

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 19

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Rapporteur spécial : M. François BAROIN

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES »	
I. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS ENTRE 2015 ET 2016 SELON LES DIFFÉRENTS PROGRAMMES DE LA MISSION	7
II. DES DÉPENSES FISCALES PLUS NOMBREUSES	12
III. LES AIDES À LA PRESSE	15
A. L'AGENCE FRANCE-PRESSE : UNE DOTATION EN LÉGÈRE HAUSSE POUR ACCOMPAGNER LA MISE EN OEUVRE DU NOUVEAU CONTRAT D'OBJECTIFS.....	15
B. UN SOUTIEN PLUS MARQUÉ DES AIDES À LA PRESSE ÉCRITE EN FAVEUR DU PLURALISME.....	18
C. UNE INCERTITUDE PESANT SUR LES TARIFS POSTAUX APPLICABLES À LA PRESSE AU-DELÀ DE 2015	21
IV. LE LIVRE ET LES INDUSTRIES CULTURELLES	23
A. LE LIVRE ET LES BIBLIOTHÈQUES	23
1. <i>La rénovation du quadrilatère Richelieu fait face à un retard dans le calendrier et à un renchérissement du coût final estimé.....</i>	<i>25</i>
2. <i>Un accompagnement des bibliothèques locales à travers les contrats territoires lecture</i>	<i>27</i>
B. LES INDUSTRIES CULTURELLES.....	28
1. <i>Une « clarification » du statut de la Hadopi</i>	<i>28</i>
2. <i>La mobilisation de nouveaux outils en faveur du secteur de la musique</i>	<i>30</i>
3. <i>Le CNC demeure une « exception budgétaire ».....</i>	<i>31</i>
4. <i>Le nécessaire soutien des médias de proximité comme vecteur de lien social</i>	<i>32</i>
a) <i>Un soutien constant en faveur des radios locales de proximité</i>	<i>32</i>
b) <i>La création d'une action dédiée au fonds de soutien aux médias de proximité</i>	<i>35</i>

**DEUXIÈME PARTIE :
LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
« AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC »**

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L’ÉVOLUTION DES CRÉDITS ENTRE 2015 ET 2016	37
II. UNE STRATÉGIE NON PERTINENTE EN CE QUI CONCERNE LE FINANCEMENT DE L’AUDIOVISUEL PUBLIC	39
A. UNE ABSENCE PRÉJUDICIABLE DE RÉFORME DE LA CONTRIBUTION À L’AUDIOVISUEL PUBLIC, QUI PÈSERA À MOYEN TERME SUR LE FINANCEMENT DE L’AUDIOVISUEL PUBLIC.....	39
B. UNE HAUSSE NON PERTINENTE ET INUTILE DU TAUX DE LA TAXE SUR LES OPÉRATEURS DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES POUR FINANCER FRANCE TÉLÉVISIONS.....	41
III. LES PRINCIPAUX ENJEUX DE L’ANNÉE 2016 POUR LES SOCIÉTÉS DE L’AUDIOVISUEL PUBLIC	43
A. FRANCE TÉLÉVISIONS : L’ENJEU DU RETOUR À L’ÉQUILIBRE DANS LE CADRE DU PROCHAIN CONTRAT D’OBJECTIFS ET DE MOYENS (COM).....	43
B. RADIO FRANCE : UN PROJET DE COM INTÉRESSANT, QUI COMPORTE TOUTEFOIS QUELQUES FAIBLESSES.....	45
C. ARTE FRANCE DOIT POURSUIVRE SA STRATÉGIE FONDÉE SUR LE RENOUVEAU DES PROGRAMMES ET LA RECONQUÊTE DES AUDIENCES.....	49
D. FRANCE MÉDIAS MONDE : UNE DOTATION QUI NE LUI PERMET PAS DE SE DÉVELOPPER À LA HAUTEUR DE SES AMBITIONS	49
E. TV5 MONDE DOIT RENFORCER LA SÉCURITÉ DE SES SYSTÈMES D’INFORMATION POUR TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA CYBERATTAQUE D’AVRIL 2015	51
F. L’INSTITUT NATIONAL DE L’AUDIOVISUEL : UN PROJET DE COM AMBITIEUX, QUI RÈGLE LA QUESTION DU PROJET IMMOBILIER.....	52
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE	55
EXAMEN EN COMMISSION	57
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **591,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 601,8 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés**, en 2016, au titre de la mission « Médias, livre et industries culturelles », soit une **baisse respective de 17,6 % en AE et de 15,81 % en CP à périmètre courant**, qui pèse essentiellement sur la dotation budgétaire de France Télévisions.

