



...l'avis de la commission sur le projet de loi de finances pour 2023

## **AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR : UN ATOUT MAJEUR POUR LE RAYONNEMENT DE LA FRANCE**

Rapport pour avis de Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM et M. Jean-Noël GUERINI, sénateurs, sur les programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5 Monde » du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

Avis n°117 (2022-2023) – Tome 10

Alors que les valeurs de la démocratie et de l'État de droit sont attaquées de toutes parts, à l'échelle mondiale, dans le contexte de tensions internationales fortes, **l'audiovisuel extérieur français est un puissant outil de rayonnement, bénéficiant d'audiences significatives et d'opinions très majoritairement favorables** dans toutes les régions du monde. Les médias internationaux français ont vocation à diffuser **une information indépendante, vérifiée et équilibrée** ; leur rôle est aussi de promouvoir des contenus généralistes, à destination de tous les publics, afin de **valoriser la diffusion de la langue française et des cultures francophones**.

Le champ informationnel est devenu, au fil des années, un champ de compétition à part entière. Toutes les puissances mondiales et régionales se dotent de stratégies dans ce domaine. **L'année 2022 a été marquée, à cet égard, par les suspensions de France 24 et de RFI en Russie et au Mali, mais aussi, plus généralement, par la multiplication des « infox » et par des risques accrus sur la sécurité des journalistes.**

- Dans ce contexte, les rapporteurs soulignent que **le financement de l'audiovisuel extérieur doit être consolidé et pérennisé**, pour lui permettre de faire face à la concurrence. **Le principe d'un financement non budgétaire, sur recette affectée, est essentiel pour préserver l'indépendance et la crédibilité des médias internationaux français, conformément aux valeurs que ces chaînes défendent à l'international.** Ce principe a été acté par la loi de finances rectificatives d'août 2022, mais seulement pour une durée limitée.
- C'est pourquoi, également, **l'autonomie de ces chaînes par rapport au reste de l'audiovisuel public est cruciale.** Les incertitudes sur l'organisation et le financement doivent être levées rapidement, afin de permettre aux chaînes de disposer de la visibilité indispensable à l'exercice de leurs missions.
- Par ailleurs, si la promotion de la francophonie est une pierre angulaire, **le plurilinguisme est un enjeu croissant** : au Sahel, RFI a renforcé son offre en langues africaines grâce à un financement de l'Agence française de développement (AFD). En Roumanie, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) a permis le lancement d'une offre en langue ukrainienne et le renforcement de la production en langue russe. **Ces financements du MEAAE doivent être stabilisés dans le temps pour permettre aux chaînes d'inscrire leur action dans la durée et d'être capable de réagir rapidement aux événements.**

FMM : une dotation de

TV5 Monde : une dotation de



en hausse de +3,5 %



en hausse de +4,2 %

## 1. DES BUDGETS À CONSOLIDER ET À PÉRENNISER...

La politique française de l'audiovisuel extérieur est portée par deux sociétés, France Médias Monde (FMM) et TV5 Monde, dont l'action est capitale pour le rayonnement de la France.

**France Médias Monde** est une société dont la mission, définie par la loi, est de « *contribuer à la diffusion et à la promotion de la langue française, des cultures française et francophone, ainsi qu'au rayonnement de la France dans le monde* ». En 2021, les médias de FMM (France 24, RFI et Monte Carlo Doualiya) ont touché 244 millions de contacts hebdomadaires (+18 % par rapport à 2019) en 20 langues. France 24 s'adresse à 482 millions de foyers fin 2021 (+37 % depuis 2017). RFI et MCD disposent de 180 relais FM à travers le monde (152 pour RFI et 28 pour MCD).

**TV5 Monde** est une chaîne multilatérale francophone associant les radiodiffuseurs publics de la France, de la Belgique, de la Suisse, du Canada, du Québec et de Monaco. Conformément à sa Charte, elle a vocation à servir de vitrine à l'ensemble de la Francophonie et à promouvoir la diversité culturelle. TV5 Monde diffuse ses programmes, dans plus de 200 pays, à 421 millions de foyers, avec un sous-titrage en 13 langues. Son audience mesurée s'élève à 62 millions de téléspectateurs par semaine. En format numérique, 61 millions de vidéos sont démarrées par mois.

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit une contribution de l'État à l'audiovisuel extérieur de **365 M€**, dont :

- **284,7 M€ pour France Médias Monde, en hausse de 3,5 %** hors compensation des effets fiscaux induits par la suppression de la CAP. La dotation publique augmente en effet de 30,5 M€ par rapport à 2022, mais 21,7 M€ servent en fait à compenser l'assujettissement de FMM à la taxe sur les salaires et la perte de droit à déduction de TVA (l'augmentation effective s'élevant dès lors à 8,8 M€) ;
- **et 80 M€ pour TV5 Monde, en hausse de 4,2 %** hors compensation des effets fiscaux induits par la suppression de la CAP. La dotation de TV5 Monde augmente en effet de 3,8 M€, dont 0,6 M€ serviront à compenser l'assujettissement de l'entreprise à la taxe sur les salaires (l'augmentation effective s'élevant à 3,2 M€). Cette hausse est d'autant plus bienvenue que la France avait accumulé un retard de 4,8 M € dans ses versements à la chaîne, qui avait incité ses partenaires à cesser d'augmenter leurs contributions.

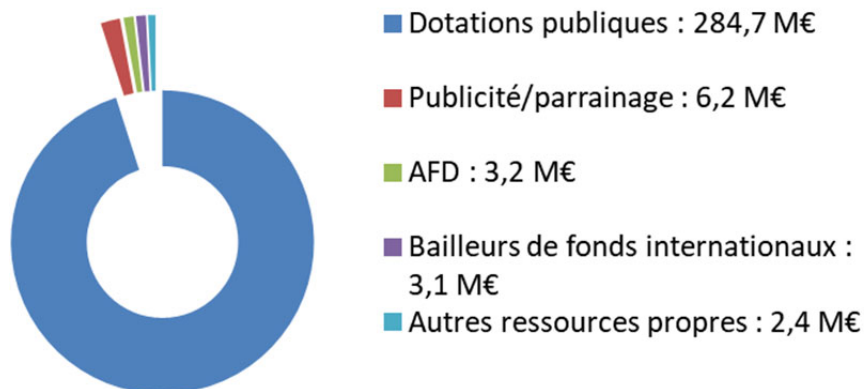
Entre 2018 et 2022, les dotations de l'État aux entreprises de l'audiovisuel public, dans leur ensemble, ont diminué de 5 %. Les entreprises de l'audiovisuel extérieur sont toutefois **relativement épargnées**, ayant subi des baisses de l'ordre d'1,5 % (tandis que France Télévisions subissait une baisse de 6,3 %). Cette baisse des dotations publiques n'a pas pu être compensée par une augmentation des recettes propres, celles-ci ayant fortement diminué en 2020 du fait de la pandémie de Covid-19. Pour TV5 Monde, ces évolutions défavorables sont compensées par l'augmentation des contributions canadiennes et par

l'adhésion, en 2022, de la Principauté de Monaco, qui permet d'accroître le financement annuel de 4,2 M€.

La part de la contribution de l'État dans le financement de l'audiovisuel extérieur est essentielle :

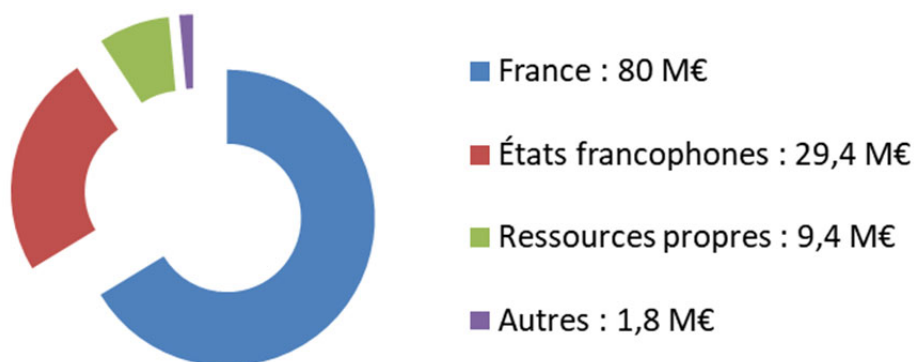
- **La contribution de l'État constitue la majeure part des ressources de France Médias Monde**, dont les produits totaux sont estimés pour 2023 à 300 M€ (y compris la compensation des effets fiscaux précités), dont 15 M€ de ressources propres.

**Ressources prévisionnelles de France Médias Monde (2023)**



- **TV5 Monde, chaîne multilatérale, est financée par six États et régions francophones** (France, Canada, Suisse, Monaco, Québec et Fédération Wallonie-Bruxelles). La place de la France est toutefois prépondérante puisqu'elle fournit 73 % des financements publics de la chaîne. Les ressources propres sont estimées à 9,4 M€ pour l'an prochain.

**Ressources prévisionnelles de TV5 Monde (2023)**



Les deux médias mettent en œuvre un cadre stratégique :

- **France Médias Monde** dispose d'un **contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022**, qui arrive bientôt à échéance. Un **projet d'avenant pour 2023** a été transmis récemment pour avis à la commission. Ce projet d'avenant prolonge d'un an le précédent COM, dans l'attente de l'élaboration d'un nouveau document, « *afin de se laisser le temps nécessaire pour bâtir, dans la concertation, cette prochaine génération de COM* ». Le ministère de la culture indique que l'année 2023 est conçue comme une « *année de transition* ». La conduite des travaux de conception du prochain COM de France Médias Monde ne pourra, par ailleurs, être engagée qu'après la finalisation du processus de désignation à la présidence engagé par l'Arcom en juillet dernier, qui doit aboutir à une décision de nomination en janvier.
- **TV5 Monde** dispose d'un **plan stratégique 2021-2024**, principalement axé sur l'accroissement de la « *découvrabilité* » audiovisuelle francophone à travers la plateforme TV5Mondeplus, et sur la sensibilisation aux enjeux environnementaux.

**Les incertitudes sur la structuration de l'audiovisuel public et sur son financement perdurent**, ce qui est peu compatible avec la visibilité nécessaire à toute entreprise tenue d'inscrire son action dans la durée.

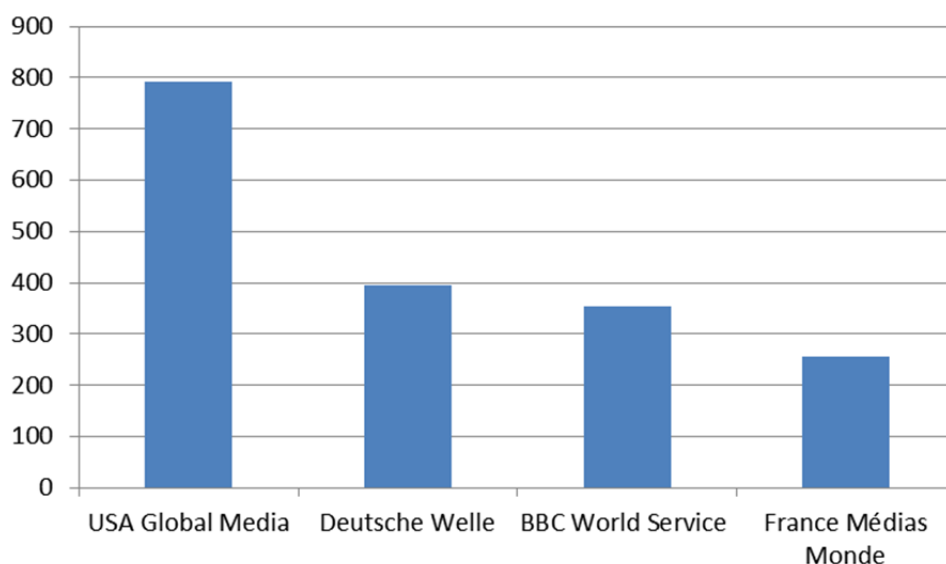
## 2. ... POUR FAIRE FACE À UNE CONCURRENCE CROISSANTE

Les chaînes de l'audiovisuel extérieur français subissent **une forte concurrence internationale**. Toutes les puissances, mondiales et régionales, ont désormais une politique d'influence qui passe par le développement de médias à vocation internationale.

Comme l'indique un rapport récent des Inspections générales des finances (IGF) et des affaires culturelles (IGAC) sur la réforme du financement de l'audiovisuel public (juin 2022) « *dans un monde marqué par un renouveau des tensions, nos concurrents renforcent leur audiovisuel extérieur, alors que les moyens des opérateurs français stagnent* ».

### Ressources publiques comparées (M€, 2021)

Source des données : Arcorm



- **L'US Agency for global media (USAGM)** dispose d'un budget public de 792 M€ en 2021. L'USAGM finance des médias tels que *Voice of America* et *Radio Free Europe*. Le groupe diffuse en 62 langues et revendique 354 millions de contacts hebdomadaires.
- Le budget de la **Deutsche Welle (DW)** s'élève à 396 M€ en 2021. Le groupe allemand assure une diffusion en 28 langues et revendique 289 millions de contacts hebdomadaires.
- Le budget de **BBC World Service** (hors BBC World news) s'élève à 355 M€, dont 214 M€ proviennent de la redevance et 88 M€ de subventions du ministère des affaires étrangères, le *Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO)* sous forme d'aide au développement pour la modernisation du service et le lancement de nouvelles langues. BBC World Service diffuse en 40 langues et atteint 364 millions de contacts hebdomadaires. Un plan de suppression d'emplois a néanmoins été récemment annoncé au sein de BBC World Service, en conséquence du gel de la redevance payée par les ménages.
- Les chaînes russes **RT et le site Sputnik** assurent une diffusion en 30 langues. Leur budget s'élèverait à 35 milliards de roubles, soit environ 410 millions d'euros (2021).

- La Chine est très active, avec les chaînes de CGTN (français et anglais), et China Radio International qui diffuse des contenus en 50 langues et notamment en plusieurs langues africaines.
- Les groupes Al Jazeera (Qatar) et MBC (Arabie saoudite) mènent des politiques d'expansion en Afrique.
- Enfin, la Turquie cherche à s'installer dans le paysage médiatique international, y compris en France et en Afrique. Elle a lancé, en 2022, un site d'information en français, qui est une déclinaison de la radio-télévision publique turque (TRT français).

Dans ce contexte, le secteur audiovisuel doit par ailleurs s'adapter à de nouveaux usages, c'est-à-dire répondre à la croissance des plateformes numériques et à l'essor des réseaux sociaux. Les médias dits linéaires reculent en effet au profit des usages sur internet. Les sociétés de l'audiovisuel extérieur français s'adaptent avec succès : ainsi, **France 24 est le premier média français sur Youtube**, tandis que la **plateforme TV5Mondeplus, lancée en septembre 2020, propose des contenus visionnés dans plus de 200 pays et territoires.**

### 3. UN ENJEU DE RAYONNEMENT ET UNE ATTENTE DANS LE MONDE, QUI IMPOSENT DE LEVER LES INCERTITUDES

**Les incertitudes pesant sur l'avenir de l'audiovisuel extérieur français sont un handicap dans la concurrence internationale.**

Or non seulement l'audiovisuel extérieur est **un enjeu de rayonnement**, mais il répond aussi à **une attente** dans de nombreux pays, où les médias français sont reconnus pour leur qualité, leur indépendance et leur capacité à fournir une information vérifiée et équilibrée. Ainsi, France 24 bénéficie, en Afrique, de 79 % d'opinions favorables (2021). **Au Maghreb, on note toutefois une diminution préoccupante de ce taux d'opinions favorables**, qui reste majoritaire mais est passé de 65 % en 2020 à 56 % en 2021, dans le contexte de relations diplomatiques compliquées avec la France.

L'année 2022 a été marquée par la suspension de France 24 et de RFI en Russie et au Mali.

- **L'interdiction subie en Russie touche 27 millions de foyers.** C'est une mesure que la Russie n'a pas prise en premier, mais en réponse à l'interdiction de RT et Sputnik dans l'Union européenne (consécutive à l'agression russe en Ukraine le 24 février 2022). C'est une mesure d'autant plus préjudiciable que France Médias Monde était en croissance en Russie. Dans le contexte de la guerre en Ukraine et de ses conséquences dans le champ informationnel, France Médias Monde a renforcé son offre en Europe orientale, en capitalisant sur la présence de RFI à Bucarest. Ce projet, soutenu financièrement par le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, vise à créer une rédaction multimédia en ukrainien ainsi qu'à renforcer la production en langue russe. Dans ce cadre, **l'offre de RFI 100 % numérique en ukrainien a été lancée en octobre 2022.**
- Le retrait de Russie était inévitable, étant donné la nouvelle législation russe sanctionnant de lourdes peines d'emprisonnement les « actes publics visant à discréditer l'armée ». Pour cette raison, **TV5 Monde a dû également cesser d'émettre dans ce pays, privant 15 millions de foyers russes de la chaîne. TV5 Monde dispose toutefois d'atouts qui lui sont propres** et lui permettent de continuer à émettre au Mali : une vocation généraliste, impliquant des modes d'influence indirects, un modèle multilatéral unique au monde, et, surtout, le statut d'opérateur de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). Ces caractéristiques jouent favorablement sur la perception de cette chaîne. Le statut d'opérateur de l'OIF permet notamment à TV5Monde d'être le seul opérateur français présent en Chine continentale.

L'Afrique francophone constitue un bassin naturel d'audience pour les deux sociétés.

- TV5Monde y poursuit le développement de sa **chaîne jeunesse TiVi5**, dont le succès est croissant. Le coût croissant des droits est néanmoins un frein à ce

développement. La chaîne maintient, par ailleurs, des investissements dans la production africaine originale.

