et plus de 15 % de ceux de *BBC Global News*. Sur ce point cependant, il est important de préciser que l'intégralité des ressources propres de *BBC Global News* provient de la chaîne de télévision *BBC World News*, les autres chaînes (*BBC Radio* et les deux chaînes de télévision *BBC Arabia* et *BBC Persia*, regroupées au sein de *BBC World Service*) étant intégralement financées par une subvention publique du *Foreign and Commonwealth Office* ;
- ◆ l'Allemagne et le Royaume-Uni ont fortement réduit les moyens de leur action audiovisuelle extérieure : la subvention de la *Deutsche Welle* a été réduite de 40 M€ depuis 1997 (elle semble aujourd'hui se stabiliser) ; *BBC World Service* devrait voir son budget réduit de 16 % entre 2011 et 2014, et son effectif réduit d'un tiers (suppression de 650 postes sur 2 000 environ).

1.1.2. Une identité riche et complexe

Le groupe AEF regroupe des chaînes dont la vocation internationale est le commun dénominateur, mais ayant chacune une identité, une culture et des objectifs qui lui sont propres.

Il n'est pas inutile de rappeler quelques points fondamentaux afin d'éviter tout contresens sur l'identité de chacune des chaînes et leur positionnement au sein de l'AEF :

- ◆ France 24 a vocation à véhiculer un regard français sur l'actualité : la promotion de la francophonie n'est pas son objectif premier ;
- ◆ RFI est une radio à vocation mondiale, pas seulement une « chaîne africaine » ;

Rapport

- ◆ TV5 Monde n'est pas une filiale de l'AEF mais une chaîne partenaire ; elle n'est pas une chaîne française mais une chaîne francophone ; son caractère multilatéral induit des contraintes spécifiques.

1.1.3. Un ensemble en mutation rapide, de belles réussites

Depuis la création de l'AEF en 2008, la direction a fortement développé et modernisé l'activité des chaînes, avec une série de réalisations qui méritent d'être soulignées :

- ◆ pour France 24, le déploiement de la couverture mondiale (160 millions de foyers pouvant aujourd'hui recevoir France 24), le passage de 10 heures à 24 heures d'émission quotidienne en arabe en octobre 2010, la conquête de remarquables positions sur Internet et les réseaux sociaux², avec une visibilité particulièrement forte à l'occasion du « printemps arabe » et des événements de Côte d'Ivoire ;
- ◆ pour RFI, le renforcement des positions en Afrique anglophone avec la création des rédactions en haoussa et en kiswahili³, ou le développement des services de distribution sur le mobile ;
- ◆ pour MCD (chaîne qu'il était envisagé de fermer en 2008), la relance de l'audience à travers la refonte des grilles et l'implantation de nouveaux émetteurs FM au Liban et aux Émirats arabes unis ;
- ◆ pour TV5 Monde, le développement du « media global » (support d'information mondial et média sous toutes leurs formes, à toute heure, en tout lieu, sur tous les supports : TV, radio, Internet, mobile, tablettes...), ou encore des initiatives sur l'apprentissage du français.

En parallèle de ces nouveaux développements, un certain nombre de transformations structurelles ont été engagées ou menées à bien :

- ◆ le changement de portage capitalistique de France 24 en 2009, l'AEF reprenant les parts de TF1 et de France Télévisions pour devenir actionnaire unique de la chaîne ;
- ◆ la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde de l'emploi sous forme de départs volontaires chez RFI en 2009-2010, se soldant par 206 suppressions de postes (soit 201 départs) ;
- ◆ un projet de fusion entre France 24, RFI et MCD au sein de l'AEF, que la direction de l'AEF vise à rendre effectif en septembre 2011 ;
- ◆ un projet de réorganisation impliquant la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde de l'emploi au sein de l'entité AEF fusionnée, que la direction de l'AEF souhaite mettre en œuvre avant la fin de l'année 2011 ;
- ◆ un projet de regroupement des filiales de l'AEF sur un site unique (déménagement de RFI et MCD de la Maison de la Radio (Paris XVI) vers un immeuble mitoyen de l'immeuble de France 24 à Issy-les-Moulineaux, que la direction de l'AEF souhaite mettre en œuvre d'ici mars 2012.

² Sur ce sujet, la mission a procédé à des mesures variées à partir de différents outils analytiques (Google, Alexa, Doubleclickadplanner...), ainsi que sur les réseaux sociaux et les plates-formes de partage de contenus. Les résultats détaillés de ces mesures sont annexés au rapport.

³ Les émissions en haoussa sont diffusées au Niger et au Nigéria depuis 2006, les émissions en kiswahili sont diffusées en Tanzanie depuis 2010.

1.2. L'environnement de l'AEF est dominé par la montée du numérique

1.2.1. Un environnement fortement concurrentiel

L'offre audiovisuelle « traditionnelle » (i.e. chaînes de radio et de télévision) est aujourd'hui largement saturée, ce qui se traduit par une très vive concurrence entre les acteurs.

Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de la télévision, où l'offre est aujourd'hui véritablement pléthorique (on dénombre 27 000 chaînes de télévision dans le monde, dont 57 chaînes d'information en continu à vocation internationale).

En la matière, la concurrence produit notamment ses effets autour de trois enjeux :

- ◆ l'accès à l'audience ;
- ◆ l'accès à la distribution : sur ce point, la multiplication des chaînes et l'augmentation de la « demande pour la distribution » conduit les distributeurs (câblo-opérateurs, bouquets satellitaires, hôtels...) à exiger des chaînes le paiement de « pas de porte » de plus en plus élevés pour pouvoir être référencées dans leur offre de contenus ;
- ◆ 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 durement France 24 en Afrique francophone) ;
- ◆ le signal anglophone de France 24 se heurte à la concurrence des grandes chaînes d'information internationales anglophones (*CNN, BBC World News, Al Jazeera, Deutsche Welle, Russia Today, CCTV...*) ;
- ◆ le signal arabophone de France 24 est en concurrence avec les 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) ;
- ◆ TV5 Monde peut quant à elle se trouver en concurrence avec les chaînes généralistes locales des pays francophones, et avec leurs débordements satellitaires dans un certain nombre de pays tiers (par exemple, débordements des chaînes de France Télévisions dans les pays du Maghreb).

Toujours dans le domaine de la télévision, des concurrences internes au groupe AEF peuvent également se manifester :

- ◆ le signal francophone de France 24 et celui de TV5 Monde sont au moins partiellement concurrents. Sur le terrain, il est rare que le même opérateur distribue simultanément les deux chaînes, dont il arrive manifestement qu'elles soient considérées comme substituables, à tort ou à raison. Localement, des effets de surenchère tarifaire entre les agents des deux chaînes auprès des distributeurs ou même d'éviction réciproque ont pu être constatés ;
- ◆ localement, il peut également exister une concurrence de fait entre le signal francophone et le signal anglophone de France 24, le signal anglophone pouvant dans certains cas évincer le signal francophone.

Rapport

Ce qui est vrai de la télévision l'est également de la radio : 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.

1.2.2. Innovation technologique et évolution des usages

Après la presse et la musique, la radio et la télévision entrent aujourd'hui dans l'ère du numérique. Parmi les multiples conséquences de cette rupture, quatre phénomènes méritent d'être soulignés :

- ◆ la convergence : les supports de réception, les outils de contrôle et de navigation « se parlent » et font converger des contenus issus de sources multiples (PC, radio, TV, mobile, console...). Les contenus deviennent parfaitement liquides, et peuvent s'écouler immédiatement d'un support à un autre : il est aujourd'hui possible de regarder la télévision sur une tablette, de visionner des contenus sur un *smartphone*, d'écouter la radio sur son mobile, de connecter son téléviseur à Internet...
- ◆ la désintermédiation : les détenteurs de contenus peuvent désormais s'auto-distribuer à travers les plates-formes de partage de contenus, les écrans connectés, les *box...* ;
- ◆ la délinéarisation : le consommateur peut et souhaite s'affranchir d'une programmation linéaire pour aller « piocher » les contenus de son choix sur le *web* ;
- ◆ la participation : les réseaux sociaux permettent aux consommateurs d'interagir et de proposer des contenus. Leur puissance de recommandation en fait un outil privilégié de diffusion et d'influence.

A ce stade, ces évolutions concernent surtout les pays développés, mais elles pourraient se propager rapidement dans les autres zones, y compris en Afrique. D'ores et déjà, la pratique de l'écoute de la radio sur le téléphone mobile (*via* Internet ou l'audiotel) se développe rapidement en Afrique. Il est probable que le prix des *smartphones* permettant de visionner des contenus sur Internet baissera rapidement au fil des mois et des années à venir. La principale inconnue réside dans la capacité du continent à s'équiper rapidement en réseaux de communication mobile à haut débit (de type 3G).

Ces nouvelles technologies et ces nouveaux usages bouleversent les modèles économiques et éditoriaux traditionnels :

- ◆ de nouveaux modèles économiques apparaissent : la désintermédiation remet en cause la fonction éditoriale des « chaînes » classiques de radio ou de télévision, qui se trouvent en concurrence avec des fournisseurs de contenus multimédia et commencent elles-mêmes à le devenir, en accordant clairement la priorité au développement de leurs activités Internet et mobile ;
- ◆ de nouveaux modèles éditoriaux et de nouveaux métiers s'inventent : la « *news factory* » multimédia faisant travailler des journalistes polyvalents *web/radio/TV*, capables de monter eux-mêmes leurs sujets, pourrait s'imposer⁴ et progressivement estomper les frontières classiques entre corps de métiers (journalistes radio *versus* journalistes TV, journalistes *versus* personnels techniques...).

⁴ Des synergies de ce type sont d'ores et déjà ponctuellement mises en œuvre au sein du groupe AEF sur une base *ad hoc*. La *Deutsche Welle* a fusionné ses rédactions radio et multimédia, et programmé la fusion de cet ensemble avec la télévision. *BBC Global News* envisage la fusion de ses activités *web*, radio et TV. De manière générale, les écoles de journalisme forment désormais leurs élèves à travailler sur tous types de support.

Rapport

1.2.3. L'AEF dans son environnement : des atouts remarquables

Dans ce contexte fortement concurrentiel et évolutif, l'AEF présente des forces et des faiblesses qui la positionnent idéalement pour saisir les opportunités du moment, tout en l'exposant à un certain nombre de risques.

Tableau 3 : Atouts et handicaps du groupe AEF dans son environnement

Forces/opportunités	Faiblesses/menaces
<ul style="list-style-type: none">- Qualité des contenus- Puissance des marques- Flexibilité de France 24 (polyvalence des journalistes, externalisation des prestations techniques)- Réseau de distribution de TV5 Monde- Expertise et positions de RFI sur l'Afrique- Capacité de production multimédia en arabe (pôle arabophone) et positions fortes dans le monde arabe- Positions fortes des chaînes du groupe sur Internet- Évolution de la technologie et des usages : explosion de la consommation de contenus sur Internet- Fusion et déménagement : intégration des pôles web, radio et TV – affirmation comme fournisseur de contenus multimédia- Actualité internationale favorable à France 24, RFI et MCD (printemps arabe, Côte d'Ivoire)	<ul style="list-style-type: none">- Difficulté à pénétrer un marché déjà mature pour France 24 (distribution, audience, publicité)- Risques de marginalisation des chaînes TV du groupe sur les réseaux de distribution traditionnels- Faible adhésion d'une partie des collaborateurs de RFI et de MCD aux projets de fusion et de déménagement- Populations et cultures d'entreprises très différentes d'une filiale à l'autre

Source : mission IGF.

2. Le diagnostic financier

2.1. La fonction finance est encore en cours de structuration

2.1.1. La qualité des outils et procédures de gestion reste inégale

La mission n'a pas procédé à une analyse exhaustive de la comptabilité de l'AEF et de ses filiales, ni examiné l'intégralité des contrats et marchés passés par les entités du groupe.

Dans les limites de ses investigations, la mission a pu former les constats suivants :

- ◆ la fonction financière est correctement dimensionnée et dotée de ressources humaines de qualité au niveau de la holding comme dans les différentes chaînes du groupe, même si elle a pu être affectée par un *turn over* important ;
- ◆ les outils de *reporting* budgétaire existants permettent un pilotage efficace des budgets dans toutes les chaînes du groupe, y compris chez RFI dont les procédures ont été récemment rendues plus performantes ;
- ◆ des circuits d'engagement de la dépense (règles de validation) ont bien été définis, mais ne sont pas systématiquement respectés ;
- ◆ les informations fournies au conseil d'administration manquent d'homogénéité ;
- ◆ les fonctions audit et contrôle interne ne sont pas structurées.

Rapport

2.1.2. Plusieurs irrégularités ont été constatées

La mission a relevé un certain nombre d'irrégularités concernant des contrats passés ou des versements réalisés par l'AEF :

- ◆ l'absence de transmission de certains contrats au contrôle général économique et financier (ou, dans certains cas, transmission postérieure à la signature des contrats) ;
- ◆ l'absence de mise en concurrence des prestataires préalablement à l'attribution de certains marchés soumis à obligation de mise en concurrence ;
- ◆ l'absence de contrat à l'appui de prestations ayant fait l'objet de paiements.

Même si elle n'est pas en elle-même constitutive d'une irrégularité, l'absence de clause d'audit permettant de s'assurer de la bonne utilisation des fonds dans des contrats conclus avec des prestataires de services est certainement regrettable, notamment lorsque ces derniers opèrent dans des zones éloignées.

2.2. L'AEF n'est parvenue à poursuivre son développement tout en préservant son équilibre financier que grâce à des versements exceptionnels de l'État

Face à l'inertie de ses ressources propres, l'AEF n'a pu financer ses projets de développement qu'au prix de restructurations impliquant des versements exceptionnels de l'État, pour un montant total supérieur à 100 millions d'euros sur la période 2009-2011.

Ces versements exceptionnels de l'État ne sont pas venus combler des déficits *a posteriori*, mais au contraire financer des projets de restructuration qui, en créant des synergies, sont censés permettre à l'AEF de retrouver des marges de manœuvre pour continuer à financer son développement.

2.2.1. Les prévisions de ressources propres ont été fortement révisées à la baisse

2.2.1.1. Entre 2008 et 2010, les ressources propres n'ont pas connu la progression escomptée

Les ressources de l'AEF comprennent quatre grandes catégories de produits :

- ◆ les concours publics de la France ;
- ◆ les contributions d'autres États francophones au titre du financement de TV5 Monde ;
- ◆ les ressources propres ;
- ◆ les autres produits d'exploitation (reprises de provisions, etc.).

Tableau 4 : Ressources de l'AEF (2010)

Nature de ressource	Montant (€)
Concours publics de la France (*)	325,5
Contributions des autres États francophones	20,0
Ressources propres	19,0
Autres produits d'exploitation	3,5
Total	368,0

Source : mission IGF. (*) : subvention d'exploitation, redevance, subventions exceptionnelles.

Rapport

Le plan d'affaires initial de l'AEF était fondé sur un modèle de « retour sur investissement » : fortement sollicité en période d'amorçage, l'État était censé voir sa contribution se réduire progressivement au fur et à mesure de la montée en charge des ressources propres consécutives aux progrès de la distribution et de l'audience.