2. Le **nombre de dépenses fiscales rattachées à la mission augmente** par rapport à l'année dernière, en raison du transfert vers le programme 334 « Livre et industries culturelles » des crédits d'impôts en faveur de la production cinématographique, audiovisuelle, phonographique et des SOFICA, et de la création d'une dépense fiscale visant à soutenir le secteur de la presse. **Le coût total des dépenses fiscales est évalué à 344 millions d'euros pour 2016.**

3. L'Agence France-Presse (AFP) bénéficiera d'une hausse de 1 % de sa dotation, qui s'inscrit dans la trajectoire financière prévue par le nouveau COM. L'année 2015 a permis la **clarification de son statut pour le rendre compatible avec le droit communautaire**. Dans ce contexte, le COM de l'AFP ambitionne de développer un modèle économique soutenable, ce qui se traduit en particulier dans les **cibles volontaristes associées au développement de ses ressources propres**.

4. Le budget 2016 prévoit une **mesure nouvelle de 4 millions d'euros en faveur des aides au pluralisme de la presse écrite**. Il s'agit de financer l'extension à l'ensemble des publications d'information politique et générale (IPG) à faible ressources publicitaires, sans distinction de périodicité, des aides jusque-là dévolues aux seuls quotidiens nationaux d'IPG à faibles ressources publicitaires.

5. **Une incertitude pèse par ailleurs sur la réforme des tarifs postaux de presse, à l'issue des accords Schwartz**. La ministre a annoncé que les tarifs préférentiels pour le transport postal de la presse seraient recentrés sur les catégories de publications remplissant une mission d'information pour le public, à l'exclusion de la presse de loisir et de divertissement, sans que cette annonce soit traduite, à ce stade, par une disposition réglementaire. **Cela suscite des inquiétudes parmi les professionnels de la presse, qui réclament de la visibilité.**

6. En ce qui concerne le livre et la lecture, on relève **un point de satisfaction**, la **hausse des crédits dédiés aux contrats territoires lecture**, outil particulièrement utile pour structurer les réseaux de lecture public, notamment dans les zones rurales, et un **point de vigilance**, le **renchérissement du coût de rénovation du Quadrilatère Richelieu** par rapport aux prévisions initiales (+ 6,5 %).

7. S'agissant des industries culturelles, **la dotation de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) augmente de 6 à 8,5 millions d'euros, après trois années de forte baisse de ses crédits**. Cette évolution lui permettra d'accomplir ses missions actuelles de lutte contre le téléchargement illégal et de développement d'une offre légale.

8. **Votre rapporteur spécial s'étonne du traitement budgétaire favorable dont bénéficie, cette année encore, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) par rapport à la plupart des opérateurs de l'État. En effet, alors qu'il fait partie des dix opérateurs recevant les montants les plus élevés de taxes affectées, ces dernières ne font pas l'objet d'un plafonnement, en contradiction avec les dispositions prévues par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 visant à rationaliser la fiscalité affectée.**

9. Le projet de loi de finances pour 2016 garantit un **soutien constant en faveur des radios locales de proximité et pérennise le fonds de soutien aux médias de proximité**, créé à la suite des attentats de janvier 2015. Dans le contexte de tensions économiques et sociales actuelles, le soutien à ces médias qui remplissent des missions fondamentales de proximité et contribuent à recréer du lien social est nécessaire.

10. Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une **dotation de 3,8 milliards d'euros pour les sociétés de l'audiovisuel public**, par le biais du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ». Cela représente une augmentation de 3,7 % par rapport à 2015.

11. Comme en 2015, **le Gouvernement a renoncé à initier une réforme pourtant urgente et nécessaire de la contribution à l'audiovisuel public**, pour tenir compte de l'évolution des usages et respecter le principe de neutralité fiscale entre tous les contribuables. Il a **choisi d'augmenter significativement le taux de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE)**, en contradiction avec les annonces qu'il avait précédemment effectuées sur une stabilité de la fiscalité pesant sur ce secteur.

12. Votre rapporteur spécial estime que **cette décision n'est pas pertinente car, outre qu'elle risque de se répercuter sur la facture des consommateurs, elle ne règle en rien la question du financement de l'audiovisuel public à moyen terme**, alors que les sociétés concernées ont besoin de visibilité et de stabilité, pour rétablir leur situation financière ou pour poursuivre leur développement au service du rayonnement de la France. Au contraire, elle crée une incertitude juridique en cas de contentieux sur la TOCE, en raison de l'affectation directe de son produit à France Télévisions.