- France Médias Monde poursuit sa **diversification linguistique**. RFI a notamment renforcé son offre en langues africaines, en déployant le projet **Afri’Kibaaru**, grâce au soutien de l’Agence française de développement (AFD). Une étude menée en 2021 dans 19 villes et localités du Sahel montre que les programmes proposés en langues africaines sont suivis par 56 % des habitants âgés de 15 ans et plus et qu’ils touchent particulièrement les jeunes et les femmes. L’intelligence artificielle est un outil de développement potentiel du sous-titrage, nécessitant des moyens importants.

Toutes ces évolutions sont très positives et doivent être encouragées, grâce à une consolidation de l’organisation et du financement de l’audiovisuel extérieur.

- Le MEAE doit s’impliquer pleinement pour **défendre les spécificités de l’audiovisuel extérieur**. La réflexion en cours sur l’audiovisuel public met l’accent sur les coopérations et mutualisations, ce qui est positif, sauf s’il s’agit d’aboutir à des reconfigurations structurelles (fusion ou holding) susceptibles de nuire à l’image de France Médias Monde à l’international.
- Dans le cadre des mesures en faveur du pouvoir d’achat des ménages, la **contribution à l’audiovisuel public (CAP)** a été supprimée par la loi de finances rectificative du 16 août 2022. La CAP est remplacée, **jusqu’au 31 décembre 2024**, par l’affectation au secteur audiovisuel d’une **fraction du produit de la TVA**. La réforme permet de maintenir le compte de concours financier dédié, qui protège le secteur de toute possibilité de mise en réserve de crédits par l’État. La réflexion se poursuit néanmoins. Le ministère de la culture estime que *« la budgétisation du financement de l’audiovisuel public n’aurait pas ou peu d’impact sur la diffusion des médias de l’audiovisuel public français à l’étranger »*. Cette affirmation mériterait sans doute d’être nuancée. Le rapport précité de l’Inspection générale des finances et de l’Inspection générale des affaires culturelles pointe en effet *« un risque d’être perçu comme un média d’État et non comme un média de service public, ce qui aurait un impact particulièrement fort pour l’audiovisuel extérieur et sa crédibilité »*. On relève, d’ores et déjà, que les services de l’autorité de régulation du secteur audiovisuel du Land de Berlin ont signalé que la perspective d’une budgétisation du financement public de FMM était susceptible de remettre en cause le renouvellement de l’attribution de la fréquence FM de RFI à Berlin. L’affectation d’une fraction de TVA permet par ailleurs de maintenir un financement à partir d’une ressource fiscale, et non sur crédits budgétaires, donc par les citoyens plutôt que par l’État. **Les médias ne sauraient être financés comme des administrations**. Il est donc indispensable de **pérenniser un financement indépendant**, tel que celui mis en place par la récente loi de finances rectificative.
- De surcroît, **un financement durable du Ministère de l’Europe et des affaires étrangères se justifierait pleinement**. dans le cadre de l’aide au développement. Il est notable que la Direction générale du Trésor labellise auprès de l’OCDE une partie des activités de France Médias Monde comme des actions directes d’aide au développement (à hauteur de 20 M€ par an).
- Enfin, il est intéressant de noter que **la BBC dispose d’une Charte royale (Royal charter)**, présentée au Parlement britannique en 2016, garantissant son indépendance. La mise en place d’une Charte de ce type serait également un facteur de crédibilisation pour France Médias Monde.



## POUR EN SAVOIR +

- « Le contrat d'objectifs et de moyens (2020-2022) de France Médias Monde : une stratégie pertinente mais à horizon limité », Rapport d'information de Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM et M. Jean-Noël GUÉRINI, n° 308 (2020-2021) - 27 janvier 2021
- Rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) sur la réforme du financement de l'audiovisuel public (juin 2022)
- Avis motivé sur les résultats de la société France Médias Monde 2018-2021, Arcom, juillet 2022

Le mercredi 16 novembre 2022, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission a émis un avis favorable, pour ce qui concerne les programmes 844 et 847, à l'adoption des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » dans le projet de loi de finances pour 2023.



**Christian Cambon**

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

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

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



**Joëlle Garriaud-Maylam**

Rapporteur  
Sénateur représentant les  
Français établis hors de France  
(LR)



**Jean-Noël Guérini**

Rapporteur  
Sénateur des Bouches-du-Rhône  
(RDSE)

Consulter le dossier législatif :

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