Les prévisions initiales en matière de progression des ressources propres étaient particulièrement volontaristes. Ainsi les premières projections réalisées par l'AEF en 2008 (« V0 » du plan d'affaires) prévoyaient-elles d'atteindre dès 2013 un objectif de ressources propres de 55 M€, soit un montant comparable aux réalisations de concurrents implantés de longue date comme *BBC Global News* (56 M€ de ressources propres, exclusivement tirées de la chaîne *BBC World News*) ou *Euronews* (46 M€ de ressources propres), et bien supérieur à *Deutsche Welle* (15 M€ de ressources propres).

Tableau 5 : Prévisions initiales de ressources propres de l'AEF, y compris TV5 Monde (M€)

	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2013/2009
Ressources propres	26	32	38	46	55	+ 29
Variation N/N-1		+ 23 %	+ 19 %	+ 21 %	+ 20 %	+ 112 %

Source : AEF, mission IGF.

Cette perspective initiale se reflète par exemple dans la loi de programmation des finances publiques de 2008, qui prévoit une baisse régulière de la subvention de l'État à l'AEF de 295,9 M€ en 2009 à 265,9 M€ en 2011.

Tableau 6 : Prévision d'évolution de la subvention de l'État à l'AEF - rappel des prévisions votées en loi de programmation des finances publiques en 2008 (M€)

	2009	2010	2011
Subvention de l'État à l'AEF	295,9	280,9	265,9

Source : AEF, mission IGF.

La crédibilité de ce modèle a rapidement été remise en cause dans les faits.

Il est très rapidement apparu que l'AEF n'atteindrait pas les objectifs ambitieux qu'elle s'était fixés. Ainsi, en 2010, les ressources propres du groupe (TV5 Monde inclus) se sont établies à 19 M€, soit 40 % de moins que la prévision de 2008 pour 2010 (32 M€).

Tableau 7 : Ressources propres 2010 de l'AEF (M€)

	France 24	RFI (dont MCD)	Total hors TV5 monde	TV5 Monde	Total AEF
Publicité /parrainage	2,1	1,2	3,3	4,2	7,5
Appels à projets européens	0,1	1,7	1,8	-	1,8
Recettes de distribution	-	-	-	6,5	6,5
Autres ressources propres	-	3,0	3,0	0,2	3,2
Total	2,2	5,9	8,1	10,9	19,0

Source : AEF, mission IGF. Pour RFI, les « autres ressources propres » correspondent au produit de la sous-location de l'émetteur de Chypre à BBG et TWR.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que la distribution et l'audience de France 24 ont fortement progressé sur la période (cf. tableau 7 et graphique 1), ce qui fragilise le postulat selon lequel les progrès de la distribution et de l'audience devraient faire affluer les recettes publicitaires - sauf à considérer que le délai de latence entre les progrès de l'audience et ceux des recettes publicitaires puisse être particulièrement important sur le marché très spécifique auquel s'adresse France 24.

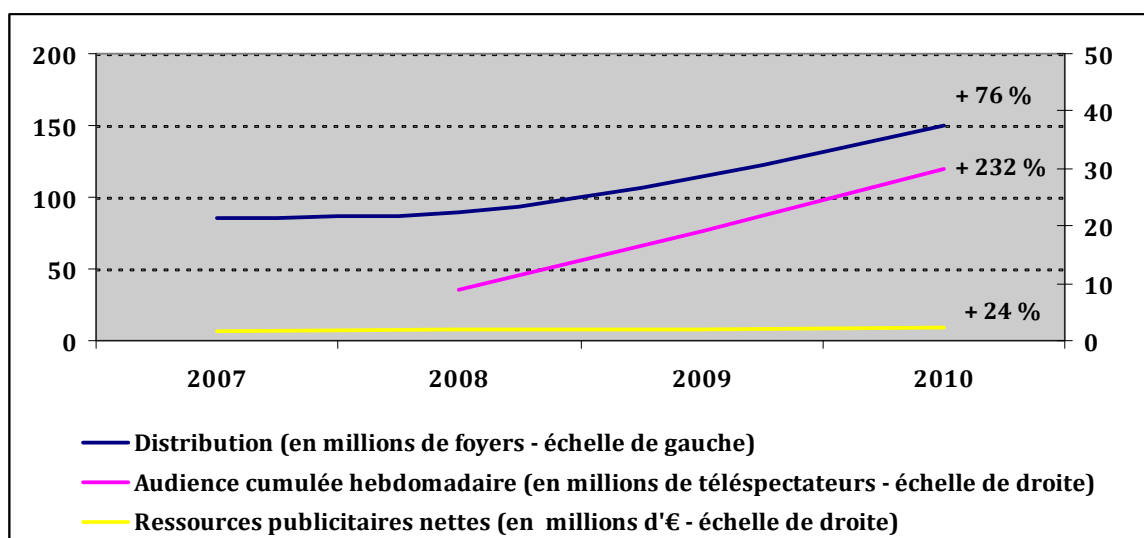
Rapport

Tableau 8 : Évolution de la distribution, de l'audience et des recettes publicitaires nettes de France 24

	Distribution (millions de foyers)	Audience hebdomadaire cumulée (millions de téléspectateurs)	Recettes publicitaires nettes (M€)
2007	85	ND	1,7
2008	90	9,0	1,9
2009	115	19,1	2,1
2010	150	29,9	2,1
Variation 2010/2007	+ 76 %	+ 232 %	+ 24 %

Source : AEF, mission IGF.

Graphique 1 : Évolutions comparées de la distribution, de l'audience et des recettes publicitaires nettes de France 24



Source : AEF, mission IGF.

Même si les prévisions initiales étaient certainement trop optimistes, les circonstances ont également contribué à creuser l'écart entre les prévisions et les réalisations :

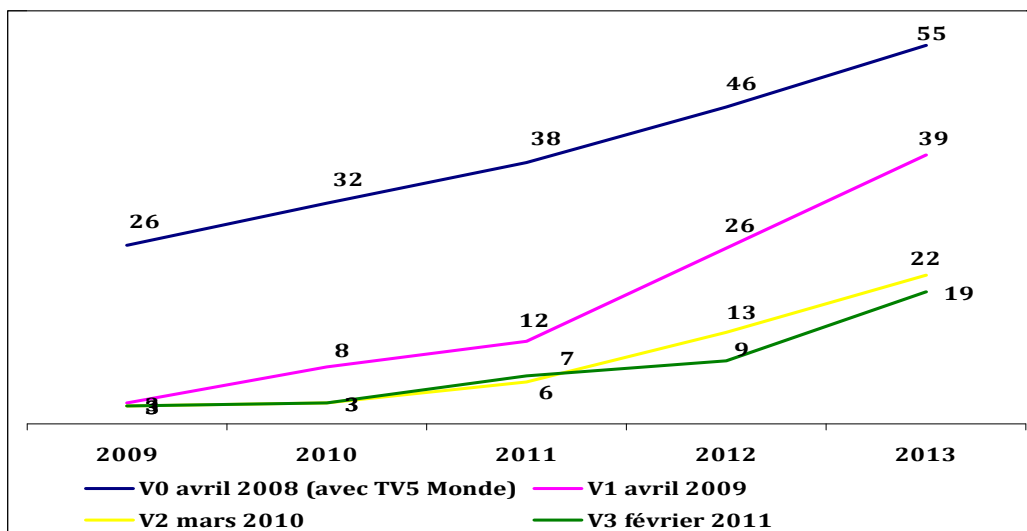
- ♦ en 2009, la dégradation de la conjoncture économique a conduit les annonceurs à réduire leurs budgets publicitaires ;
- ♦ en 2010, les incertitudes entourant la gestion de la régie publicitaire ont probablement pesé sur les résultats en désorganisant l'effort de prospection : engagée début 2010, l'externalisation de la régie de l'AEF à France Télévisions publicité a été stoppée au mois de mars, puis relancée en décembre 2010 (seule la régie de France 24 étant finalement externalisée, la régie de RFI restant internalisée, la plus grande incertitude entourant encore le statut de la régie de MCD à la date de la mission).

2.2.1.2. L'AEF a tiré les conséquences de l'inertie des ressources propres observée entre 2008 et 2010 en révisant à la baisse ses prévisions pour 2011-2013

Tirant les conséquences de l'inertie des ressources propres, l'AEF a été amenée à réduire à trois reprises ses prévisions en la matière entre avril 2009 et février 2011 : la prévision de ressources propres pour l'AEF hors TV5 Monde pour 2013 a ainsi progressivement été ramenée de 39 M€ dans les prévisions d'avril 2009 (« V1 » du plan d'affaires) à 19 M€ dans les prévisions de février 2011 (« V3 » du plan d'affaires).

Rapport

Graphique 2 : Évolution des prévisions de ressources propres de l'AEF (M€) - y compris TV5 Monde dans la V0, hors TV5 Monde pour les V1, V2 et V3



Source : AEF, mission IGF.

Concernant spécifiquement les recettes publicitaires, les objectifs ont été fortement révisés à la baisse, la cible 2013 étant finalement ramenée à 11,4 M€.

Tableau 9 : Prévisions de recettes publicitaires 2011-2013 (plan d'affaires de février 2011)

	2011	2012	2013
France 24	3,2	3,9	8,2
RFI	1,1	1,5	2,7
MCD	0,1	0,2	0,5
Total	4,4	5,6	11,4

Source : AEF - Direction financière (Synthèse BP ressources propres 2011-2013).

Au total, la comparaison entre la V1 et la V3 du plan d'affaires fait apparaître une révision à la baisse des prévisions de ressources (toutes catégories confondues : ressources propres et subventions publiques) à hauteur de 37 M€ en cumulé pour la période 2011-2013.

Tableau 10 : Comparaison entre la V1 et la V3 du plan d'affaires - produits (M€)

	2011	2012	2013	Total
Subventions publiques	- 0,4	+ 1,8	+ 2,1	+ 3,5
Contributions des États francophones	+ 0,5	- 1,6	- 2,2	- 3,3
Ressources propres	- 1,8	- 13,1	- 16,6	- 31,5
Autres produits d'exploitation (reprises de provision, etc.)	- 1,9	- 1,9	- 1,9	- 5,7
Total	-3,6	-14,8	-18,6	-37

Source : AEF, mission IGF.

2.2.2. La stabilisation de la masse salariale a permis de continuer à financer le développement

2.2.2.1. L'AEF s'est efforcée de préserver son potentiel de développement, et notamment le déploiement de son réseau de diffusion/distribution

D'une version à l'autre des plans d'affaires, l'AEF s'est efforcée de maintenir ses projets de développement malgré la révision à la baisse des prévisions de ressources propres.

Rapport

Cette volonté est particulièrement manifeste concernant les charges de diffusion et de distribution :

- ◆ pour les chaînes de télévision, ces charges comprennent par exemple la location de capacités satellitaires, des frais de référencement par des câblo-opérateurs ou des bouquets satellitaires, des frais de référencement dans des hôtels, la rémunération des agents commerciaux en charge de la prospection, des dépenses de marketing ;
- ◆ pour les chaînes de radio, ces charges comprennent également la location de capacités satellitaires, les coûts liés à la diffusion en ondes courtes et moyennes, les frais d'installation et de maintenance des émetteurs FM, etc.

Pour la direction de l'AEF, le développement de la diffusion et de la distribution est doublement prioritaire :

- ◆ cet objectif correspond à la vocation du groupe, qui consiste précisément à véhiculer l'influence française le plus largement possible ;
- ◆ le développement de la distribution est censé entraîner une progression de l'audience supposée attirer les recettes publicitaires, et créer ainsi une dynamique vertueuse.

En 2009 et 2010, les frais de diffusion et de distribution ont représenté un poste important (plus de 20 % du budget de l'AEF), en croissance rapide (près de 8 %), essentiellement en lien avec le déploiement de la couverture mondiale de France 24, mais aussi avec la relance de MCD (implantation d'émetteurs FM au Proche-Orient).

Tableau 11 : Charges de diffusion et de distribution (M€)

	AEF Holding	France 24	RFI consolidée (y compris MCD)	AEF hors TV5 Monde	TV5 Monde	Total AEF
2009	1,3	19,2	29,0	49,5	25,8	75,3
2010	0,8	23,9	30,1	54,8	26,3	81,1

Source : AEF, mission IGF.

Pour la période 2011-2013, la prévision de charges initiale sur ce poste s'établissait à 244,5 M€. Malgré la révision à la baisse des prévisions de ressources, cette prévision de dépense n'a été réduite que de 5,1 M€, soit une baisse de 2 % environ.

Tableau 12 : Prévisions initiales (V1) pour les principaux postes de charges (M€)

	2011	2012	2013	Total
Coût des grilles de programmes	229,2	232,2	236,1	697,5
Frais de diffusion et de distribution	88,9	78,5	77,1	244,5
Coût de fonctionnement général et de fonctions support	58,2	58,9	60,3	177,4
Total	376,3	369,6	373,5	1 119,4

Source : AEF, mission IGF.

Tableau 13 : Comparaison entre la V1 et la V3 des plans d'affaires - charges (M€)

	2011	2012	2013	Total
Coût des grilles de programmes	+ 2,0	- 7,0	-8,5	- 13,5
Frais de diffusion et de distribution	- 3,8	- 2,0	+ 0,7	- 5,1
Coût de fonctionnement général et des fonctions supports	- 2,5	-7,3	- 12,1	- 21,9
Subventions versées aux filiales	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,6
Autres charges d'exploitation (dotations aux provisions, etc.)	- 0,8	- 0,7	- 0,8	- 2,3
Total	- 5,3	- 17,2	- 20,9	- 43,4

Source : AEF, mission IGF.

2.2.2.2. La masse salariale a servi de variable d'ajustement pour poursuivre le développement malgré l'inertie des ressources propres

Pour dégager les marges de manœuvre nécessaires à son développement, l'AEF s'est efforcée à partir de 2008 de stabiliser sa masse salariale.

La masse salariale de France 24 n'avait alors pas vocation à se réduire mais à continuer à croître, avec notamment en perspective le projet de passage de 10 à 24 heures de diffusion quotidienne en arabe.

L'effort a donc porté prioritairement sur RFI, dont la masse salariale représentait en 2008 plus de la moitié de la masse salariale totale du groupe (74,7 M€ sur 142,6 M€).

Au cours des années précédentes, la masse salariale de RFI avait été particulièrement dynamique (+ 11 % entre 2005 et 2008), moins du fait de la croissance de l'effectif (+ 3 % sur la période) que de la croissance des rémunérations individuelles, dont la progression est liée à des mécanismes statutaires (primes d'ancienneté et règles d'avancement notamment).

Le plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) mis en œuvre à RFI sous forme de plan de départs volontaires à partir de 2009 a permis de supprimer 206 postes (soit 201 départs). Le bilan de cette opération est contrasté :

- ◆ le coût du PSE a été nettement plus élevé que prévu (41,3 M€ contre 30,2 M€), du fait d'une mauvaise appréciation de l'âge des partants, d'un décalage du calendrier et du coût des litiges liés à sa mise en œuvre ;
- ◆ le « retour sur investissement » du PSE est correct. Le taux de remplacement ayant été maintenu à un niveau très faible (21 recrutements concomitants, soit un taux de remplacement apparent de 10,4 %, pour un coût annuel de 1,1 M€), l'économie nette de masse salariale s'établit à 13,2 M€ en année pleine⁵ ;
- ◆ le choix de la direction de l'AEF de cibler en priorité les collaborateurs âgés (61 des 201 collaborateurs partis dans le cadre du PSE ayant plus de 60 ans, et 17 de plus de 64 ans) a privé RFI de précieuses marges de manœuvre additionnelles pour l'avenir, en réduisant très fortement les possibilités de non-remplacement de départs à la retraite à moyen terme⁶.

Parallèlement au PSE de RFI, trois autres faits marquants ont affecté la masse salariale de l'AEF entre 2008 et 2010 :

- ◆ l'effectif de France 24 a augmenté de 423 à 558 ETP entre 2008 et 2010. Le passage de 4 heures à 10 heures d'émission quotidienne en arabe en 2009, puis de 10 heures à 24 heures en 2010 a entraîné 30 créations nettes de postes de journalistes permanents en 2009 et 2010. Parallèlement, l'effectif des collaborateurs non permanents de France 24 a doublé (de 64 ETP en 2008 à 124 ETP en 2010) ;
- ◆ 77 collaborateurs occasionnels ont dû être intégrés par RFI à la suite de requalifications prononcées par le juge entre 2008 et 2010⁷ ;

⁵ Dans le plan d'affaires, cette baisse a été imputée pour partie sur la ligne « coût des grilles et des programmes », pour partie sur la ligne « coût de fonctionnement général et des fonctions support ». Ce traitement est probablement inadapté, dans la mesure où l'essentiel de la baisse de la masse salariale ne concernera pas les fonctions support mais bien le coût des grilles et des programmes.

⁶ La priorité accordée aux salariés âgés de plus de 60 ans est justifiée par la direction de la chaîne par une volonté de rajeunir l'effectif pour faciliter l'adaptation des salariés à un environnement changeant. Plus prosaïquement, ce choix a également permis à la chaîne d'éviter de payer les indemnités de départ à la retraite des collaborateurs partis dans le cadre du PSE financé par l'État, et de bénéficier d'un produit exceptionnel de 3,9 M€ en 2009 en reprenant la provision correspondante.

⁷ Ces intégrations sont venues s'ajouter à 101 intégrations déjà réalisées entre 2006 et 2008.

Rapport

- ◆ 153 transactions et départs négociés ont été enregistrés dans l'ensemble des chaînes du groupe entre 2008 et 2010, avec un coût total de 12 M€. Une part importante des départs négociés semblent avoir résulté de changements au niveau de la direction : 39 des salariés concernés occupaient un poste de niveau directionnel, la quasi-totalité des membres du COMEX (comité de direction de l'AEF) ayant été renouvelés au moins une fois depuis 2008. Le taux de remplacement des salariés ayant quitté l'entreprise dans le cadre de départs négociés s'est établi à 47 % à RFI et 87,5 % à France 24.

Tableau 14 : Départs négociés et transactions (2008-2010)

Société	Nombre total de départs négociés ou de transactions	Coût total (€)	Coût moyen par départ (€)
RFI	66	5 435 055,17	82 349,32
France 24	32	2 006 850,00	62 714,06
MCD	28	2 551 154,10	91 112,65
AEF	4	458 555,00	114 638,75
Total AEF	130	10 451 614,27	80 397,03
TV5 Monde	23	1 606 417,45	69 844,24
Total (dont TV5 Monde)	153	12 058 031,72	78 810,66

Source : mission IGF.

Au total, ces évolutions contradictoires se sont neutralisées : la masse salariale de l'AEF s'est stabilisée entre 2009 et 2010 à 148,3 M€ (soit 40,5 % du montant total des charges d'exploitation, qui se sont élevées en 2010 à 365,5 M€).

Tableau 15 : Évolution de la masse salariale de l'AEF (2008-2010)

	AEF Holding	France 24	RFI	MCD	AEF hors TV5 Monde	TV5 Monde	Total AEF
2008	1,2	33,5	74,7	7,2	116,6	26	142,6
2009	2,5	37,0	75,1	7,0	121,6	27,2	148,8
2010	3,4	40,8	68,8	7,6	120,6	27,7	148,3
Écart 2010/2008	+ 183,3 %	+ 21,8 %	- 7,9 %	+ 5,6 %	+ 3,4 %	+ 6,5 %	+ 4,0 %
Écart 2010/2009	+ 36,0 %	+ 10,3 %	- 8,4 %	+ 8,6 %	- 0,8 %	+ 1,8 %	- 0,3 %

Source : AEF, mission IGF.

Pour la période 2011-2013, le plan d'affaires de l'AEF intègre une seconde vague d'économies de masse salariale, liées à la mise en œuvre d'un second PSE dans le cadre de la fusion et de la réorganisation de l'AEF. Les économies nettes attendues de ce PSE s'élèvent à 9,6 M€ en année pleine, correspondant à la suppression de 126 postes, pour un coût estimé à 24,5 M€.

Le processus de dimensionnement de ce PSE a manifestement davantage été déterminé en fonction d'un objectif d'économies à réaliser qu'à partir d'une véritable analyse prospective des besoins, de l'organisation-cible, de la charge de travail et des ressources à mobiliser.

2.2.3. Les économies et synergies mises en œuvre par l'AEF ont nécessité le versement d'importants financements exceptionnels de l'État

Depuis 2009, l'AEF a sollicité quatre subventions exceptionnelles de l'État, pour un montant total de 103,9 M€ :

- ◆ une subvention exceptionnelle de 16,9 M€ au titre de la recapitalisation de RFI ;
- ◆ une subvention exceptionnelle de 41,2 M€ au titre du premier PSE de RFI ;
- ◆ une subvention exceptionnelle de 24,3 M€ au titre du PSE post-fusion ;
- ◆ une subvention exceptionnelle de 21,5 M€ au titre du déménagement de RFI et de MCD.

Encadré 1 : Les subventions exceptionnelles versées à l'AEF et sollicitées depuis 2009

Le montant total des subventions exceptionnelles sollicitées par l'AEF auprès de l'État depuis 2009 est de 103,9 M€.

A la date de la mission, 59,1 M€ ont été effectivement versés :

- la recapitalisation de RFI, pour un montant de 16,9 M€ est intervenue en février 2009, afin d'apurer la situation financière, largement déficitaire, de la radio au moment de son intégration dans l'AEF. Il est à préciser qu'une partie de ce déficit était venu financer des dépenses engagées par la nouvelle direction dans le cadre de la relance de RFI (coût des départs négociés) et de MCD (subvention complémentaire à MCD à hauteur de 1,6 M€) ;
- la subvention exceptionnelle de 41,2 M€ au titre du financement du PSE 1 de RFI est intervenue en trois temps. En premier lieu, un versement exceptionnel de 9,9 M€ de l'État à l'AEF est intervenu en fin d'année 2009, 9,7 M€ ayant été effectivement reversés à RFI fin 2009. Dans un deuxième temps, une augmentation du capital de l'AEF est intervenue à l'été 2010 (18,5 M€), suivie par une recapitalisation de la filiale par la holding. En troisième lieu, une subvention exceptionnelle de 12,8 M€ a été versée sous la forme d'une dotation budgétaire dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2010 ;
- enfin, une subvention exceptionnelle de 1 M€ au titre du préfinancement du déménagement de RFI et de MCD a été versée à la fin de l'année 2010.

Dans la V3 du plan d'affaires, les dirigeants de l'AEF intègrent le versement de 44,8 M€ de subventions exceptionnelles (en plus du million d'euros déjà versé en 2010) :

- l'AEF sollicite de l'État un financement complet du PSE 2 concernant 126 salariés, pour un montant de 24,3 M€ ;
- l'AEF demande également à l'État de financer une partie du déménagement de RFI et de MCD, soit 20,5 M€ (en plus du 1 M€ versé en 2010), 3,3 M€ étant financés par l'AEF en interne⁸.

La recapitalisation de RFI en 2009 a permis d'apurer des déficits budgétaires accumulés au cours des exercices précédant l'intégration de RFI dans l'AEF, mais une analyse fine indique que le déficit 2008 de RFI résulte en réalité pour partie de mesures de relance engagées par la nouvelle direction de l'AEF en 2008 (subvention complémentaire à MCD, coût des départs négociés associés au changement de l'équipe de direction de RFI).

Les autres subventions exceptionnelles ont directement financé les économies et synergies recherchées par l'AEF :

- ◆ le financement par l'État des deux PSE (pour un montant cumulé de 65,5 M€) contribue directement à la maîtrise de la masse salariale ;
- ◆ le financement par l'État du déménagement de RFI et de MCD contribue à rendre possible la réorganisation dont résulte le second PSE, et devrait également permettre des synergies sur les autres frais généraux.

Au total, en plus de la subvention d'exploitation qui a progressivement augmenté jusqu'en 2011, l'État aura ainsi versé à l'AEF des subventions exceptionnelles pour un montant total de 103,9 M€ entre 2009 et 2011. Ces financements exceptionnels ont servi ou serviront à financer des opérations spécifiques (recapitalisation, PSE, déménagement) dont les effets au plan budgétaire se sont déjà pour partie matérialisés (premier PSE), mais dont l'essentiel devrait se réaliser dans les années à venir (2012 et 2013).

⁸ Par ailleurs, la direction de l'AEF a signifié à la mission qu'une subvention exceptionnelle pourrait être demandée au titre du financement d'investissements supplémentaires concernant France 24. En effet, au moment de la création de la chaîne, une subvention d'investissement de 25 M€ a été accordée à France 24, qui a servi à financer ses investissements. La totalité de cette subvention devrait être consommée à l'horizon de 2014.

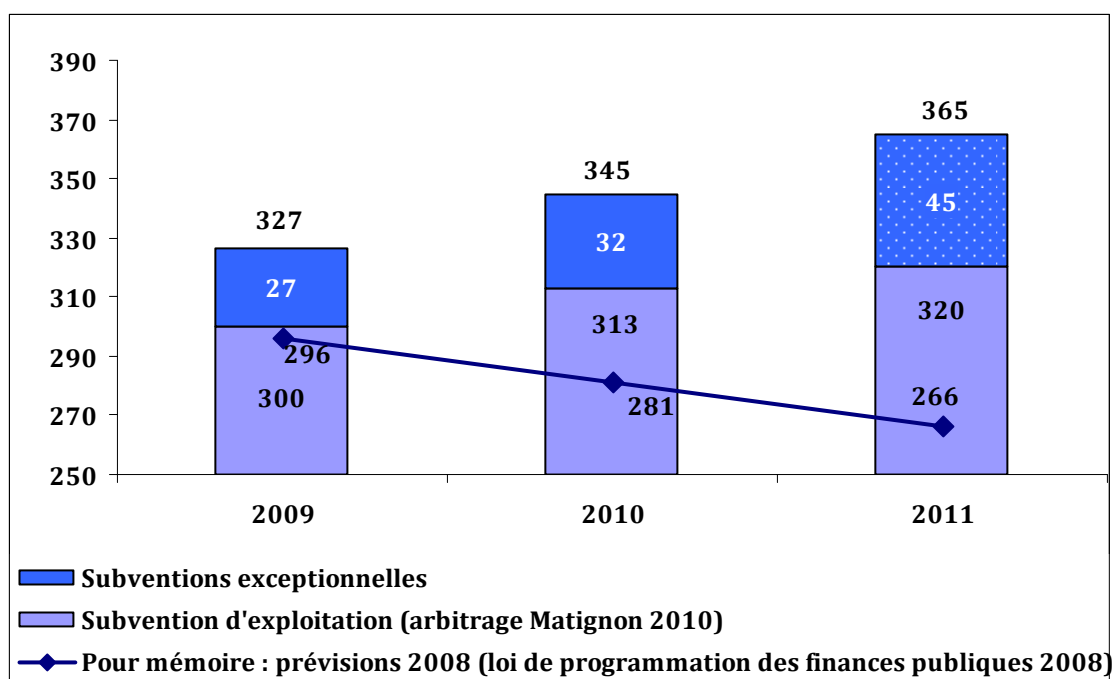
Rapport

Tableau 16 : Ressources publiques françaises versées à l'AEF depuis 2009 (M€)

	2009	2010	2011	2012	2013
Subvention d'exploitation (arbitrage Matignon 2010)	299,9	312,6	320,2	297,7	286,8
Recapitalisation de RFI (assainissement situation financière)	16,9	-	-	-	-
Financement du PSE 1 : subventions exceptionnelles	9,9	12,8	-	-	-
Financement du PSE 1 : recapitalisation de RFI		18,5			
<i>Financement du PSE 2 (demande AEF pour 2011)</i>	-	-	24,3*	-	-
<i>Financement du déménagement (demande AEF pour 2011)</i>	-	1,0	20,5*	-	-
Total des subventions exceptionnelles	26,8	32,3	44,8*	-	-
Total des ressources publiques	326,7	344,9	365,0	297,7	286,8

Source : AEF, mission IGF. A ce stade l'État ne s'est pas encore formellement engagé à accorder à l'AEF les subventions exceptionnelles demandées au titre du financement du PSE 2 et du déménagement.

Graphique 3 : Total des versements de l'État à l'AEF (M€)



Source : APE, AEF, mission IGF. Le montant du total des ressources publiques pour 2011 inclut les montants demandés par l'AEF au titre du déménagement et du financement du PSE 2.

2.3. Les hypothèses sur lesquelles repose le plan d'affaires pour 2011-2013 restent probablement trop optimistes

2.3.1. Les ressources attendues pourraient ne pas se matérialiser

Dans un scénario pessimiste, la marge de chute sur les prévisions de ressources pour la période 2011-2013 peut être estimée à plus de 25 M€ (19,5 M€ sur les ressources propres et 5,8 M€ sur la subvention de l'État).

2.3.1.1. Sous des hypothèses pessimistes, la marge de chute sur les ressources propres peut être estimée à 20 millions d'euros environ

Même si les prévisions de ressources propres ont progressivement été réduites au fil des révisions successives du plan d'affaires, l'objectif de progression fixé par la dernière version

Rapport

reste particulièrement ambitieux (de 8,1 M€ en 2010 à 19 M€ en 2013, hors TV5 Monde, soit une progression de 135 % en trois ans).

Sur le long terme, le niveau d'ambition que se donne l'AEF n'est en lui-même pas déraisonnable :

- ◆ la cible de ressources propres est d'un ordre de grandeur désormais plus cohérent avec les niveaux observés dans des entités comparables : l'objectif 2013 (19 M€) est proche des réalisations de *Deutsche Welle* (15 M€), et nettement inférieur aux réalisations d'Euronews (46 M€) ou de *BBC Global News* (56 M€) ;
- ◆ concernant spécifiquement les recettes publicitaires, la cible ne paraît pas hors de proportion avec les niveaux observés dans des chaînes présentant des caractéristiques comparables en termes d'audience et de distribution (cf. tableau 17) ;
- ◆ des taux de progression des recettes publicitaires d'ordres de grandeur comparables ont bien été enregistrés dans le passé pour certaines chaînes câblées.

Tableau 17 : Test de cohérence des objectifs de recettes publicitaires 2013 de France 24 - comparaison avec TV5 Monde, BBC World News et Euronews

	Distribution (millions de foyers)	Audience (millions de téléspectateurs)	Recettes publicitaires (M€)
France 24	160	30	8,2
TV5 Monde	215	50	4,2
<i>BBC World News</i>	n.d.	69	34,0
Euronews	175	n.d.	16,0

Source : mission IGF. Distribution : hors reprises pour Euronews (350 millions avec les reprises). Audience : hebdomadaire cumulée. Recettes publicitaires : 2010, sauf France 24 (objectif 2013).

A ce jour cependant, les échanges avec France Télévisions publicité et avec la régie de RFI incitent à davantage de prudence concernant les prévisions de recettes publicitaires :

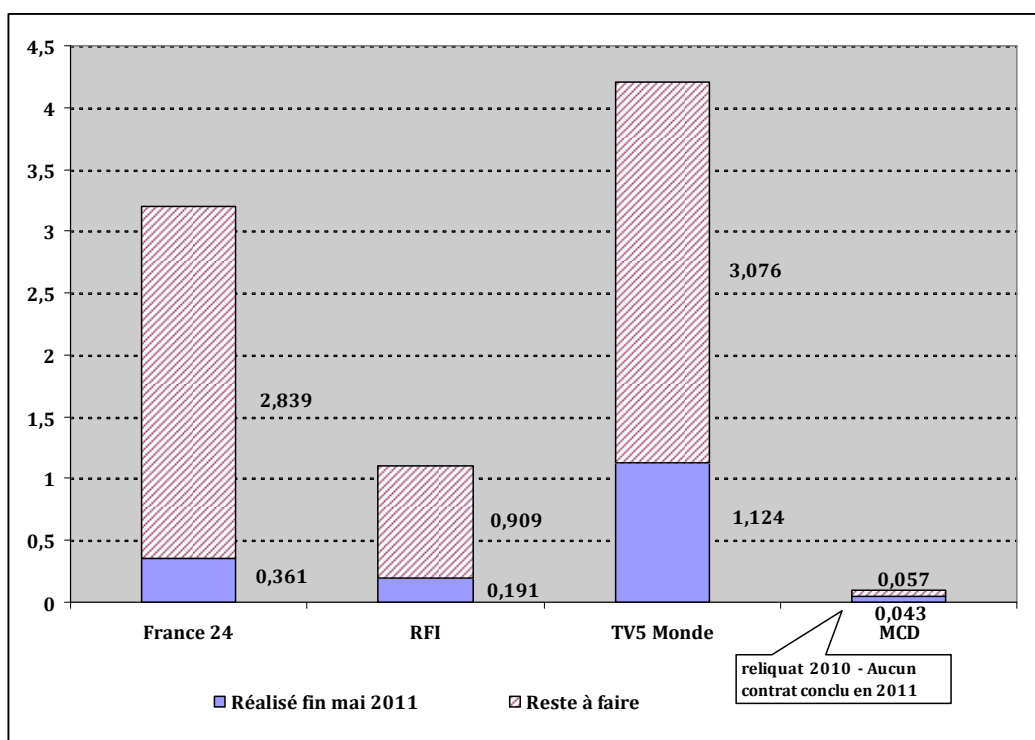
- ◆ s'agissant des recettes publicitaires réalisées (i.e. encaissées), en net chaîne (i.e. hors coûts de régie), le taux de réalisation des objectifs 2011 s'élevait au 31 mai 2011 à 10 % pour France 24, à 20 % pour RFI, et à 25 % pour TV5 Monde. Les sommes encaissées par MCD correspondent à un reliquat d'un contrat signé en 2010, aucun contrat nouveau n'ayant été signé en 2011 (cf. graphique 4) ;
- ◆ s'agissant des recettes engagées pour l'ensemble de l'année, France 24 n'avait au 16 mai 2010 atteint que 30 % de ses objectifs annuels⁹, et TV5 Monde un peu plus de 50 % (cf. graphique 5).

Pour 2011 et 2012, France 24 et TV5 Monde bénéficient d'un minimum de recettes garanti par France Télévisions publicité (avec un seuil à 3,1 M€ en 2011 et 3,9 M€ en 2012 pour France 24, à 4,2 M€ en 2011 et en 2012 pour TV5 Monde). Ce mécanisme ne jouera plus à partir de 2013.

⁹ Un contrat de 1,7 M€ avec le Qatar était apparemment à la signature du gouvernement qatari, avec cependant encore des incertitudes sur sa concrétisation.

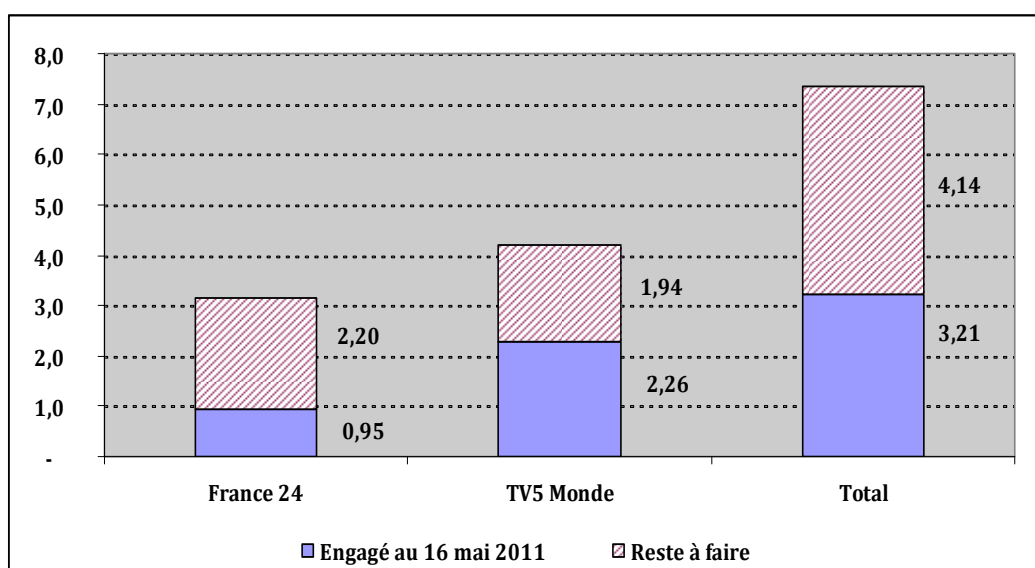
Rapport

Graphique 4 : Recettes publicitaires « nettes chaînes » réalisées au 31/05/2011 (M€)



Source : AEF, mission IGF.

Graphique 5 : Recettes publicitaires engagées pour 2011 au 16/05/2011 (M€)



Source : France Télévisions publicité, mission IGF.

Concernant les ressources propres autres que publicitaires (ressources dites de diversification : syndication de contenus, partenariats d'affiliation, formation...), les éléments fournis à la mission par l'AEF n'attestent pas de contacts suffisamment avancés avec d'éventuels partenaires pour qu'il soit raisonnable à ce stade de tabler sur la réalisation des prévisions de l'AEF.

Dans ce contexte, la prudence incite à prévoir un scénario pessimiste, reposant sur des hypothèses plus conservatrices. Le tableau 18 présente les résultats de cet exercice.

Rapport

Tableau 18 : Zone d'incertitude budgétaire sur les ressources propres (M€)

	2011	2012	2013	Total
Hypothèses AEF V3 du plan d'affaires (actualisée mai 2011)	6,0	9,1	19,1	34,2
Recettes publicitaires nettes	4,4	5,6	11,4	21,4
Diversification	1,6	3,5	7,7	12,8
Hypothèse IGF (trajectoire « pessimiste » de ressources propres)	4,2	5,7	4,9	14,8
Recettes publicitaires nettes	3,8	4,9	4,2	13,0
Diversification	0,4	0,8	0,7	1,9
Zone d'incertitude budgétaire sur les ressources propres	- 1,8	- 3,5	- 14,2	- 19,5

Source : mission IGF.

2.3.1.2. L'AEF a intégré dans ses prévisions de ressources une majoration de la dotation de l'État qui n'a pas à ce stade été acceptée

Par rapport au dernier arbitrage budgétaire notifié à l'AEF, la V3 du plan d'affaires (février 2011) intègre une majoration de la subvention d'exploitation de 2,3 M€ en 2012 et 3,5 M€ en 2013. A la date de la mission, l'État n'avait pas donné son accord pour augmenter la subvention d'exploitation accordée à l'AEF.

En l'absence d'indication sur la suite que les tutelles de l'AEF entendent réserver à cette demande, les 5,8 M€ liés à cette majoration de la dotation doivent être intégrés dans la zone d'incertitude sur les ressources pour 2011-2013.

Tableau 19 : Zone d'incertitude budgétaire sur la subvention d'exploitation de l'AEF (M€)

	2011	2012	2013	Total
Demande de subvention d'exploitation de l'AEF (V3 de février 2011)	320,2	300,0	290,3	910,5
Arbitrage Maignon 2010	320,2	297,7	286,8	904,7
Zone d'incertitude budgétaire sur la subvention d'exploitation	-	- 2,3	- 3,5	- 5,8

Source : mission IGF.

2.3.2. Les prévisions de charges pourraient être dépassées

En charges, la marge d'incertitude porte sur environ 30 M€ pour la période 2011-2013.

2.3.2.1. Tout décalage dans les calendriers de la fusion, du déménagement ou de la mise en œuvre du PSE viendrait nécessairement dégrader les prévisions de charges pour la période 2011-2013

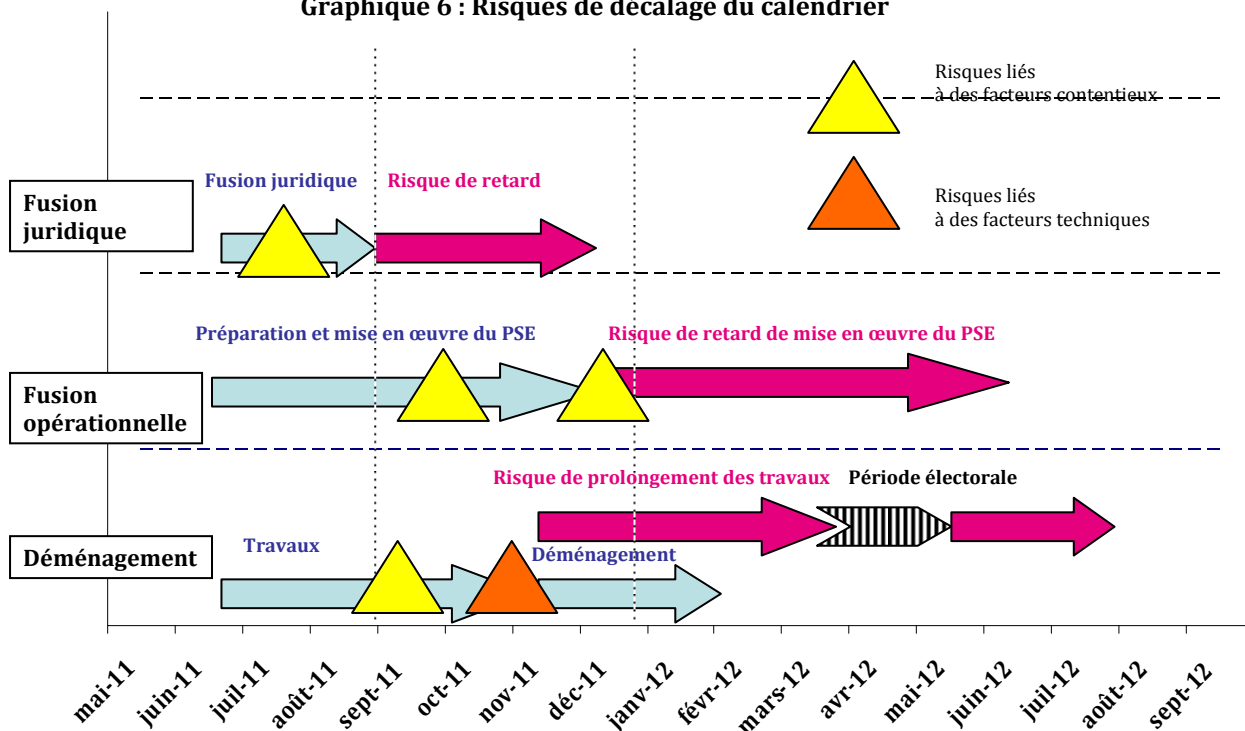
A ce stade, le calendrier envisagé par la direction de l'AEF pour la fusion, le déménagement et a mise en œuvre du PSE est le suivant :

- ◆ fusion juridique au mois de septembre 2011 ;
- ◆ mise en œuvre du PSE achevée au 31 décembre 2011 ;
- ◆ déménagement terminé au mois de mars 2012.

La mission a identifié un certain nombre de risques techniques et contentieux qui l'ont conduite à anticiper des scénarios de décalage du calendrier (cf. graphique 6).

En décalant la réalisation des synergies attendues de la fusion et de la réorganisation, ou en induisant des doubles loyers, ces décalages viendraient nécessairement dégrader les prévisions de charges pour la période 2011-2013 (cf. *infra*, § 2.3.2.2).

Graphique 6 : Risques de décalage du calendrier



2.3.2.2. Le déménagement de RFI et de MCD n'engendrera pas d'économies de loyers mais des surcoûts, et pourrait lui-même se révéler plus coûteux que prévu

Le projet d'implanter RFI et MCD à proximité immédiate de France 24 à Issy-les-Moulineaux trouve son origine et sa justification dans le projet de réorganisation de l'AEF, allant dans le sens d'une intégration plus étroite des équipes web, radio et TV.

A cet égard, le projet de déménagement paraît pleinement cohérent, la proximité géographique constituant la condition de la matérialisation des synergies éditoriales attendues de la fusion et de la réorganisation.

En revanche, les calculs de la mission ont permis d'établir que le déménagement ne se traduira pas par des économies de loyers de 0,9 M€ par an, mais au contraire par des surcoûts de 0,5 M€ par an, contrairement aux hypothèses retenues par l'AEF dans son plan d'affaires (certaines dénonciations de baux intégrées dans le calcul des synergies immobilières par l'AEF ayant déjà été effectuées par RFI indépendamment de la fusion). La décision de prendre à bail un plateau supplémentaire de 1 000 mètres carrés à compter du 1^{er} septembre 2011 portera ces surcoûts à 1 M€ par an en année pleine.

Par ailleurs, le coût prévisionnel du déménagement de RFI et de MCD s'établit aujourd'hui à 24,85 M€, pris en charge à hauteur de 21,5 M€ par l'État, et pour le solde par l'AEF. Ce montant pourrait être majoré :

- ◆ du coût des travaux à réaliser sur le plateau supplémentaire (+ 1 M€ en 2012) ;
- ◆ des surcoûts pouvant résulter d'éventuels retards (dans un scénario de déménagement au 1^{er} septembre 2011, les doubles loyers et suppléments d'honoraires à acquitter en 2012 s'élèveraient à 2,8 M€ environ).

Rapport

**Tableau 20 : Zone d'incertitude budgétaire
sur les synergies immobilières récurrentes liées au déménagement (en M€)**

	2011	2012	2013	Total
Calculs AEF (économie de loyers)	-	- 0,9	- 0,9	- 1,8
Calculs actualisés IGF (surcoût)	+ 0,2	+ 0,7	+ 1,0	+ 1,9
Surcoût des loyers après le déménagement à périmètre constant	-	+ 0,2	+ 0,5	+ 0,7
Prise à bail d'un plateau supplémentaire à compter du 1 ^{er} septembre 2011	+ 0,2	+ 0,5	+ 0,5	+ 1,2
Zone d'incertitude budgétaire	+ 0,2	+ 1,6	+ 1,9	+ 3,7

Source : AEF, mission IGF. Hypothèse de déménagement effectif au 1^{er} septembre 2012.

Tableau 21 : Zone d'incertitude budgétaire sur le coût du déménagement (en M€)

	2011	2012	2013	Total
Double loyers pendant quatre mois pour l'ensemble des salariés et décalage du départ des salariés du Tripode	-	+ 2,3	-	+ 2,3
Travaux sur le plateau supplémentaire	-	+ 1,0	-	+ 1,0
Surcoûts des honoraires du fait du décalage du calendrier	-	+ 0,5	-	+ 0,5
Zone d'incertitude budgétaire	-	+ 3,8	-	+ 3,8

Source : mission IGF. Hypothèse de déménagement effectif au 1^{er} septembre 2012.

2.3.2.3. Les économies de masse salariale attendues de la fusion et de la réorganisation pourraient être moins importantes que prévu, et le coût de la convergence des conventions collectives sera significatif

Les projets de fusion et de réorganisation de l'AEF prévoient 126 suppressions de postes dans le cadre d'un PSE qui devrait être mis en œuvre avant la fin de l'année 2011.

A ce titre, la dernière version du plan d'affaires de l'AEF intègre une économie annuelle de masse salariale de 9,6 M€ en année pleine¹⁰ dès 2012. L'harmonisation des conventions collectives associée à la fusion se traduisant par un surcoût annuel de 1,6 M€, l'économie nette s'établirait donc à 8 M€ par an, dès 2012.

La prise en compte d'un certain nombre de risques conduit à retenir un chiffrage moins optimiste :

- ◆ compte tenu des risques de décalage du calendrier et des délais de mise en œuvre, il paraît plus prudent de prévoir un départ des collaborateurs concernés courant 2012, et de ne retenir pour 2012 qu'une prévision d'économies de 4,8 M€ (tout en maintenant l'objectif de 9,6 M€ en année pleine) ;
- ◆ en 2012, il sera nécessaire de recruter des collaborateurs occasionnels afin de permettre de compenser les départs de journalistes dans l'attente de la confection des nouvelles grilles de programmes. Sur la base du nombre de départs de journalistes prévu, il est possible d'estimer ce surcoût à 1 M€ pour 2012 ;
- ◆ les mobilités internes de collaborateurs liées aux effets indirects du PSE nécessiteront des mesures d'accompagnement (formations) dont le coût peut être estimé à 0,3 M€ ;
- ◆ au regard de l'expérience du PSE de RFI, les coûts des litiges et des contentieux semblent devoir être revus à la hausse (à hauteur de 1,40 M€) ;
- ◆ le coût de l'harmonisation des conventions collectives devrait être légèrement plus élevé que prévu, mais se matérialiser plus tardivement. Dans l'hypothèse d'un départ des salariés mi-2012, ce coût ne devrait pas se concrétiser en 2012, mais en 2013 et s'élever à 1,8 M€ (soit 0,2 M€ de plus que prévu).

¹⁰ Le livre II du PSE 2 a été achevé postérieurement à la V3 du plan d'affaires, en avril 2011. Il prévoit le départ de 126 salariés, pour une économie désormais évaluée à 9,9 M€.

Rapport

Au total, l'écart entre les coûts chiffrés par la mission dans un scénario pessimiste et les coûts prévus par l'AEF dans le plan d'affaires porte sur 6,1 M€ pour la période 2011-2013.

Au-delà de l'horizon du plan d'affaires, il convient par ailleurs de noter que les coûts de convergence liés à la fusion pourraient être plus importants après 2013 :

- ◆ le coût de l'harmonisation des conventions collectives pourrait continuer à augmenter après 2013, pour tendre vers 3,7 M€ par an à partir de 2014 ;
- ◆ la fusion pourrait également produire des effets de convergence salariale que la mission n'a pas chiffrés : à ancienneté équivalente, il est difficilement concevable de rémunérer durablement à des niveaux différents des collaborateurs exerçant les mêmes métiers au sein de la même structure.

Tableau 22 : Zone d'incertitude budgétaire sur les économies de masse salariale (M€)

	2011	2012	2013	Total
Hypothèse AEF	-	- 8,0	- 8,0	- 16,0
Synergies (départ des collaborateurs fin 2011)	-	- 9,6	- 9,6	- 19,2
Coût de l'harmonisation des conventions collectives	-	+ 1,6	+ 1,6	+ 3,2
Chiffrage IGF (scénario pessimiste)	-	- 2,1	- 7,8	- 9,9
Décalage dans le temps (départs mi-2012)	-	- 4,8	- 9,6	- 14,4
Coût de l'harmonisation des conventions collectives	-	0,0	+ 1,8	+ 1,8
Recrutement de collaborateurs occasionnels	-	+ 1,0	-	+ 1,0
Mesures d'accompagnement des mobilités internes	-	+ 0,3	-	+ 0,3
Estimation prudente des coûts des litiges et contentieux	-	+ 1,4	-	+ 1,4
Zone d'incertitude budgétaire	-	+ 5,9	+ 0,2	+ 6,1

Source : mission IGF.

2.3.2.4. Les objectifs d'économies liés à la renégociation des grands contrats devraient globalement être atteints

Le plan d'affaires 2011-2013 prévoit la réalisation de 12,9 M€ d'économies en 2012 et en 2013 du fait de la renégociation de certains grands contrats (contrat de diffusion avec TDF, contrat avec les agences de presse, assurances, loyers et charges locatives).

Les investigations conduites par la mission ont permis d'établir que, sur les 12,9 M€ d'économies prévues, 10 M€ peuvent d'ores et déjà être considérés comme acquis. Les économies attendues de la renégociation du contrat avec les agences de presse devraient également se concrétiser, au moins en partie.

En revanche, le déménagement ne se traduira pas par des économies de loyers mais par des surcoûts (cf. *supra*, § 2.3.2.2).

Tableau 23 : Prévisions d'économies liées à la renégociation de grands contrats

Contrat	Prévision d'économies 2012 (M€)	Prévision d'économies 2013 (M€)	Statut de la négociation	Économies certaines en 2012
Diffusion TDF	10,8	10,8	Terminée	10,8
Agences de presse	1,0	1,0	En cours	ND
Assurances	0,2	0,2	Terminée	0,2

Source : mission IGF.

2.3.2.5. Les prévisions d'économies sur les charges d'exploitation hors masse salariale et hors grands contrats sont particulièrement ambitieuses, et leur « mode d'emploi » reste à ce jour non identifié

La dernière version du plan d'affaires intègre des efforts supplémentaires d'économies sur les frais généraux (hors masse salariale et hors renégociation des grands contrats) de 3,3 M€ en 2012 et de 7 M€ en 2013. Selon les estimations de l'AEF, l'assiette sur laquelle devraient intervenir ces économies s'élève à 69,6 M€¹¹. L'objectif d'économies sur les frais généraux s'élève donc à 4,7 % en 2012 et 10 % en 2013.

À la date de la mission, aucune mesure concrète n'avait été identifiée par l'AEF pour mener à bien ces économies de frais généraux. Les investigations de la mission n'ont pas permis de recueillir d'éléments permettant de réduire cette zone d'incertitude budgétaire, qui recouvre l'intégralité des charges concernées - soit 3,3 M€ en 2012 et 7 M€ en 2013.

2.3.2.6. En fonction de l'issue qui lui est réservée, le contrôle fiscal mené à TV5 Monde pourrait conduire à un redressement d'un montant significatif

TV5 Monde a fait l'objet d'un contrôle fiscal qui a notamment donné lieu à des rappels d'impôt sur les sociétés pour un montant de 4,3 M€.

Après avoir épuisé toutes les voies de recours hiérarchiques et d'interlocution, la direction de TV5 Monde a saisi le ministre chargé du Budget d'un recours gracieux.

Après un premier rejet, le ministre a finalement transmis le dossier pour réexamen à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Aucune décision n'ayant été signifiée à la direction de l'AEF et de TV5 Monde, il paraît prudent d'intégrer à titre conservatoire une charge de 4,3 M€ pour 2011 dans le plan d'affaires de l'AEF.

¹¹ Les charges d'exploitation de l'AEF consolidé, hors TV5 Monde, s'élèvent à 259 M€ par an, dont 114,9 M€ de masse salariale, 44,6 M€ de charges « inéluctables » (impôts, taxes, sociétés d'auteurs, amortissements) et 29,9 M€ de charges pour les grands contrats (qui font l'objet de prévisions d'économies liées à des renégociations en cours, validées par la mission). Les charges hors masse salariale et grands contrats s'élèvent à 69,6 M€.

Encadré 2 : Synthèse des zones d'incertitude budgétaire

Au total, les investigations menées par la mission concernant les différentes hypothèses de la V3 du plan d'affaires font apparaître une zone d'incertitude budgétaire maximale de près de 55 M€ pour l'ensemble de la période 2011-2013.

Tableau 24 : Synthèse des zones d'incertitude budgétaire sur la V3 du plan d'affaires (M€)

	2011	2012	2013	Total
Zones d'incertitude sur les ressources propres	1,8	3,5	14,2	19,5
Zones d'incertitude sur les ressources publiques	-	2,3	3,5	5,8
Zones d'incertitude sur les synergies immobilières	0,2	1,6	1,9	3,7
Zones d'incertitude sur le coût du déménagement	-	3,8	-	3,8
Zones d'incertitude sur les économies de masse salariale	-	5,9	0,2	6,1
Zones d'incertitude sur les objectifs d'économies de frais généraux	-	3,3	7,7	11,0
Zones d'incertitude sur le contrôle fiscal de TV5 Monde	4,3	-	-	4,3
Total	6,3	20,4	27,5	54,2

Source : mission IGF.

Ces estimations ne signifient en aucune manière que l'AEF ait un besoin de financement de ce montant pour la période, ni même qu'elle soit amenée à connaître un exercice déficitaire en 2011, en 2012 ou en 2013.

Cela ne signifie pas non plus que l'État doive modifier la trajectoire de ressources publiques prévues dans le plan d'affaires, ni accorder de financement exceptionnel.

Ce constat appelle en revanche l'application d'un « principe de précaution budgétaire », et la mobilisation préventive des gisements d'économies dont dispose l'AEF.

3. Quelle stratégie et quelles priorités pour l'AEF ?

L'existence d'une zone d'incertitude budgétaire portant sur près de 55 M€ pour la période 2011-2013 invite à appliquer un « principe de précaution budgétaire » et à mobiliser préventivement les gisements d'économie latents au sein du budget de l'AEF.

3.1. La nécessaire maîtrise des coûts doit être inscrite dans une réflexion sur les perspectives et les priorités stratégiques de l'AEF

3.1.1. Quelles cibles et quels vecteurs d'influence faut-il privilégier ?

Pour pouvoir hiérarchiser les choix en matière d'investissements de distribution comme d'allocation des ressources éditoriales, il est nécessaire de donner à l'AEF des directions claires concernant :

- ◆ les vecteurs prioritaires : sur ce point, la mission observe que les principaux concurrents de l'AEF (*BBC World Service* pour la radio et la télévision, *Deutsche Welle* pour la radio) assignent une priorité très claire au développement de leur présence sur Internet et le mobile, en stabilisant ou en réduisant les moyens affectés à leurs modes de diffusion ou de distribution classiques. S'agissant spécifiquement de France 24, nouvel entrant dans un marché de la télévision saturé, hyperconcurrentiel et où les coûts d'entrée sont élevés, la question peut se poser de savoir si la chaîne doit se positionner plutôt comme une chaîne de télévision (« *CNN à la française* ») ou davantage comme un fournisseur de contenus multimédias visant prioritairement la

Rapport

diffusion de ses contenus sur le *web* à travers les plates-formes de partage de contenus et les réseaux sociaux ;

- ◆ les langues prioritaires : sur ce point, la mission note que la promotion du français fait indéniablement partie des missions de l'AEF. Pour autant, l'influence française ne doit pas se limiter au monde francophone : elle doit aussi pouvoir toucher ceux qui ne comprennent pas notre langue ;
- ◆ les zones géographiques prioritaires : à l'instar de l'Allemagne et du Royaume-Uni, la France doit conserver une ambition mondiale. Pour autant, des zones et des publics prioritaires doivent être identifiés, et les modalités de diffusion adaptées à l'état de la technologie disponible et des usages en vigueur localement.

3.1.2. Comment vont évoluer les métiers des salariés de l'AEF ?

La révolution numérique bouleverse la cartographie traditionnelle des métiers et les conditions de travail des professionnels de l'audiovisuel. Les nouveaux outils offrent davantage d'autonomie et de polyvalence aux collaborateurs, ouvrant la voie à des gains de productivité significatifs.

Dans ce contexte, le moment paraît venu d'engager une réflexion sur les conséquences du numérique sur les métiers des salariés de l'AEF. Cette démarche pourrait poser les bases d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences aujourd'hui encore insuffisamment développée au sein du groupe.

3.1.3. Comment articuler les différentes composantes de l'AEF ?

Pour articuler harmonieusement les différentes composantes de l'AEF, il paraît aujourd'hui important de « revenir aux fondamentaux » en réaffirmant la vocation originelle de chacune des chaînes du groupe, en rappelant par exemple que France 24, chaîne internationale, est prioritairement appelée à être distribuée à l'étranger, ou encore que TV5 Monde, « chaîne de chaînes francophones », a vocation à assurer une large diffusion à des contenus fournis gratuitement par des chaînes partenaires.

Dans ce contexte, une meilleure exploitation des évidentes complémentarités existant entre TV5 Monde et le reste du groupe devra constituer un objectif prioritaire de la feuille de route des dirigeants de l'AEF et des chaînes qui la composent.

3.2. Les pistes à écarter

3.2.1. La réduction du nombre de langues de diffusion

La réduction du nombre de langues de diffusion est un levier de réduction de la masse salariale (fermeture des rédactions) et de réduction des coûts de diffusion (réduction du volume des émissions en onde courte et/ou fermeture d'émetteurs FM). Elle a récemment été mise en œuvre par *BBC World Service*, qui a arrêté ses émissions en cinq langues (albanais, macédonien, serbe, portugais pour l'Afrique, anglais pour les Caraïbes) dans le cadre de son programme d'économies budgétaires (cf. *supra*, § 1.1.1).

Rapport

3.2.1.1. Pour RFI

Pour RFI, une réduction importante du nombre de langues de diffusion a déjà été mise en œuvre entre 2006 et 2009 (fermeture de six rédactions en langues étrangères : albanais, lao, polonais, serbo-croate, allemand, turc).

La diffusion de certaines langues non prioritaires pourrait éventuellement basculer en web radio ou sur le mobile¹² pour réduire les coûts de diffusion, mais le nombre de rédactions en langues étrangères ne semble pas devoir être réduit : 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 de RFI doit 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 (sous-traitance de la rédaction et de la diffusion à des prestataires locaux) mérite d'être soulignée.

3.2.1.2. France 24

Pour France 24, l'idée d'une suppression du canal anglophone a été évoquée par plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission, avec deux arguments principaux :

- ◆ « *la mauvaise monnaie chasse la bonne* » : là où France 24 est distribuée en anglais, elle n'est plus distribuée en français ;
- ◆ lorsqu'elle diffuse en anglais, France 24 se trouve dans une situation de concurrence frontale très défavorable avec des *majors* anglo-saxonnes comme BBC World ou CNN.

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 M€ 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 (cf. tableau 25).

Tableau 25 : Répartition linguistique des internautes

Langues	Nombre de locuteurs	Part du groupe dans le total de la population mondiale	Nombre d'internautes locuteurs	Part du groupe dans le total de la population mondiale
Anglais	1 277 528 133	18,66 %	536 564 837	27,30 %
Chinois	1 365 524 982	19,95 %	444 948 013	22,60 %
Espagnol	420 469 703	6,14 %	153 309 074	7,80 %
Japonais	126 804 433	1,85 %	99 143 700	5,00 %
Portugais	250 372 925	3,66 %	82 548 200	4,20 %
Allemand	95 637 049	1,40 %	75 158 584	3,80 %
Arabe	347 002 991	5,07 %	65 365 400	3,30 %
Français	347 932 305	5,08 %	59 779 525	3,00 %
Russe	139 390 205	2,04 %	59 700 000	3,00 %

¹² Il est à cet égard intéressant de noter que *BBC World Service* s'apprête à remplacer les programmes radio par des programmes Internet ou mobile pour sept langues (azéri, mandarin, russe, espagnol pour Cuba, turc, vietnamien, ukrainien).

Rapport

Langues	Nombre de locuteurs	Part du groupe dans le total de la population mondiale	Nombre d'internautes locuteurs	Part du groupe dans le total de la population mondiale
Coréen	71 393 343	1,04 %	39 440 000	2,00 %
10 langues les + utilisées	4 442 056 069	64,89 %	1 615 957 333	82,20 %
Autres langues	2 403 553 891	35,11 %	350 557 483	17,80 %
Total	6 845 609 960	100,00 %	1 966 514 816	100,00 %

Source : Internet Worldstats 2010.

3.2.2. La réduction du champ de la distribution de France 24

L'idée de renoncer à la distribution de France 24 dans des zones jugées moins prioritaires (Asie, Amérique latine) a pu être évoquée. Les économies associées à cette option ne sont en réalité pas significatives au regard des enjeux : pour France 24 par exemple, la suppression de la couverture primaire de l'Amérique latine se traduirait par une économie de 0,6 M€ par an ; cette économie atteindrait 0,8 M€ par an dans l'hypothèse d'une suppression de la couverture primaire de l'Asie.

3.2.3. Un nouveau PSE chez RFI ou chez France 24

Favorisée par la révolution numérique, la maîtrise de la masse salariale reste un objectif important pour l'AEF. Pour autant, la multiplication des PSE n'est pas souhaitable : ces formules restent des solutions coûteuses, leur multiplication crée des effets d'accoutumance, et ces instruments ne peuvent se substituer à une véritable gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

3.3. Les options à privilégier

3.3.1. Rationaliser les coûts de diffusion/distribution

3.3.1.1. Mettre un terme à la diffusion en ondes courtes et en ondes moyennes de RFI et de MCD, en assumant la perte d'audience associée

L'onde courte et l'onde moyenne sont des modes de diffusion anciens, progressivement marginalisés par l'émergence d'autres modes de diffusion procurant une meilleure qualité d'écoute (FM, mobile, Internet).

RFI et MCD continuent toutes deux à émettre en ondes courtes ou moyennes pour atteindre des populations non couvertes par leur diffusion FM :

- ♦ pour RFI, le coût de la diffusion en ondes courtes a été fortement réduit à la suite de la renégociation du contrat avec Télédiffusion de France en 2010 (coût annuel ramené de 11,7 M€ en 2010 à 2 M€ en 2014) ;
- ♦ pour MCD, ce coût s'établit à 3,3 M€ par an (correspondant à la location de l'antenne du cap Greco à Chypre, aux salaires des techniciens sur place et aux frais de fonctionnement de l'émetteur), 75 % environ de ce coût étant répercutés sur les chaînes américaines BBG et TWR dans le cadre d'accords de sous-location.

A terme, ces modes de diffusion ont très probablement vocation à disparaître avec le développement des réseaux Internet et mobile, et l'augmentation des taux d'équipement en téléphones mobiles, *smartphones* et tablettes dans les zones concernées (la disponibilité

Rapport

même des récepteurs ondes courtes et ondes moyennes sur le marché pouvant également constituer un facteur d'accélération à court terme).

RFI a progressivement réduit le volume de ses émissions en ondes courtes dans le cadre des renégociations régulières de son contrat avec TDF, la dernière renégociation datant de 2010.

Tableau 26 : Évolution des conditions du contrat de RFI avec TDF

	Avant renégociation en 2010				Suite à la renégociation de 2010			
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Coût (en M€)	14,3	13,9	13,3	12,8	11,7	2,5	2,5	2,0
Volume horaire/jour	94,5	92,0	92,0	92,0	92,0	60,0	60,0	48,0

Source : mission IGF.

Cette évolution est également à l'œuvre dans les autres groupes audiovisuels extérieurs :

- ◆ *BBC World Service* a récemment annoncé une accélération de la réduction de la diffusion en ondes courtes et moyennes vers la Russie, l'Europe, l'Asie et l'Afrique des grands lacs¹³ ;
- ◆ dans le cadre de son recentrage sur Internet et le mobile, *Deutsche Welle* vient d'annoncer la réduction de 260 à 55 heures du volume horaire d'émissions en ondes courtes. Au 1^{er} novembre 2011, elle cessera de diffuser en ondes courtes en allemand, russe, farsi et indonésien, et les programmes en chinois seront réduits de moitié.

A ce stade, deux arguments font encore hésiter l'AEF devant la perspective d'une suppression des émissions en ondes courtes et moyennes :

- ◆ l'idée selon laquelle les émissions en ondes courtes, qui ne peuvent être coupées, seraient le seul mode de diffusion susceptible de continuer à fonctionner dans un État dont le gouvernement déciderait d'interrompre les émetteurs FM, de couper les liaisons de télécommunication et de brouiller les satellites ;
- ◆ l'idée selon laquelle l'audience de RFI et de MCD dans les zones non couvertes par des émetteurs FM reste aujourd'hui encore significative.

Le premier des deux arguments est cependant à relativiser : si les crises récentes (Égypte, Syrie, Libye, Côte d'Ivoire) ont pu rappeler que les gouvernements coupent effectivement les émetteurs FM, censurent Internet et brouillent les satellites, elles ont également démontré que les internautes parviennent à contourner la censure. En sens inverse, la possibilité de brouiller l'onde courte ne peut être exclue techniquement.

Quant au second argument, s'il est vrai que l'audience de RFI et de MCD n'est pas négligeable dans les zones non couvertes par les émetteurs FM, elle reste difficile à mesurer (l'audience en ondes courtes étant la plupart du temps estimée et rarement mesurée). S'agissant de pays instables et difficiles d'accès comme l'Irak, le Soudan ou la Syrie, les estimations fournies par les instituts de sondages sont par ailleurs à manier avec beaucoup de précaution.

Quoi qu'il en soit, la fin des émissions en ondes courtes ou moyennes entraînerait probablement une perte d'audience non négligeable, au moins temporaire. C'est d'ailleurs ce qu'a anticipé *BBC World Service* qui, lorsqu'elle a annoncé la réduction de ses émissions en ondes courtes et moyennes (couplée à la réduction du nombre de ses langues de diffusion), a assumé une perte d'audience de 30 millions d'auditeurs.

¹³ La réduction de la diffusion en ondes courtes vers l'Afrique des grands lacs est d'autant plus remarquable que *BBC World Service* fait preuve du plus grand pragmatisme en la matière : le groupe est par exemple revenu sur la décision de fermer l'onde courte pour la diffusion en hindi, considérant qu'il n'existait pas d'alternative technique crédible à ce stade pour les auditeurs de la zone concernée.

Rapport

Le calendrier et les gains associés à la fin des émissions en ondes courtes ou moyennes pourraient être les suivants :

- ◆ pour RFI, le contrat avec TDF prévoit la possibilité d'une dénonciation avant le 30 juin 2012 pour un arrêt de la diffusion au 31 décembre 2013. Cette mesure ne permettrait pas de réaliser des économies avant 2014, année à partir de laquelle le gain annuel s'établira à 2 M€ ;
- ◆ pour MCD, la chaîne est actuellement en train de renégocier un contrat pour dix ans avec les autorités chypriotes. *A minima*, une clause annuelle de sortie doit être prévue pour pouvoir désengager MCD si les évolutions technologiques s'accéléraient. En cas de non-renouvellement du contrat, le gain annuel s'établirait à 0,6 M€, mais il faudrait faire face en 2012 aux coûts de fermeture de l'émetteur (coût de remise en état du site et coûts de rupture des contrats de travail des collaborateurs locaux).

Tableau 27 : Coûts (+) et gains (-) liés à la fin de la diffusion en ondes moyennes de MCD (M€)

	2012	2013	Total
Arrêt de la diffusion en ondes moyennes de MCD	- 0,6	- 0,6	- 1,2
Coûts associés à la fermeture du site	+ 2,5	-	+ 2,5
Total abandon de la diffusion en ondes moyennes de MCD	+ 1,9	- 0,6	+ 1,3

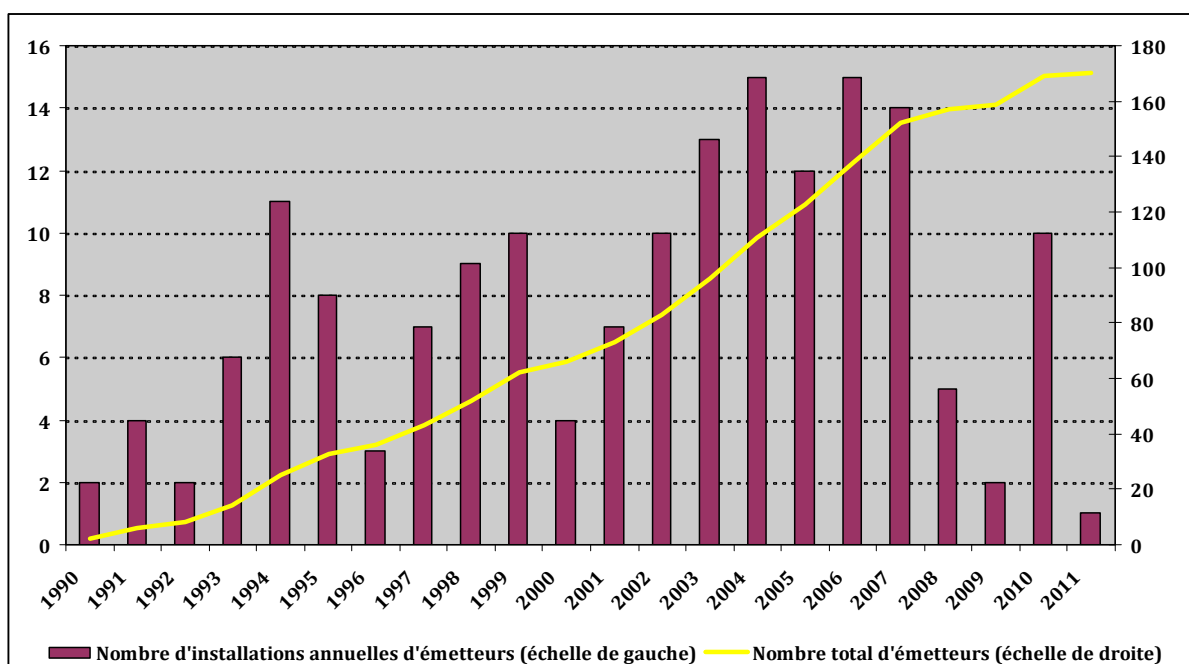
Source : mission IGF.

3.3.1.2. Rationaliser le réseau d'émetteurs FM de RFI et de MCD

RFI et sa filiale MCD disposent aujourd'hui de 170 émetteurs FM dans 70 pays (150 pour RFI, 20 pour MCD). Pour une radio internationale, ce parc est considérable : seule *BBC World Service* disposerait d'un réseau légèrement plus important (180 émetteurs FM).

La croissance du réseau d'émetteurs FM de RFI et de MCD a été forte et régulière au cours des 20 dernières années.

Graphique 7 : Développement du réseau d'émetteurs FM de RFI et de MCD (1990-2011)



Rapport

Pour la période 2011-2013, RFI prévoit d'installer 36 nouveaux émetteurs FM (33 en Afrique et 3 dans d'autres zones). Sur la même période, MCD envisage d'en installer dix au Maghreb et au Proche-Orient.

Le développement d'un réseau FM aussi dense constitue, pour RFI et MCD, un foyer de coûts particulièrement important :

- ◆ il nécessite des budgets d'investissement importants : très variable, le coût de l'implantation d'un émetteur FM représente ainsi en moyenne 60 000 € ;
- ◆ mécaniquement, il engendre aussi des charges récurrentes significatives, les coûts de licence et de maintenance d'un émetteur s'élevant en moyenne à 30 000 € par an (avec de fortes variations d'un émetteur à l'autre¹⁴).

Compte tenu des incertitudes budgétaires identifiées par la mission, une mesure de sauvegarde minimale pourrait consister à appliquer un moratoire de deux ans sur le développement du réseau FM – ce qui permettrait d'économiser 3,2 M€ en 2012-2013.

Tableau 28 : Gains associés au gel de l'implantation de nouveaux émetteurs FM (M€)

	2012	2013	Total
Gel des implantations de nouveaux émetteurs FM pour RFI	0,9	1,2	2,1
<i>Dont économies en coûts de licence/maintenance</i>	<i>0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>
Gel des implantations de nouveaux émetteurs FM pour MCD	0,5	0,6	1,1
<i>Dont économies en coûts de licence/maintenance</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>
Total	1,4	1,8	3,2

Source : mission IGF.

Parallèlement, une revue du parc d'émetteurs existants devrait être conduite, afin d'identifier les émetteurs stratégiquement prioritaires et d'interrompre les autres¹⁵. La diffusion sur Internet et le mobile pourrait prendre le relais de la diffusion FM dans les zones concernées.

Sur ce point, plusieurs scénarios peuvent être envisagés :

- ◆ une approche pourrait consister à fermer l'essentiel des émetteurs FM implantés dans les zones les plus avancées, où la diffusion sur Internet pourrait se généraliser plus rapidement. Dans ce scénario, l'essentiel des émetteurs situés en Europe¹⁶, Amérique latine, Asie¹⁷ et Océanie (soit au total une quarantaine d'émetteurs) pourraient être fermés ;
- ◆ une approche alternative consisterait à conduire cette revue à un niveau d'analyse plus fin, en étudiant l'opportunité du maintien émetteur par émetteur, en combinant différents critères tenant compte à la fois du niveau de priorité stratégique de la zone couverte et des publics visés, de l'audience mesurée, de l'état de la technologie disponible et des usages en vigueur localement, des coûts de licence et de maintenance de l'émetteur, etc.

¹⁴ A cet égard les coûts de licence et de maintenance observés pour l'émetteur récemment implanté aux Emirats arabes unis paraissent anormalement élevés.

¹⁵ *Deutsche Welle* a fermé ses émetteurs FM de Sofia, Pristina, Bucarest et Tirana au 1^{er} juillet 2011. RFI avait fait de même en Hongrie, Bulgarie et Serbie en 2010.

¹⁶ Hors Ile-de-France.

¹⁷ Y compris dans cette approche, la revue des émetteurs devrait être conduite avec discernement : par exemple, l'émetteur FM de Kaboul ne semble à ce jour devoir être fermé dans aucun scénario.

Rapport

**Tableau 29 : Gains associés à la rationalisation du parc d'émetteurs FM (M€) –
hypothèse : fermeture de 40 émetteurs**

	2012	2013	Total
Revue stratégique du stock d'émetteurs de RFI	1,2	1,2	2,4

Source : mission IGF.

3.3.1.3. Marquer une pause dans les nouveaux investissements de distribution de France 24 et de TV5 Monde

Compte tenu des incertitudes budgétaires identifiées par la mission, les budgets destinés aux nouveaux investissements de distribution de France 24 et de TV5 Monde pourraient être gelés et placés en réserve.

S'agissant de France 24, cette pause pourrait permettre à la chaîne et à ses tutelles de vérifier que la forte progression de la couverture et de l'audience enregistrées depuis 2008 se traduit effectivement par une augmentation des recettes publicitaires.

Dans ce scénario, le réseau de distribution existant serait maintenu : France 24 continuerait à être distribuée par tous les réseaux câblés, bouquets satellitaires et hôtels qui la distribuent déjà. Une pause serait en revanche observée dans la conclusion de nouveaux contrats.

Par ailleurs, les budgets consacrés à l'optimisation du référencement de France 24 sur Internet pourraient être fortement réduits :

- ◆ France 24 consacre des dépenses substantielles (1,3 M€ par an prévus pour 2012 et 2013) à son référencement Internet, à travers l'achat de prestations d'optimisation du référencement naturel, ou l'achat d'espaces publicitaires sur Internet (achat de mots-clés sur Google par exemple) ;
- ◆ cette pratique n'est pas totalement dénuée de pertinence s'agissant d'une chaîne d'information en continu, compte tenu de l'inertie du référencement naturel et de la nécessité d'être visible immédiatement et en bonne position ;
- ◆ pour autant, d'autres chaînes d'information (comme *Euronews* par exemple) ne recourent pas à ce type de prestation, pour laquelle France 24 paie un prix qui paraît élevé (par exemple, un marché d'achats de mots-clés pour deux chaînes de radios d'un même groupe peut coûter moins de 0,2 M€ par an) ;
- ◆ enfin l'impact de ces dépenses paraît marginal (l'augmentation de trafic générée par l'achat de mots-clés étant extrêmement limitée, de l'ordre de 3 % environ).

La mission préconise donc de réduire les budgets consacrés à l'optimisation du référencement de France 24 sur Internet de 1,3 M€ par an à 0,2 M€ par an au maximum.

Parallèlement les budgets de marketing et de communication internationale apparaissent particulièrement élevés (3,6 M€ par an au total), en particulier par comparaison avec TV5 Monde : par exemple, France 24 a consacré 2,8 M€ aux opérations extérieures et aux campagnes en 2010, tandis que TV5 Monde n'y consacrait que 0,8 M€.

La mission préconise donc de réduire les budgets marketing à de 1,1 à 0,3 M€ par an, et les budgets de communication internationale de 2,5 M€ à 0,5 M€ par an pour 2012 et pour 2013.

Rapport

Au total, ces mesures permettraient de dégager 11,7 M€ sur le budget de distribution de France 24 sur la période 2012-2013 :

Tableau 30 : Gains liés au gel des nouveaux investissements de distribution - l'exemple de France 24

	2012	2013	Total
Gel des nouveaux investissements de référencement dans les hôtels	0,1	0,1	0,2
Gel des budgets de décodeurs (associés au référencement dans les hôtels)	0,4	0,4	0,7
Gel des nouveaux investissements de référencement câble et TNT	0,2	0,7	0,8
Gel des nouveaux investissements de référencement dans les entreprises	0,3	0,3	0,6
Gel de la prospection (économies sur la rémunération des agents)	0,7	0,7	1,3
Réduction des budgets d'achats d'espaces publicitaires sur Internet	1,1	1,1	2,2
Réduction des budgets marketing	0,8	0,8	1,6
Réduction des budgets de communication internationale (roadshows, évènements, campagnes de publicité)	2,0	2,0	4,0
Total pour France 24	5,6	6,1	11,7

Source : mission IGF.

En 2010, le budget de distribution de France 24 s'est élevé à 23,9 M€. Les économies proposées par la mission portent donc sur un montant de charges correspondant à environ un quart du budget de distribution.

Le même exercice pourrait être appliqué à TV5 Monde dont le budget de distribution s'est élevé à 26,8 M€ en 2010.

3.3.1.4. Mettre un terme à la diffusion de France 24 sur la TNT outre-mer

Le fait que France 24 soit diffusée sur la TNT outre-mer peut paraître étonnant : chaîne d'information internationale, France 24 a prioritairement vocation à être diffusée à l'étranger. Il n'est d'ailleurs pas prévu qu'elle soit diffusée sur la TNT en métropole.

Le coût de la distribution de France 24 sur la TNT outre-mer s'élève à 2,5 M€ par an, intégralement compensés par une subvention spécifique de l'État. Le coût de la distribution de France 24 outre-mer s'établit donc autour d'un euro par habitant et par an.

Le retrait de France 24 de la TNT outre-mer pourrait être envisagé. Cela ne se traduirait cependant pas par une économie pour le budget de l'AEF, puisque l'État pourrait alors reprendre la subvention correspondante.

3.3.2. Maîtriser la masse salariale

Compte tenu des gains de productivité liés à la montée du numérique (cf. *supra*, § 3.1.2), des scénarios de maîtrise de la masse salariale fondés sur le non-remplacement de tout ou partie des départs à la retraite, discipline désormais largement observée dans le secteur public, devraient être mis à l'étude.

Les simulations réalisées par la mission indiquent que, pour les seules filiales de l'AEF (i.e. hors TV5 Monde), le potentiel maximal d'économies associé à ces non-remplacements pourrait s'élever à 4,6 M€ pour la période 2011-2013. Il pourrait s'amplifier par la suite, atteignant 3 M€ en 2014 et 3,7 M€ en 2015.

Rapport

**Tableau 31 : Potentiel maximum d'économies
associé au non-remplacement des départs à la retraite, hors TV5 Monde (M€)**

	2011	2012	2013	Total
Potentiel maximum d'économies associé au non-remplacement des départs à la retraite	0,8	1,5	2,3	4,6

Source : mission IGF.

3.3.3. Réaliser des synergies additionnelles avec TV5 Monde

Des synergies ponctuelles ont déjà été mises en œuvre entre TV5 Monde et les autres composantes de l'AEF dans les domaines des études, de la distribution (mandat de distribution confié à TV5 Monde par France 24 en Asie) ou des achats (appel d'offres groupé pour le marché des assurances, renégociation du contrat avec Air France, revue de presse commune).

Sur le plan des contenus, les synergies restent extrêmement limitées, en particulier entre France 24 et TV5 Monde (la seule synergie de contenu mise en œuvre entre France 24 et TV5 Monde se limitant à l'utilisation par France 24 de la météo internationale pour Internet produite par TV5 Monde, moyennant des développements mineurs).

Conformément à sa lettre de mission, qui l'invitait à « *documenter les possibles synergies additionnelles avec TV5 Monde* », la mission s'est attachée à identifier les activités susceptibles de faire l'objet de mutualisations plus importantes.

3.3.3.1. Conditions de faisabilité

Avant d'évaluer la pertinence et les enjeux économiques de ces mutualisations, la mission a d'abord examiné les conditions de leur faisabilité.

A cet égard, l'entente intergouvernementale conclue entre les actionnaires de TV5 Monde le 29 avril 2008 constitue un cadre particulièrement contraignant. Conçue pour donner aux partenaires de la France des garanties quant à la préservation de l'autonomie de TV5 Monde dans un contexte marqué par la création de l'AEF, qui devenait le principal actionnaire de TV5 Monde, ce texte limite délibérément les possibilités de synergies entre TV5 Monde et les autres composantes de l'AEF.

Si l'objectif de préservation de la confiance réciproque entre partenaires poursuivi par l'entente est parfaitement louable, la construction qu'elle met en place est en réalité incommode, tant elle rigidifie les relations entre TV5 Monde et le reste de l'AEF. Le texte exclut délibérément la possibilité de réaliser certaines synergies, ce qui est assez singulier dans le contexte de finances publiques actuel. Les synergies qu'il n'interdit pas sont soumises à une procédure complexe d'études préalables, d'autorisation par le conseil d'administration des deux sociétés, puis par un comité de hauts fonctionnaires, qui peuvent le cas échéant alerter la conférence des ministres. Il aurait probablement été possible d'atteindre le même objectif sans créer autant de rigidités de gestion.

Certaines synergies pourront être mises en œuvre « à cadre constant », sans renégociation de l'entente :

- ♦ il en va ainsi, par exemple, des mutualisations de services concernant la distribution/commercialisation, l'information, la recherche et le développement. Concernant l'information, l'entente prévoit l'éventualité de mutualiser cette fonction et rappelle que les partenaires sont « *ouverts à tester le partage d'images et de reportages* » réalisées par les entités de l'AEF et de TV5 Monde ;

Rapport

- ◆ en revanche, la réalisation de synergies en matière juridique, financière et d'études de marché (audience) étant explicitement exclue du champ des mutualisations envisageables, celles-ci ne pourront être mises en œuvre qu'à condition d'une renégociation de l'entente.

Tableau 32 : Conditions de mise en œuvre des synergies entre AEF et TV5 Monde

Synergies réalisables dans le cadre de l'entente	Synergies nécessitant une renégociation de l'entente
Mutualisations en matière de distribution/commercialisation	Synergies en matière juridique
Mutualisations en matière d'information	Synergies en matière financière
Mutualisation en matière de recherche et de développement	Synergies en matière d'études de marché (audience)

Source : mission IGF.

Il sera bien évidemment important de donner des assurances à nos partenaires sur le fait que ces synergies additionnelles ne se feront pas au détriment de leur influence. A cet égard, trois règles de méthode pourraient être observées :

- ◆ le respect de l'identité de TV5 Monde : les synergies devront être réalisées dans le plus strict respect de l'autonomie de TV5 Monde et de sa ligne éditoriale ;
- ◆ la promotion de la diversité : s'agissant spécifiquement des synergies de contenus, elles devront être appréhendées comme une occasion d'augmenter également la part des contenus produits par nos partenaires francophones. L'objectif ne consiste pas à accroître la part des contenus français dans les contenus de TV5 Monde, mais bien à réduire le coût de production des contenus diffusés par les chaînes de l'AEF : dans cette perspective, accueillir plus largement des contenus produits par nos partenaires belges, suisses ou canadiens constituerait naturellement une piste d'action bienvenue ;
- ◆ le partage des économies : sur le total des économies que pourra réaliser l'AEF, les économies réalisées sur le budget de TV5 Monde devront être équitablement réparties, et se traduire par une baisse homothétique de la contribution de chacun des partenaires.

Enfin, si elle se traduisait par des diminutions d'effectifs, la mise en œuvre de ces synergies devrait être conduite dans le respect de deux principes :

- ◆ une répartition équilibrée des gains et des efforts entre TV5 Monde et l'AEF : la charge de l'ajustement ne devrait en aucun cas reposer exclusivement sur TV5 Monde, la mixité des équipes communes constituant un facteur-clé de succès ;
- ◆ l'inscription des synergies dans une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences à moyen terme privilégiant l'anticipation des départs en retraite, l'exploitation des flexibilités offertes par les autres types de départs naturels, ainsi que la mobilité interne et l'accompagnement des collaborateurs dans leur évolution professionnelle au sein du groupe AEF.

3.3.3.2. Des synergies additionnelles en matière de distribution

Le domaine de mutualisation le plus évident entre TV5 Monde et les autres entités de l'AEF (en l'occurrence, France 24) est la distribution. À ce jour en effet, les deux chaînes conservent chacune leur propre direction de la distribution, et des stratégies de distribution distinctes. Sur le terrain, chaque chaîne possède son propre réseau de bureaux et/ou d'agents, ce qui se traduit par une faible coordination des activités, voire des comportements de surenchère tarifaire ou d'éviction entre les deux chaînes de télévision du groupe AEF.

Rapport

La création d'une direction de la distribution commune aux deux chaînes constituerait à n'en pas douter une mesure de bon sens, qui permettrait :

- ◆ de mettre en cohérence la stratégie de distribution de la chaîne française avec celle de la chaîne francophone. A cet égard un mécanisme de surveillance ou d'évocation devra garantir que les choix effectués par cette direction et ses agents commerciaux respectent pleinement les orientations souhaitées par nos partenaires francophones ;
- ◆ d'éviter les effets de surenchère ou d'éviction constatés localement, pour au contraire privilégier tantôt une logique d'offre couplée, tantôt une répartition des cibles ;
- ◆ de réaliser des synergies substantielles, soit en disposant d'une force de frappe démultipliée à coût constant, soit en réalisant des économies.

Il en va de même des activités des directions de la communication, celles-ci venant en appui des métiers de la distribution.

L'effectif total des directions concernées (distribution et communication) s'élevant à 118 collaborateurs, la réalisation dans le temps de synergies de l'ordre de 15 % permettrait de bénéficier d'une économie de masse salariale en année pleine de 810 000 €, sur la base d'une hypothèse de coût annuel moyen de 45 000 € par collaborateur.

Le résultat de cette opération ne se limiterait pas à des synergies de coûts : elle permettrait surtout de garantir la cohérence de la stratégie de distribution des deux chaînes, de peser plus lourd dans les négociations avec les distributeurs, et d'éviter des effets de surenchère, de concurrence ou de cannibalisation réciproque des ressources publiques françaises.

Tableau 33 : Effectifs des directions en charge des activités études, marketing, distribution et communication

Direction	ETP
AEF (prévision entreprise fusionnée)	
Direction de la stratégie, recherche et développement international	48
Direction Diversification groupe et partenariats	17
Direction de la communication	14
TV5 Monde	
Direction marketing, distribution et commercialisation/études (sans correspondants locaux)	30
Direction de la communication	12
Total AEF et TV5 Monde	118

Source : mission IGF.

3.3.3.3. Des synergies supplémentaires en matière de contenus

La question des synergies de contenus est bien évidemment plus complexe que celle des synergies de distribution, tant elle touche au cœur des activités éditoriales et de l'identité même de la chaîne. Elle doit donc être abordée avec beaucoup de prudence, et avec le souci permanent de garantir à nos partenaires francophones le plein respect de l'autonomie éditoriale de la chaîne, et de la préservation de leur influence dans le nouvel ensemble.

La question des synergies de contenus doit donc être pensée dans un cadre plus large que celui des relations entre l'AEF et TV5 Monde, pour intégrer également un objectif de synergies accrues avec les autres chaînes partenaires – et pourquoi pas les autres chaînes francophones non partenaires. Les synergies additionnelles avec l'AEF ne doivent en aucun cas se traduire par un recul de l'influence de nos partenaires francophones dans le nouvel ensemble : elles doivent au contraire s'accompagner d'un élargissement de la place d'autres contenus francophones dans la grille de TV5 Monde, dans un objectif de préservation de la diversité et du caractère multilatéral de la chaîne.

Rapport

Les productions en propre de TV5 Monde (journaux et magazines, opérations spéciales) représentent en 2011 près de 22 % du temps d'antenne de la chaîne. La possibilité de réaliser des synergies additionnelles entre l'AEF et TV5 Monde sur ces contenus pourrait être étudiée dans plusieurs domaines :

- ◆ la production de l'information (journaux) : la coexistence de deux rédactions francophones tournées vers l'international à Paris au sein du même groupe conduit naturellement à s'interroger sur la possibilité de réaliser des synergies entre les deux entités. Ces synergies peuvent prendre des formes multiples, et le degré d'intégration est à géométrie variable : échange de contenus, partage de contenus, reprise réciproque de journaux – s'accompagnant naturellement de la reprise des journaux d'autres chaînes francophones – jusqu'à la mise en commun des directions de l'information de TV5 Monde et de l'AEF. Le potentiel de synergies associé à ces mutualisations dépend bien entendu des modalités retenues. En ordre de grandeur, on peut retenir que des synergies de 10 % sur le coût des directions de l'information des deux chaînes de télévision de l'AEF représenteraient une économie annuelle de 3,25 M€ (et de 6,5 M€ en cas de synergies à hauteur de 20 %) ;
- ◆ la production des autres contenus en propre (magazines) : sur ce sujet la problématique est différente de ce qu'elle est en matière d'information puisque les ressources de ce type sont par définition plus limitées du côté France 24. Un certain nombre de mutualisations pourraient néanmoins avoir lieu ; TV5 Monde pourrait par ailleurs se tourner vers les chaînes francophones pour réaliser des synergies additionnelles. Il pourrait également être envisagé de solliciter France Télévisions. Sur ce point, le potentiel maximal de synergies s'élève à 3,6 M€¹⁸ (subordonné au fait que les partenaires francophones de TV5 Monde acceptent d'augmenter le volume des programmes qu'ils mettent gratuitement à la disposition de la chaîne) ;
- ◆ les synergies qui pourraient être réalisées entre TV5 Monde et France 24 dans le domaine de l'information ou des autres contenus pourraient également se traduire par des économies additionnelles liées à la réduction des activités de post-production ou de production-information associées. Le coût actuel du contrat pour ces activités s'élève à 4,2 M€ pour TV5 Monde¹⁹ ; il, peut être estimé à 3,25 M€ pour le canal francophone de France 24²⁰. La réalisation de synergies sur ce contrat de l'ordre de 15 % par exemple permettrait de réaliser une économie de 1,1 M€.

3.3.3.4. Des synergies sur les fonctions support

Bien qu'exclue par l'entente de 2008, la mise en commun des fonctions support (finances, affaires juridiques, ressources humaines) de TV5 Monde et de l'AEF présenterait de multiples avantages :

- ◆ elle donnerait une taille critique aux équipes, permettant une meilleure spécialisation, un professionnalisme encore plus poussé et donnant plus de souplesse pour faire face aux imprévus (vacances de postes, démissions, maladies...) ;
- ◆ elle engendrerait à son tour des synergies fonctionnelles (convergence applicative des systèmes d'information et de gestion, élargissement des lots pour les appels d'offres, systématisation des appels d'offres groupés...) ;

¹⁸ Soit le coût total des programmes propres (17,2 M€) moins le coût de la rédaction (13,6 M€).

¹⁹ Réparti en 2,3 M€ pour la partie post-production et 1,9 M€ pour la partie production-information.

²⁰ Soit un tiers du coût total de la prestation, correspondant *au prorata* du temps d'antenne du canal francophone dans le volume total d'émissions de France 24.

Rapport

- ◆ elle permettrait de réaliser d'importantes économies : l'effectif total des services support des deux chaînes s'élevant à 115, la réalisation de synergies de l'ordre de 15 % permettrait de réaliser une économie de masse salariale en année pleine de 765 000 € sur la base d'une hypothèse de coût annuel moyen de 45 000 €.

Deux points importants méritent d'être soulignés sur la faisabilité de ces synergies :

- ◆ la mise en commun des fonctions support n'implique pas nécessairement de déménagement : il serait par exemple possible de localiser la fonction finance dans les locaux de TV5 Monde et la fonction ressources humaines dans ceux de France 24, ou réciproquement ;
- ◆ il pourrait également être envisagé de dissocier l'implantation géographique et /ou le rattachement fonctionnel des fonctions de décision et des services de traitement des dossiers. Par exemple, les directeurs généraux de l'AEF et de TV5 Monde pourraient chacun conserver un DRH à ses côtés, sans pour autant que chacun conserve dans ses murs ou sous son autorité directe un service en charge de la gestion de la paye ou des congés des collaborateurs.

Tableau 34 : Effectifs des directions support de l'AEF et TV5 Monde

Direction	ETP
AEF (prévision entreprise fusionnée)	
Direction financière	45
Direction juridique	15
Direction des ressources humaines	31
TV5 Monde	
Direction financière et moyens généraux	14
Direction juridique	4
Direction des ressources humaines	6
Total AEF et TV5 Monde	115

Source : mission IGF.

3.3.3.5. Synergies immobilières

Le scénario d'un regroupement de l'ensemble des chaînes de l'AEF sur un site unique mériterait certainement d'être documenté.

L'actuel bail de TV5 Monde courant jusqu'à 2018, ce scénario n'est cependant pas d'actualité.

3.3.4. Mieux exploiter les complémentarités avec Canal France International

Créée en 1989 comme banque de programmes, Canal France International (CFI) est progressivement devenue l'opérateur public de référence en matière de coopération audiovisuelle internationale.

Implantée dans le même immeuble que TV5 Monde à Paris, CFI avait historiquement développé différentes synergies avec TV5 Monde (présidence commune, mutualisation des rémunérations des directeurs des programmes et de la communication...)

Ces synergies ont été progressivement rompues à partir de 2003, année de l'entrée de France Télévisions au capital de CFI.

Rapport

Pour TV5 Monde, ces démutualisations se sont traduites par des surcoûts en termes de charges immobilières, de frais de fonctionnement et de masse salariale²¹.

Tableau 35 : Coût des démutualisations entre TV5 Monde et CFI

Postes	Surcoût annuel pour TV5 Monde (€)
Immobilier	146 000
Frais de fonctionnement (divers)	54 000
Masse salariale	250 000
Total	450 000

Source : mission IGF.

De nouvelles synergies entre CFI et les différentes entités de l'AEF pourraient être envisagées afin de rationaliser l'utilisation des moyens :

- ◆ à gouvernance et implantations immobilières inchangées, la renégociation de l'actuel contrat de TV5 Monde avec Technicolor Network Services France (TNSF) à compter de juin 2013 pourrait être l'occasion pour TV5 Monde d'opérer la régie de CFI, ce qui pourrait permettre des économies d'échelle sur le montant de la prestation (de l'ordre de 3 % du montant selon les estimations de la direction de TV5 Monde) ;
- ◆ de façon plus ambitieuse, l'activité de coopération de CFI pourrait être intégrée à l'AEF, ce qui permettrait une plus grande lisibilité de l'action de l'audiovisuel extérieur de la France. La prise en charge des fonctions support de CFI (finances, ressources humaines, relations extérieures, communication, soit 16 postes) par les équipes de l'AEF permettrait de réaliser une économie de 2,28 M€ en année pleine.

La mise en œuvre de ces synergies nécessiterait de trouver une solution immobilière pour accueillir les équipes de CFI au siège de l'AEF, ou à proximité immédiate. Il faudrait également trouver une solution négociée avec TV5 Monde pour permettre à CFI de quitter par anticipation l'immeuble de l'avenue de Wagram, qu'elle s'est engagée à occuper jusqu'à 2018 dans le contrat qui la lie à TV5 Monde.

**Tableau 36 : Gains liés à l'intégration de CFI au sein de l'AEF
(hypothèse : fusion en 2012)**

Mesure	Économies (en€)		
	2012	2013	2014
Fermeture des directions support de CFI – hors indemnités de départ	-	2 280 000	2 280 000

Source : mission IGF.

²¹ Dans les faits, le changement de gouvernance de TV5 Monde intervenu suite à l'accord intergouvernemental d'avril 2008 a eu pour effet de supprimer certains des postes démutualisés (directeur de l'audit, directeur de cabinet, directeur général délégué), absorbant pour partie le coût des démutualisations avec CFI.

4. La question de la gouvernance

4.1. Favoriser l'exercice d'une tutelle effective et efficace

La tutelle de l'AEF est aujourd'hui assurée par trois ministères différents :

- ◆ le ministère de la Culture (direction générale des médias et des industries culturelles) ;
- ◆ le ministère des Affaires étrangères (sous-direction de l'audiovisuel extérieur) ;
- ◆ les ministères financiers (direction du Budget, agence des participations de l'État).

La multiplicité des tutelles a conduit ces administrations à déployer de remarquables efforts de coordination pour faire preuve de la plus grande unité de vues sur ce dossier.

Néanmoins, l'éclatement des tutelles est probablement déresponsabilisant pour les administrations concernées, dont aucune n'est clairement identifiée comme pouvant être appelée à rendre des comptes de la situation de l'AEF.

Il n'est sans doute pas étranger au fait que la direction de l'AEF a eu tendance à développer un dialogue direct avec le cabinet du Premier ministre.

Pour que le dossier puisse être suivi au bon niveau, la désignation d'un ministère chef de file, responsable de la coordination interministérielle et interlocuteur privilégié de la direction de l'AEF, pourrait être envisagée.

4.2. Conclure avec l'AEF un contrat d'objectifs et de moyens pour 2012-2014

L'absence de contrat d'objectifs et de moyens formalisant des engagements clairs et réciproques entre l'État et l'AEF est une lacune regrettable.

La mission préconise d'ouvrir dès le début de l'automne 2011 des discussions avec la direction de l'AEF tendant à la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens pour une période allant au-delà de l'année 2013, terme du mandat de son actuel président.

La négociation sera l'occasion de la formulation d'une position claire de l'État sur les objectifs et les priorités stratégiques de l'AEF.

Elle pourra également constituer l'occasion d'un rebasage des hypothèses du plan d'affaires. L'AEF pourrait dans ce contexte prendre un certain nombre d'engagements d'économies, en fixant les objectifs et les modalités

Le contrat devra intégrer des indicateurs cohérents avec ceux du projet de loi de finances.

Concernant spécifiquement les indicateurs d'impact, la mission suggère de préférer aux traditionnelles mesures d'audience, reposant sur des études coûteuses et dont les résultats restent toujours sujets à caution, des indicateurs de diffusion sur Internet et les réseaux sociaux (particulièrement pertinents pour un groupe multimédia, gratuits et extrêmement fiables), ou des indicateurs de reprise sur les plates-formes de partage de contenus (particulièrement pertinents pour mesurer la capacité d'influence de l'AEF).

A titre d'exemple, la BBC retient les trois indicateurs suivants pour son site Internet :

- ◆ nombre hebdomadaire de visiteurs ;
- ◆ nombre mensuel de vidéos vues ;
- ◆ nombre mensuel de pages vues sur les sites mobiles.

Ces indicateurs sont non seulement pertinents en eux-mêmes, mais ils permettraient de comparer l'évolution des résultats de l'AEF par rapport à ceux de la BBC.

4.3. Clarifier la place de TV5 Monde et rationaliser sa gouvernance

TV5 Monde occupe une place très spécifique au sein de l'AEF, qui est son actionnaire principal mais non son actionnaire majoritaire (nos partenaires francophones ayant souhaité éviter qu'un seul groupe français détienne plus de la majorité du capital de TV5 Monde, l'AEF ne détient que 49 % du capital, le reste des parts françaises – soit 17,5 % - étant détenues par France Télévisions, Arte et l'INA).

Dirigée par une directrice générale qui n'exerce pas ses fonctions par délégation du président de l'AEF, la chaîne reste à l'écart du projet de fusion et de réorganisation ; après le déménagement de RFI et de MCD, cette marginalisation sera rendue encore plus tangible par son éloignement physique par rapport au reste de l'AEF.

Le positionnement institutionnel de TV5 Monde crée une structure de gouvernance inadaptée :

- ◆ ne possédant pas de représentant au conseil d'administration de TV5 Monde, l'État ne poursuit pas de dialogue direct avec la direction générale de la chaîne : la subvention française à TV5 Monde est noyée dans la subvention de l'État à l'AEF, dont la direction est tenue comptable de la bonne utilisation de l'ensemble de l'enveloppe ;
- ◆ la direction de l'AEF ne se considère pas non plus comptable de la bonne utilisation des fonds, dans la mesure où l'AEF n'est pas actionnaire majoritaire de TV5 Monde, et où la France s'est engagée à la stabilité de la subvention accordée à TV5 Monde.

Dans ce contexte, le responsable du pilotage stratégique de TV5 Monde n'est pas identifié, ni la direction générale de l'AEF ni aucun service de l'État ne se sentant investi de cette mission.

L'effet déresponsabilisant de ce schéma institutionnel est démultiplié par la gouvernance multilatérale de la chaîne, et par les possibilités d'évocation au niveau politique des décisions du conseil d'administration mises en place par la charte constitutive de TV5 Monde.

Pour sortir de cette situation, trois types de scénarios peuvent être envisagés :

- ◆ l'intégration de TV5 Monde au sein de l'AEF. Dans ce scénario les parts de la France dans TV5 Monde sont regroupées au sein de l'AEF, qui devient l'actionnaire majoritaire de la chaîne, la responsabilité de la direction générale de la chaîne remontant au niveau de la présidence de l'AEF (même si la fonction peut être exercée par délégation) ;
- ◆ l'autonomisation de TV5 Monde. Dans ce scénario TV5 Monde sort de l'AEF ; un dialogue direct se noue entre la direction générale de la chaîne et son ministère de tutelle. Ce scénario présente deux inconvénients : il éloigne considérablement la perspective de la matérialisation des synergies avec l'AEF ; il ne crée pas les conditions de l'exercice d'une tutelle efficace, le temps et les moyens susceptibles d'être consacrés par l'État au suivi d'une entité de taille moyenne comme TV5 Monde n'étant probablement pas suffisants ;
- ◆ l'intégration de TV5 Monde à un autre groupe audiovisuel public français. Ce scénario devrait avoir les mêmes conséquences que l'intégration au sein de l'AEF (les parts de la France dans TV5 Monde sont regroupées au sein du groupe, qui devient l'actionnaire majoritaire de la chaîne, la responsabilité de la direction générale de la chaîne remontant au niveau de la présidence du groupe) ; il ne se justifierait cependant que si des synergies suffisamment importantes étaient susceptibles de résulter de ce rapprochement, et leur mise en œuvre effectivement suivie.

Dans tous les cas, une renégociation de la charte constitutive de TV5 Monde dans le sens d'une plus forte autonomisation des organes sociaux et du management de la chaîne par rapport aux organes multilatéraux (comité des hauts fonctionnaires, conférence des ministres) paraît souhaitable.

Rapport

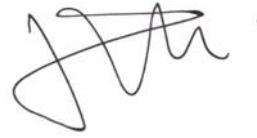
Une renégociation de l'entente de 2008 entre les pays partenaires qui limite les possibilités de mutualisations et de synergies paraît également nécessaire. Sur ce point un changement d'approche pourrait être envisagé pour rassurer nos partenaires sans pour autant créer de rigidités de gestion. Un texte insistant sur les principes et sur les objectifs, et mettant éventuellement une procédure d'évocation, serait en tout état de cause préférable à l'interdiction de mutualisations ou de synergies qui ne peuvent que servir le rayonnement de la France et de la francophonie.

A Paris, le 13 juillet 2011

Les inspecteurs des finances,



Jean-Baptiste NICOLAS



Jérôme ITTY



Victoire PAULHAC



Olivier TAILLARDAT

Les inspecteurs généraux des finances



François AUVIGNE



Rémi TOUSSAIN