13. Dans ce contexte, le principal enjeu pour **France Télévisions et Radio France** en 2016 sera d'initier les conditions pour un **retour rapide et durable à l'équilibre**, tout en maintenant une ambition en termes de contenus pour le service public audiovisuel et en poursuivant leurs efforts de réduction des dépenses. **Arte France** cherchera à poursuivre sa stratégie fondée sur le **renouveau des programmes et la reconquête des audiences**. **TV5 Monde** devra **renforcer ses dispositifs de sécurité** informatique pour tirer les conséquences de la cyberattaque du mois d'avril 2015, tandis que **France Médias** s'efforcera de **poursuivre le développement de ses audiences et de sa stratégie numérique**. Enfin, avec son nouveau COM, **l'INA dispose d'une feuille de route ambitieuse**. **Votre rapporteur spécial invite également les sociétés de l'audiovisuel public à renforcer les projets de coopérations, notamment dans le domaine numérique.**

Au 10 octobre 2015, date limite fixée par la LOLF, 41 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES »

I. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS ENTRE 2015 ET 2016 SELON LES DIFFÉRENTS PROGRAMMES DE LA MISSION

591,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 601,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP) sont demandés, au titre de la mission « Médias, livre et industries culturelles », dans le projet de loi de finances pour 2016, soit une baisse de - 17,6 % en AE et de - 15,8 % en CP à périmètre courant.

Pour mémoire, depuis l'année dernière et la suppression du programme 115 « Action audiovisuelle extérieure », la mission « Médias, livre et industries culturelles » se compose de **trois programmes** :

- le **programme 180 « Presse »**, qui retrace les crédits dédiés à l'Agence France-Presse et aux aides directes à la presse écrite ;

- le **programme 334 « Livre et industries culturelles »**, qui porte notamment la subvention pour charges de service public de la bibliothèque nationale de France (BnF), de la bibliothèque publique d'information (Bpi), ainsi que les crédits à destination des industries culturelles (musique et cinéma en particulier) ;

- le **programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique »**, qui finance les aides aux radios de proximité, par le biais du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER), ainsi que la dotation budgétaire accordée à France Télévisions en compensation de la suppression de la publicité après 20 heures sur les chaînes du groupe audiovisuel public.

L'évolution globale des crédits entre 2015 et 2016 occulte toutefois des **variations contrastées entre les différents programmes de la mission**, comme on le constate à la lecture du tableau ci-après.

Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission "Médias, livre et industries culturelles" entre 2015 et 2016, et exécution 2014

(en euros)

Programmes et actions	Exécution 2014	Autorisations d'engagement				Exécution 2014	Crédits de paiement			
		2015	2016	Evolution			2015	2016	Evolution	
				€	%				€	%
180 - Presse	252 033 562	256 348 614	256 230 946	-117 668	-0,05%	254 881 011	256 348 614	256 230 946	-117 668	-0,05%
1 - Relations financières avec l'AFP	123 000 000	126 140 282	127 476 239	1 335 957	1,06%	123 000 997	126 140 282	127 476 239	1 335 957	1,06%
2 - Aides à la presse	129 032 565	130 208 332	128 754 707	-1 453 625	-1,12%	131 880 014	130 208 332	128 754 707	-1 453 625	-1,12%
334 Livre et industries culturelles	304 447 146	271 905 143	265 640 976	-6 264 167	-2,30%	250 783 537	268 932 027	276 040 976	7 108 949	2,64%
1 - Livre et lecture	294 367 611	261 542 885	246 584 593	-14 958 292	-5,72%	240 704 002	258 569 769	256 984 593	-1 585 176	-0,61%
2 - Industries culturelles	10 079 535	10 362 258	15 906 383	5 544 125	53,50%	10 079 535	10 362 258	15 906 383	5 544 125	53,50%
3 - Soutien aux médias de proximité			1 500 000	1 500 000				1 500 000	1 500 000	
4 - CIRT			1 650 000	1 650 000				1 650 000	1 650 000	
313 - Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	132 593 982	189 571 210	69 533 358	-120 037 852	-63,32%	132 593 982	189 571 210	69 533 358	-120 037 852	-63,32%
1 - France Télévisions	103 592 679	160 417 710	40 533 358	-119 884 352	-74,73%	103 592 679	160 417 710	40 533 358	-119 884 352	-74,73%
10 - Soutien à l'expression radiophonique locale	29 001 303	29 153 500	29 000 000	-153 500	-0,53%	29 001 303	29 153 500	29 000 000	-153 500	-0,53%
115 - Action audiovisuelle extérieure	150 637 827					150 637 827				
Total mission	839 712 517	717 824 967	591 405 280	-126 419 687	-17,61%	788 896 357	714 851 851	601 805 280	-113 046 571	-15,81%

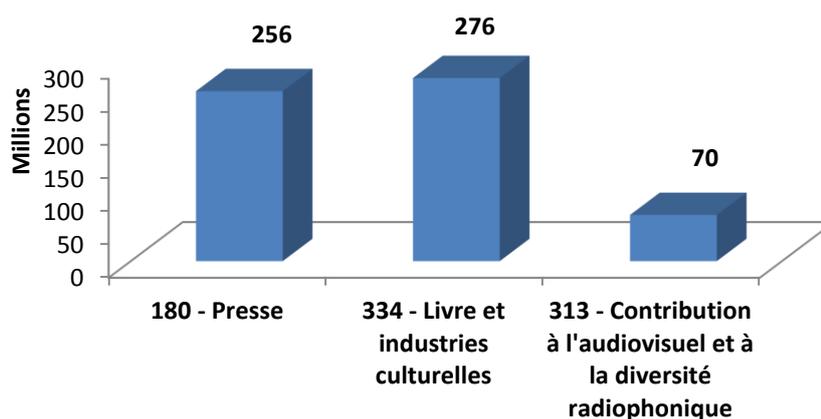
Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances de la mission "Médias, livre et industries culturelles" annexé au projet de loi de finances pour 2016 et le rapport annuel de performances de la mission "Médias, livre et industries culturelles" annexé au projet de loi de règlement pour 2014

Les crédits dédiés aux aides à la presse sont globalement stables, tandis que les crédits alloués aux livres et aux industries culturelles connaissent une variation contraire en AE et en CP, en lien avec l'évolution du chantier de rénovation du quadrilatère Richelieu, site historique de la Bibliothèque nationale de France (BnF).

Enfin, **les crédits dévolus à l'audiovisuel public diminuent très fortement**. La dotation budgétaire de France Télévisions passe ainsi de 160,4 millions d'euros en 2015 à 40,5 millions d'euros en 2016 (- 74,7 %), en lien avec l'extinction annoncée des dotations budgétaires allouées à l'audiovisuel public à l'horizon 2017 (*cf. infra*).

Répartition des crédits entre les programmes de la mission « Médias, livres et industries culturelles », dans le projet de loi de finances pour 2016¹

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au projet de loi de finances pour 2016

Par ailleurs, **la budgétisation 2016 de la mission « Médias, livre et industries culturelles » présente des écarts par rapport aux crédits initialement programmés dans le cadre de l'annuité 2016 du triennal 2015-2017 tel que défini par la loi de programmation des finances publique².**

¹ Montants arrondis.

² Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Médias, livre et industries culturelles » en PLF 2016 par rapport à l'annuité 2016 du budget triennal 2015-2017 à périmètre courant

(en euros)

	LPFP 2016	PLF 2016	Évolution en valeur absolue	Évolution en %
180 - Presse	253 694 989	256 230 946	2 535 957	+ 1,0 %
01 - Relations financières avec l'AFP	126 940	127 476 239	535 957	+ 0,4 %
Action 02 - Aides à la presse	126 754 707	128 754 707	2 000 000	+ 1,6 %
334 - Livre et industries culturelles	267 800 876	276 040 976	8 240 100	+ 3,1 %
01 - Livre et lecture	255 984 593	256 984 593	1 000 000	+ 0,4 %
02 - Industries culturelles	10 166 283	15 906 383	5 740 100	+ 56,5 %
03 - Soutien aux médias de proximité	-	1 500 000	1 500 000	-
04 - CIRT	1 650 000	1 650 000	-	0,0 %
313 - Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	109 533 358	69 533 358	- 40 000 000	- 36,5 %
01 - France Télévisions	80 533 358	40 533 358	- 40 000 000	- 49,7 %
03 - Soutien à l'expression radiophonique locale	29 000 000	29 000 000	-	0,0 %
Total mission	631 029 223	601 805 280	- 29 223 943	- 4,6 %

Source : réponses de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Les écarts entre les montants de crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2016 et ceux initialement programmés s'expliquent ainsi :

- **en ce qui concerne le programme 180 « Presse »**, il convient de prendre en compte le **transfert en base** sur l'action 01 « