



Rapport sur l'avenir de l'Agence France-Presse

Établi par :

Michel FRANÇAIX – Député de l'Oise
Parlementaire en mission auprès de Madame la Ministre
de la culture et de la communication

Avec l'appui de :

Patrick COMOY

**Ministère de la culture et
de la communication**

Mariette FRAGNAC

**Collaboratrice
parlementaire**

Henri HAVARD

Inspecteur des Finances

– MARS 2014 –

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PREMIÈRE PARTIE - UNE FILIALE TECHNIQUE DE MOYENS, AVEC LE SOUTIEN DU SECTEUR FINANCIER PUBLIC, CONSTITUE LE VÉHICULE LE PLUS APPROPRIÉ POUR FINANCER LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGENCE FRANCE-PRESSE.	2
1. LA MISSION VALIDE LE PLAN D'INVESTISSEMENT QUI POURRA ENCORE ETRE AFFINE.	3
1.1. Un plan d'investissement retravaillé qui représente aujourd'hui 34 M€.....	3
1.2. Le suivi du plan d'investissement doit s'effectuer dans le cadre du Contrat d'objectifs et de moyens.....	4
2. LE PLAN D'INVESTISSEMENT DOIT ETRE PORTE PAR UNE FILIALE TECHNIQUE DE MOYENS DE L'AFP	5
2.1. L'économie de la filiale.....	5
2.1.1. <i>La constitution du capital</i>	5
2.1.2. <i>Le modèle économique de filiale technique de moyens</i>	6
2.2. Les aspects de droit social.....	6
2.3. La problématique fiscale.....	7
3. L'ECONOMIE DE LA FILIALE S'APPUIE SUR L'APPORT EN FONDS PROPRES ET EN PRET D'INSTITUTIONS FINANCIERES PUBLIQUES.	7
4. RESUME DE LA PROPOSITION.	9
DEUXIÈME PARTIE - RÉFORMER LA GOUVERNANCE DE L'AGENCE FRANCE-PRESSE, DANS LE RESPECT DE SON INDÉPENDANCE, EST INDISPENSABLE POUR EN DYNAMISER LE FONCTIONNEMENT.....	10
1. ÉVOLUTIONS PROPOSEES.....	11
1.1. Le Conseil d'administration.....	11
1.2. Le Conseil supérieur.....	12
1.3. La Commission financière.....	13
1.4. Le Président-directeur général.....	13
2. VEHICULE JURIDIQUE.....	13
CONCLUSION.....	14

INTRODUCTION

Désigné parlementaire en mission par décret du 4 octobre 2013, j'ai l'honneur d'adresser à Monsieur le Premier ministre et à Madame la Ministre de la culture et de la communication le rapport de mes travaux sur l'avenir de l'Agence France-Presse, conduits d'octobre 2013 à mars 2014.

Ce rapport définitif fait suite à un rapport d'étape remis le 22 janvier dernier (cf. annexe n°1).

Le rapport d'étape présentait plusieurs hypothèses. Sur la base de nouveaux échanges avec l'ensemble des parties prenantes (direction de l'Agence, organisations syndicales et société des journalistes de cette dernière), j'ai pu affiner et, pour l'essentiel, valider les principales propositions faites dans mon rapport d'étape. À la lumière de ces nouvelles auditions, j'ai souhaité rectifier quelques erreurs de forme ou formulations peu heureuses qui figuraient dans ce document. Une version corrigée du rapport d'étape est donc annexée au présent rapport, y compris une liste à jour des personnes auditionnées par la mission.

Parallèlement aux échanges avec les principaux interlocuteurs concernés, la mission a pu approfondir certains aspects juridiques, techniques et financiers.

Sur ces bases, je souhaite dans le présent rapport définitif aller à l'essentiel et détailler deux grandes propositions. Si j'ai l'intime conviction que les deux sujets sont étroitement liés, il n'en demeure pas moins qu'ils se différencient assez nettement par plusieurs aspects essentiels. Leur horizon temporel, les acteurs et les moyens juridiques qui devront être mobilisés sont en effet suffisamment distincts pour justifier un traitement séparé des deux problématiques.

La première proposition porte sur l'avenir économique et financier de l'Agence. Elle doit permettre de rattraper les retards accumulés par l'Agence et d'assurer les moyens de son développement. Elle suppose une mise en œuvre aussi rapide que possible. Pour ce faire, l'idée d'une filiale technique de moyens, contrôlée par l'AFP et soutenue par le secteur financier public, me semble être la formule la plus simple, la plus efficace et la plus acceptable par tous. Elle permet de donner sans délai à l'AFP les moyens de ses ambitions et d'un avenir espéré prospère. Elle respecte aussi la singularité de l'Agence : en effet, elle ne remet nullement en cause son indépendance statutaire et éditoriale et s'opère sans aucune modification du cadre d'emploi de ses personnels. Par ailleurs, elle offre à ses soutiens financiers une juste rémunération de leur contribution. Enfin, elle respecte le droit de l'Union européenne.

La seconde proposition porte sur l'avenir de la gouvernance de l'AFP. Tous considèrent, à raison, que les garanties statutaires de l'indépendance, de l'impartialité et de la qualité éditoriale de l'Agence sont intangibles. Dès lors, j'encourage des évolutions limitées, mais décisives, dans la composition du Conseil d'administration et du Conseil supérieur, une affirmation du rôle utile de la Commission financière ainsi qu'un allongement du mandat du Président-directeur général. Ces évolutions vont ensemble et s'équilibrent. Si j'ai fait le choix de ne pas rédiger d'avant-projet de texte, cette proposition sur la gouvernance est précisée en deuxième partie autant qu'il a paru possible. Elle devra être mise en œuvre par une réforme de la loi du 10 janvier 1957.

Rien n'interdit que les deux propositions soient mises en œuvre séparément. Pour autant, je suis absolument convaincu qu'elles s'étayent l'une l'autre. Sans financement de l'avenir de l'AFP, sa gouvernance tourne à vide ; sans dynamisation des organes directeurs de l'Agence, son plan d'investissement court le risque d'être handicapé par les fragilités actuelles de sa gouvernance. Je recommande donc avec force, pour l'AFP elle-même, que ces deux propositions se concrétisent l'une et l'autre, sans attendre et chacune selon son calendrier.

PREMIÈRE PARTIE

**UNE FILIALE TECHNIQUE DE MOYENS, AVEC LE SOUTIEN DU
SECTEUR FINANCIER PUBLIC, CONSTITUE LE VÉHICULE LE PLUS
APPROPRIÉ POUR FINANCER LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGENCE
FRANCE-PRESSE.**

Le rapport d'étape avait évalué la pertinence des éléments du plan d'investissement avant d'examiner les contraintes liées aux particularités économiques et statutaires de l'AFP et à l'impossibilité de procéder à une aide d'État. Cette analyse avait guidé l'examen des différents véhicules juridiques possibles pour porter un plan d'investissement et la recherche de financeurs potentiels.

Le présent rapport vient d'une part, valider le plan d'investissement avant de trancher les options en matière de structure juridique et d'exposer l'ingénierie financière venant appuyer les choix retenus par la mission.

1. La mission valide le plan d'investissement qui pourra encore être affiné.

Depuis la remise du rapport d'étape, la mission a pu poursuivre les échanges avec la direction de l'AFP. Cette dernière a mis à profit ce laps de temps pour, comme l'y invitait la mission, affiner son projet. Il convient de rappeler que ce plan vise d'une part à enrichir l'offre de l'AFP par de nouveaux contenus, mais aussi à rattraper le retard pris sur certains investissements, notamment en matière de vidéo.

1.1. Un plan d'investissement retravaillé qui représente aujourd'hui 34 M€.

Ce dernier est aujourd'hui synthétisé dans le tableau suivant.

**Tableau 1 : Montant par catégorie et par année des investissements projetés
seconde version du plan d'investissement (en K€)**

Catégorie	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Vidéo	1 493	1 564	1 388	1 266	1 514	7 225
Nouveaux contenus - nouveaux usages	1 080	940	1 270	1 150	1 030	5 470
Connaissance et service client	1 469	5 057	4 712	3 124	1 299	15 660
Archives	1 554	1 372	1 140	990	990	6 046
Total investissements	5 596	8 933	8 510	6 530	4 833	34 401

Source : AFP.

Les totaux de la deuxième version du plan d'investissement montrent des écarts avec celui examiné par la mission lors de ses premières investigations. Les différences sont reprises dans le tableau suivant.

Tableau 2 : Variation des éléments du plan d'investissement (en M€)

Catégorie	Estimation initiale AFP (1)	Retraitement mission (2)	Deuxième version du plan par l'AFP (3)	Écart (3-2)
Vidéo	7,22	7,22	7,22	0,00
Nouveaux contenus - nouveaux usages	6,48	4,58	5,26	+0,68
Connaissance et service client	15,32	15,32	15,66	+0,34
Archives	6,50	6,50	5,88	-0,62
Total investissements	35,52	33,62	34,02	+0,40

Source : Mission.

Il apparaît, à l'analyse de la deuxième version du plan transmise par la direction de l'AFP, que les investissements projetés ont fait l'objet d'une revue très affinée, notamment pour la catégorie des archives qui n'avait fait l'objet, dans la première version, que d'une présentation très sommaire.

C'est pourquoi ce plan apparaît aujourd'hui en état d'être soumis à des investisseurs, et ce d'autant plus que l'AFP a demandé à un cabinet extérieur d'étudier et de déterminer pour son compte le retour sur investissement attendu de chaque item du plan. L'étude devrait être lancée d'ici fin mars. Ses résultats devraient être disponibles en mai ou juin.

Au total, il apparaît à la mission que le plan d'investissement, dans sa deuxième version, constitue une base solide pour des discussions avec les investisseurs pressentis autour d'un plan d'affaires qui permette d'approfondir le projet, de juger de sa faisabilité et de déterminer la trajectoire réaliste de sa réalisation. Cet indispensable processus de formalisation constitue le garant de la qualité et de la pertinence du plan d'affaires projeté.

Par ailleurs, la mission maintient sa demande initiale de voir un montant, même modeste, investi par l'Agence France-Presse dans des entreprises innovantes. En effet, la mission a pu confirmer sur ce point sa position déjà exprimée dans le rapport d'étape. À la lumière d'échanges complémentaires, l'AFP constitue sans conteste la structure légitime pour développer la recherche dans le domaine des nouvelles technologies de la presse et des médias d'information.

L'Agence dispose d'ailleurs aujourd'hui d'un « Médialab », actuellement placé sous l'autorité de la direction de l'information et de la direction des systèmes informatiques. Cette structure, dont l'effectif est aujourd'hui de 6,5 ETP, travaille également en relation avec la direction commerciale et marketing. Elle a pour vocation d'exercer la fonction de recherche et développement au sein de l'Agence France-Presse. En 5 ans, le « Médialab » a participé à des projets externes pour un montant d'environ 1 M€.

Le souhait de la mission est que l'effort d'investissement en la matière se fasse non seulement au bénéfice de l'AFP, et donc de ses clients, mais au bénéfice de toute la presse française.

À cet égard, il serait intéressant que l'Agence puisse prendre très directement connaissance des expériences existantes, notamment dans des journaux comme le *New York Times* et le *Guardian*.

1.2. Le suivi du plan d'investissement doit s'effectuer dans le cadre du Contrat d'objectifs et de moyens.

Le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'Agence France-Presse fait l'objet de discussions que vient alimenter la problématique du plan d'investissement, objet du présent rapport.

Il va de soi qu'après ce dernier, qui clôture les travaux de la mission, le suivi du plan d'investissement relèvera des services de l'État interlocuteurs de l'AFP. C'est donc l'essence même du contrat d'objectifs et de moyens (COM) que de prévoir le *modus operandi* le plus approprié pour suivre les activités de l'AFP et de ses filiales. Aussi, le cas échéant sur la base de l'étude sur le retour sur investissement mentionnée *supra* (§ 1.1.1), le COM pourra acter le soutien espéré des financeurs au plan d'investissement, ses modalités de financement et les clauses de rendez-vous pour en examiner la réalisation.

Toutefois, la mission souhaite souligner qu'il ne lui paraît pas utile, dès lors que serait constituée une filiale à laquelle participeraient des investisseurs (cf. *infra* § 1.3) que le suivi du plan d'investissement se mue en contrôle tatillon par l'État des montants investis ou d'appréciation quant à leur pertinence, celle-ci relevant de la pleine responsabilité des acteurs économiques intervenant dans la filiale, l'AFP « mère » au premier chef. En revanche, il appartient à l'État de s'enquérir annuellement de la réalisation du plan d'affaires et du COM dans son ensemble et donc notamment du retour sur investissement de la filiale.

2. Le plan d'investissement doit être porté par une filiale technique de moyens de l'AFP.

Après avoir réexaminé l'ensemble des hypothèses formulées dans son rapport d'étape, la mission retient l'idée que le véhicule approprié pour porter le plan d'investissement décrit *supra* réside dans la création d'une structure filiale relevant du droit commercial.

Naturellement, il est stratégique que l'AFP en soit l'actionnaire majoritaire. Il s'agit d'une garantie forte pour que l'AFP maîtrise son propre avenir. L'investissement doit également permettre à l'AFP « mère » d'investir, aux côtés de structures publiques, dans son propre développement et, partant, celui de ses clients (cf. *infra* § 1.3).

Cette structure réalisera le plan d'investissement et fera en particulier les acquisitions de matériels nécessaires à ce dernier. Elle présente trois avantages majeurs.

En premier lieu, la création d'une structure de droit privé permet de respecter l'indépendance de l'Agence prévue dans la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'Agence.

Par ailleurs, l'apport rémunéré de l'AFP et des financeurs à la filiale ne saurait être suspecté de constituer une aide d'État, au sens du droit de l'Union européenne.

Enfin, la constitution d'une structure dédiée aux investissements assure une correcte identification et un meilleur suivi de ces derniers, même si le prix à payer est une certaine complexité en termes d'ingénierie financière.

La mission valide un certain nombre de garanties pour que l'AFP et sa filiale de moyens coexistent efficacement. Trois problématiques sont à examiner pour dessiner ce que serait la filiale et son fonctionnement avec « l'AFP mère » :

- ◆ une problématique économique ;
- ◆ une problématique sociale ;
- ◆ une problématique fiscale.

2.1. L'économie de la filiale.

2.1.1. La constitution du capital.

L'AFP viendrait doter en capital sa filiale en y transférant un certain nombre d'actifs, le système de production IRIS étant sans doute le plus pertinent à la fois dans sa nature et sa valeur. Celle-ci (valeur nette comptable) est estimée à 28 M€ au 31 décembre 2014. Ce faisant, cet actif constituera l'essentiel de l'apport au capital de la filiale et permettra à l'AFP d'en avoir la majorité. Il apparaît souhaitable qu'un autre investisseur complète ce capital, pour permettre à la filiale de disposer d'un capital total quasiment équivalent au montant du plan d'investissement projeté.

Dans la mesure où le plan d'investissement se déroulera sur 5 ans, la chronique des apports demeure à établir entre les actionnaires de la future filiale. À ce stade, la mission confirme qu'il est souhaitable que l'AFP, outre l'apport d'actifs, se mette en capacité d'abonder le capital de sa filiale en numéraire. Deux leviers peuvent être utilisés pour ce faire :

- ◆ une partie de la compensation par l'État des missions d'intérêt général (MIG) de l'AFP, qui pourraient être « fléchée » dans le COM sur la base des lignes directrices fixées pour le calcul de la compensation dans la lettre de mesures utiles de la Commission européenne ;
- ◆ une partie des économies réalisées au titre du plan de développement 2014-2018.

2.1.2. Le modèle économique de filiale technique de moyens.

Je souhaite au préalable rappeler que le transfert d'actif(s) au capital de la filiale ne signifie en aucun cas le transfert d'activités. Comme indiqué dans le présent rapport, la filiale achète les matériels nécessaires au plan d'investissement déterminé par son conseil d'administration (dont fera naturellement partie « l'AFP-mère »). Ces acquisitions devront être cohérentes avec le parc de matériel existant à l'Agence.

En aucun cas ne sont transférées des activités éditoriales ou commerciales. Seule l'AFP produit de l'information, la commercialise et en tire le fruit. Cette règle de fonctionnement peut être sacralisée dans une « charte » (qui pourrait être incluse dans le contrat avec la maison-mère).

En revanche, la filiale pourrait tirer une ressource propre de la commercialisation de ses services (y compris par exemple les licences d'IRIS, qui ont déjà trouvé preneur hors de l'AFP).

L'amélioration et la maintenance des matériels par l'AFP pour le compte de la filiale seront partie intégrante du contrat entre elles et devront faire l'objet d'une valorisation, rémunérée par la filiale à l'AFP.

En termes de relations financières, la filiale sera rémunérée par l'AFP *via* une redevance qui constituera à sa création l'essentiel de son chiffre d'affaires. La filiale sera donc rémunérée comme le serait un fournisseur de l'AFP pour une prestation de services, en l'occurrence la location de moyens techniques. Outre cette ressource liée à son activité, la filiale pourrait bénéficier de prêts (cf. *infra* § 1.3).

Il appartiendra alors à la filiale de faire face à ses charges, notamment à la rémunération de ses actionnaires et au remboursement de ses prêteurs. Dans le même temps, la mission précise qu'il lui semblerait absurde que la filiale de l'AFP ait des charges de fonctionnement élevées. Ainsi, il ne serait pas réaliste qu'elle dispose de services autonomes. Dès lors, un contrat de prestation pourrait être passé entre l'AFP et sa filiale pour que la maison-mère en assure la gestion administrative.

2.2. Les aspects de droit social.

Lors du rapport d'étape, il avait été indiqué que la mission procédait à une consultation juridique sur le point particulier de l'application de l'article L. 1224-1 du code du travail. En effet, si l'apport de moyens techniques à une filiale ne comporte pas par elle-même de difficultés, le transfert de personnels vers la filiale constitue une problématique juridique particulière au regard des dispositions de l'article précité du code du travail. Ce texte dispose que « *lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ».

Lors des échanges avec les organisations représentatives du personnel de l'Agence sur le rapport d'étape, ces dernières avaient exprimé leur opposition de principe à tout transfert de personnel vers la filiale. Il s'agissait donc là d'un point crucial quant à l'acceptabilité sociale de l'opération.

Après approfondissement de cette question, je considère que la filiale ne constitue pas une « entité économique autonome » au sens de la jurisprudence dégagée par la cour de cassation pour l'application du code du travail. En effet, le simple transfert d'un actif (en l'espèce IRIS ou un autre actif), sans affectation dans la nouvelle structure de personnels dédiés, ne caractérise pas, à lui seul, une « entité économique autonome ».

La mission considère donc que le schéma proposé lève les craintes exprimées par les organisations syndicales.

2.3. La problématique fiscale.

Les délais impartis à la mission ne lui ont pas permis d'envisager toutes les hypothèses quant au régime fiscal applicable entre la filiale et sa maison-mère et les conséquences pour chacune des entités. Dès lors, il conviendra qu'une expertise sur ce point soit diligentée rapidement pour valider les conditions d'assujettissement à l'impôt de la filiale dans des conditions satisfaisantes pour elle, et donc pour ses investisseurs.

3. L'économie de la filiale s'appuie sur l'apport en fonds propres et en prêt d'institutions financières publiques.

Outre l'autofinancement et les apports qu'effectuera l'AFP au capital de sa filiale, il apparaît souhaitable qu'un investisseur public vienne compléter le capital de cette dernière. Cela pourrait être le fait de la Caisse des dépôts et consignations ou de la Banque publique d'investissement.

Cette (ces) institution(s) viendrait(en)t renforcer le capital et donc la gouvernance de la filiale. Son (leur) savoir-faire d'investisseur avisé contribuerait à la réussite du plan d'investissement de l'AFP.

Un tel investissement, qui atteindrait 8 M€, me semble également de l'intérêt des investisseurs publics. Il leur permet de se positionner dans un secteur économique concurrentiel et dynamique, celui des médias et de l'information.¹

Outre l'apport en fonds propres, j'ai bien noté que le Commissariat général à l'investissement s'est également dit intéressé pour octroyer à la filiale de l'AFP un prêt de l'ordre de 15 M€ à 20 M€ provenant du Fonds national pour la société numérique (FSN).

Par ailleurs, et même si elle ne participait pas au capital de la filiale, je crois possible que la BPI France, au titre de sa mission générale de soutien à l'économie et à la compétitivité française, apporte un prêt à l'AFP qui pourrait atteindre 8 M€.

Les conditions de ces prêts (taux, échéances, calendrier des tranches de prêt) devront naturellement être discutées entre les actionnaires de la filiale et les prêteurs.

Au total, il apparaît donc que l'AFP pourrait ainsi bénéficier d'apports extérieurs à hauteur entre 31 M€ et 36 M€ (8 M€ en capital et 23 M€ à 28 M€ en prêt). Avec les apports de l'AFP, ces montants permettent de faire face au plan d'investissement projeté.

La mission souhaite toutefois souligner qu'il devient dorénavant indispensable que l'AFP établisse un projet de plan d'affaires très solidement structuré et cohérent pour servir de support à la discussion financière avec les investisseurs pressentis. À ce stade, il est en effet évident que les investisseurs publics pressentis ne s'engageront définitivement que sur le fondement d'un plan d'affaires crédible qui leur permette d'obtenir le remboursement de leur prêt (et des intérêts) et la rémunération de leur investissement.

Outre cet aspect économique, décisif, le critère de rentabilité assure le plein respect des règles de l'Union européenne. Enfin, c'est également à l'aune de cette préoccupation de conformité communautaire que doit être examinée la question d'une éventuelle transformation du prêt IRIS en dotation. En effet, le principal apport en nature de l'AFP à sa filiale proposé par la mission, le système IRIS, a été financé par un prêt de l'État dit « prêt IRIS ». Ce prêt, géré par l'Agence des participations de l'État, a été signé en 2011 et porte sur un montant en capital de 30 M€, à un intérêt de 5,28 %.

¹ Le chiffre d'affaires des médias (audiovisuel, presse et internet) au plan mondial va passer de 393 Md\$ en 2012 à 665 Md\$ en 2017, d'après le rapport *Global entertainment and media outlook 2013-2017* du cabinet PwC.

Dès lors qu'une dotation en capital de la filiale a été envisagée, la question a été posée de l'abandon par l'État de l'emprunt qui lui permettrait, en pratique, de doter l'AFP, et donc indirectement sa filiale.

La mission écarte cette hypothèse pour deux raisons.

Tout d'abord, il apparaît que cette opération pourrait soulever de nouvelles questions de la Commission européenne quant au régime des apports publics dont bénéficie l'AFP. L'emprunt IRIS a été expressément conçu pour ne pas être susceptible de se voir qualifier d'aide d'État illicite, au sens du droit de l'UE. Alors que la Commission va rendre sa lettre de mesures utiles dans la plainte qu'elle achève d'examiner, il apparaît important et nécessaire de clore le chapitre européen de l'Agence. Il faut lui permettre de se consacrer pleinement aux grands projets de moyen terme : plan d'investissement et projet stratégique.

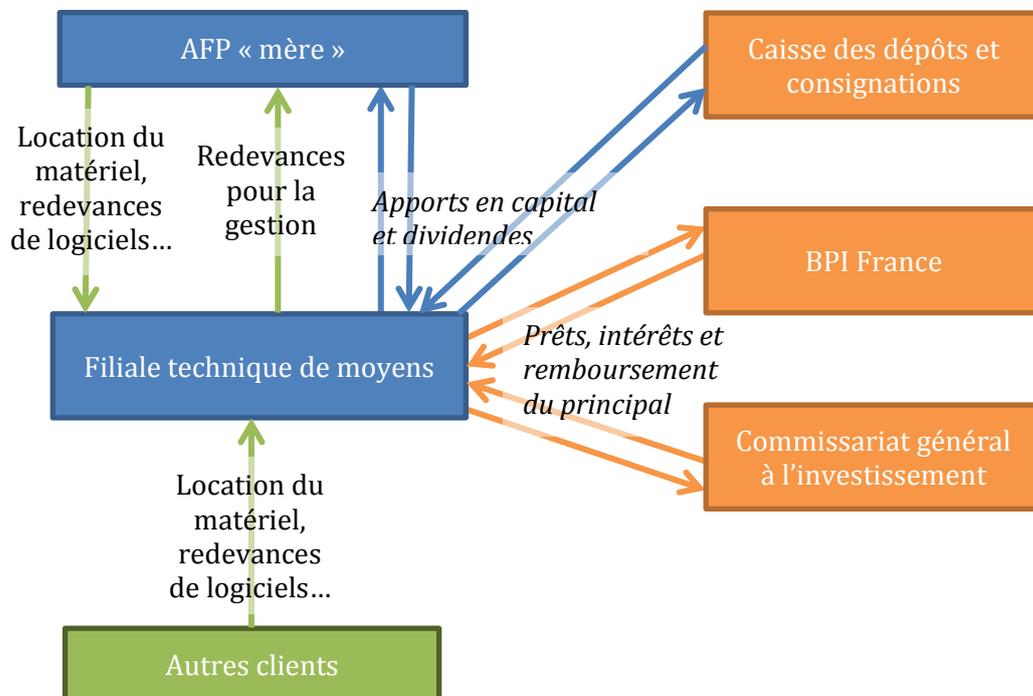
Par ailleurs, un tel abandon de créance sans justification compromettrait la bonne gestion des deniers publics et constituerait un signal négatif en termes de responsabilité des parties à l'emprunt.

Il paraît important de rappeler que le soutien de l'État, au travers de la compensation des missions d'intérêt général, n'a jamais fait défaut à l'AFP. Il importe cependant, à ce stade des travaux, que l'AFP fasse la démonstration probante que le plan d'investissement constitue un succès et que l'Agence peut compter sur ses propres forces, sur son talent avant de solliciter un nouveau soutien, d'autant plus que, je le rappelle, j'ai souhaité une compensation intégrale des MIG afin de permettre à l'AFP de pouvoir en utiliser une partie pour doter en capital sa filiale.

4. Résumé de la proposition.

Les propositions de la mission peuvent se résumer avec le schéma et le tableau financier suivants.

Schéma 1 : Flux financiers et économiques entre les acteurs



Source : Mission.

Tableau 3 : Montants estimatifs des investissements

Investisseurs dans la filiale	Fonds propres	Prêts
AFP :		
- apports en nature (IRIS...)	28 M€	
- apports en numéraire (prélèvement annuel sur la compensation MIG)	5 M€	
Caisse des dépôts et consignations	8 M€	
BPI France		8 M€
Commissariat général à l'investissement		15 à 20 M€

Source : Mission.

DEUXIÈME PARTIE

**RÉFORMER LA GOUVERNANCE DE L'AGENCE FRANCE-PRESSE,
DANS LE RESPECT DE SON INDÉPENDANCE, EST INDISPENSABLE
POUR EN DYNAMISER LE FONCTIONNEMENT.**

Rapport sur l'avenir de l'Agence France-Presse

Les propositions qui suivent ne sont faites, ni parce que parler de la gouvernance de l'AFP serait un passage obligé de tout rapport sur l'Agence, ni pour verser dans le tropisme fréquent des rapports publics pour le « Meccano » juridique, au détriment de solutions plus concrètes.

Au contraire, rénover, vivifier et équilibrer la gouvernance de l'AFP sur ses quatre piliers répond à un besoin très pratique. Une telle réforme est incontournable pour assurer l'avenir de l'AFP, objet de la mission que m'a confiée le Premier ministre. Elle sera la garantie de son indépendance, de la qualité éditoriale de son travail, donc de sa pertinence économique. Elle est une nécessité pour l'accompagner de façon dynamique et efficace dans ses projets, et bien évidemment d'abord son plan d'investissement. C'est enfin une nécessité pour assurer un suivi plus performant de sa gestion, qui viendra éclairer sa direction comme ses personnels.

Je souligne enfin que la plupart des interlocuteurs consultés dans le cadre de ma mission soulignent l'urgence et l'importance d'évolutions en matière de gouvernance. Cette conviction a été renforcée par les encouragements recueillis après la transmission de mon rapport d'étape. Je souhaite donc ici préciser mes propositions, avec la conviction qu'elles peuvent rassembler le plus large soutien tant des pouvoirs publics que du corps social de l'AFP.

1. Évolutions proposées.

1.1. Le Conseil d'administration.

Pour les raisons évoquées dans mon rapport d'étape, le Conseil d'administration mérite, de l'avis général, de s'ouvrir dans sa composition. L'Agence doit disposer, mieux qu'aujourd'hui, d'un lieu de discussion stratégique, centré sur ses intérêts et son avenir.

Il s'agit donc de conserver l'équilibre précieux trouvé en 1957 dans la composition du Conseil d'administration de l'AFP, de l'adapter au temps présent sans remettre en cause ce qu'il a de meilleur.

Il ne s'agit pas de mettre un terme à la représentation au Conseil d'administration de la presse quotidienne d'information politique et générale. La présence de grands professionnels de la presse – dans leur diversité – est éclairante et légitime. Je crois qu'elle peut néanmoins se réduire, pour n'être plus, comme aujourd'hui, majoritaire. Elle pourrait ainsi passer de 8 membres (sur 15 nommés) à 5 ou 6, nommés dans les mêmes conditions qu'actuellement.

La représentation des clients publics de l'Agence (l'État et l'audiovisuel public) ne serait pas modifiée, ni dans sa composition, ni dans ses modalités de désignation. Tout au plus pourrait-on saisir l'occasion pour toiletter le statut de 1957 qui mentionne encore l'ORTF et « le Président du Conseil ».

Je crois indispensable le maintien de la présence au Conseil d'administration des représentants salariés. Cette représentation salariée a mis l'AFP à l'avant-garde, en France, des meilleures pratiques de démocratie sociale dans l'entreprise. Nul ne remet d'ailleurs cette représentation en cause.

Rapport sur l'avenir de l'Agence France-Presse

Je propose enfin qu'aux côtés de ces trois collèges soient nommés *intuitu personae* 5 à 7 nouveaux membres. Ces personnalités contribueront à dynamiser les discussions du Conseil d'administration, à en diversifier le recrutement et les formes d'expertise. Sélectionnées expressément hors des clients de l'Agence, elles auront vocation à veiller exclusivement à l'intérêt social de cette dernière. Je propose qu'elles soient nommées compte tenu de leurs qualifications dans un ou plusieurs domaines suivants : connaissance des médias, compétences économiques et managériales, familiarité avec la transition numérique et les technologies de l'information et de la communication, perspective internationale et rayonnement de l'Agence. Il conviendra enfin de préciser que ces personnalités ne peuvent être recrutées dans les mêmes corps que ceux qui composent le Conseil supérieur, afin de bien clarifier et dissocier leurs rôles respectifs.

Une double assurance doit être apportée à la qualité et à l'impartialité du recrutement de ces personnalités. D'une part, je propose qu'elles soient nommées par le Conseil supérieur (dans sa composition renouvelée, voir *infra*). Ce dernier paraît pour ce faire le mieux placé, puisqu'il est le garant statutaire de l'indépendance de l'Agence. D'autre part, sur le modèle de la nomination de membres d'autorités indépendantes garantes des libertés publiques, il me semble intéressant que ces nominations soient validées, par exemple, par une majorité qualifiée des commissions des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Avec cette rénovation pragmatique et limitée du Conseil d'administration, l'objectif est également qu'aucun collège de membres ne dispose, à lui seul, d'une majorité simple. Mieux qu'aujourd'hui, il sera nécessaire de forger des compromis entre les diverses parties prenantes, toutes représentées autour de la table. Mieux qu'aujourd'hui, les autres organes de gouvernance de l'AFP disposeront avec le Conseil d'administration d'un véritable interlocuteur, vigie stratégique de l'Agence.

Enfin, le statut renouvelé devra mentionner expressément l'objectif de la parité dans la composition du Conseil d'administration, en réservant le cas des administrateurs nommés *ex officio*.

1.2. Le Conseil supérieur.

Au regard des échanges intervenus depuis la transmission de mon rapport d'étape, je suis également conforté dans la conviction que les pistes d'évolution du Conseil supérieur sont pertinentes et largement acceptées.

Ainsi, je souhaite confirmer l'attachement de tous au rôle du Conseil supérieur comme garant de l'indépendance et de la qualité de travail de l'Agence. Ses prérogatives doivent demeurer inchangées. Les changements que je propose concernent la composition du Conseil supérieur :

- ◆ pour chaque catégorie de membres, seules des personnes en activité pourraient être nommées ;
- ◆ comme pour de nombreuses instances indépendantes, les membres du Conseil supérieur ne seraient pas reconductibles dans leurs fonctions ;
- ◆ les membres du Conseil supérieur ne pourraient pas cumuler ce poste avec l'exercice d'une autre fonction de gouvernance à l'AFP (membre du Conseil d'administration ou de la Commission financière).

Outre ses prérogatives actuelles, le Conseil supérieur aurait – on l'a dit – la charge de désigner les personnalités qualifiées membres du Conseil d'administration.

1.3. La Commission financière.

Je propose que la composition de la Commission financière demeure inchangée. Dans le cadre de ses fonctions, elle serait invitée à assister en personne à chaque Conseil d'administration où elle pourrait évoquer ses travaux, sans voix délibérative.

1.4. Le Président-directeur général.

Dans les mêmes conditions qu'actuellement, le Président-directeur général serait élu pour 5 ans au lieu de 3 ans. Le statut doit prévoir expressément que cette nomination intervient après la présentation d'un projet stratégique devant le Conseil d'administration.

Là encore, cette proposition recueille un large soutien. Elle répond aux intérêts de l'Agence, qui a besoin de stabilité pour préparer le long terme. Cette proposition est également conforme aux pratiques observées généralement tant dans les entreprises privées que dans le secteur public.

2. Véhicule juridique.

Comme je l'évoquais dans mon rapport d'étape, j'ai demandé aux services du Gouvernement de procéder à une analyse du caractère législatif du statut de 1957, au sens des articles 34 et 37 de la Constitution.

Il ressort de leurs conclusions que les dispositions de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 ont, dans leur totalité, un caractère législatif. Elles ne pourraient donc être « délégalisées » par le Gouvernement, selon la procédure prévue à l'article 37 de la Constitution. En effet, les articles relatifs à l'organisation interne de l'Agence touchent tout à la fois à plusieurs domaines qui sont de la compétence exclusive du législateur :

- ◆ Les « principes fondamentaux des obligations commerciales », en instituant une exception aux règles habituelles du droit commercial par la création d'une institution *sui generis* ;
- ◆ les « règles concernant... la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias », l'AFP pouvant être regardée comme un média au sens de la Constitution. La loi de 1957 établit des règles de cette nature, en déterminant l'organisation institutionnelle de l'AFP et en établissant des garanties spécifiques pour son indépendance éditoriale, tant par la création du Conseil supérieur que par l'octroi d'une garantie de ressources.

D'aucuns peuvent voir dans ce passage par la loi une contrainte, une lourdeur, un inconvénient. D'autres encore pourraient craindre une fragilisation des garanties intangibles que le statut comporte en matière d'indépendance, d'impartialité et de rôle global de l'AFP. J'ai pour ma part constaté qu'un accord se dégage pour moderniser la gouvernance de l'Agence – dans le respect scrupuleux de son autonomie. Je veux donc voir une chance dans cette évolution législative. C'est une chance pour la France d'avoir l'AFP ; c'est une chance pour l'Agence que la Représentation nationale se porte garante de son indépendance et de son avenir.

Si, comme je le souhaite, on voulait réformer la gouvernance, il serait judicieux de trouver d'ici l'été une fenêtre d'opportunité législative.

Un consensus doit pouvoir se faire sur ces propositions. Il existe à l'Agence, il existe chez ceux qui la connaissent, chez ceux qui en sont les usagers, il existe, je le crois, au sein des Pouvoirs publics et tout particulièrement de la Représentation nationale. J'encourage chacun à se saisir de ces réformes sans attendre.

CONCLUSION

L'AFP est à un moment charnière de son histoire, déjà riche d'étapes marquantes. Mon souhait, au moment où s'achève cette mission, est que l'Agence puisse, avec tous ses partenaires, s'appropriier pleinement les propositions de ce rapport.

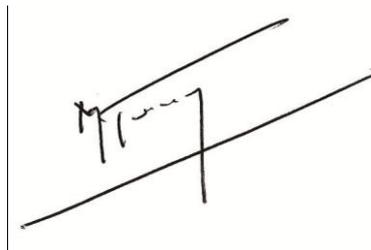
S'agissant de la constitution d'une filiale de moyens pour porter le plan d'investissement, il revient à l'État d'en valider très rapidement le principe dans le cadre de la négociation du COM. Dans le plein respect du droit et notamment des prérogatives des institutions représentatives du personnel de l'Agence, l'AFP et les investisseurs pressentis pourront alors, très vite, sceller leur engagement.

La clôture de la procédure européenne va permettre à l'AFP de fonctionner dans un cadre juridique désormais stabilisé et clarifié, avec, j'en ai la conviction, un plein soutien des pouvoirs publics aux missions d'intérêt général. Dès lors, j'invite le Gouvernement et la Représentation nationale à se saisir sans attendre des évolutions de gouvernance dont j'ai défini les contours. Je les crois possibles et elles sont certainement nécessaires.

Le plan stratégique de l'Agence, appuyé sur l'ambition du plan d'investissement, peut constituer un projet partagé par sa direction et ses personnels. J'ai été heureusement frappé de l'attachement très fort de toutes les parties à l'AFP, et du souci de trouver les meilleurs moyens de tracer des pistes d'avenir pour elle. Tous doivent se mettre à l'œuvre pour le faire ensemble.

Le pire risque pour l'Agence aujourd'hui, c'est que « l'immobilisme y soit en marche ». Donnons-lui, au contraire, les moyens de rester en mouvement, au rythme du monde.

À Paris, le 11 mars 2014

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left, a horizontal line at the top, and a vertical line on the right, with some scribbles in the center.

Michel FRANÇAIX, Député de l'Oise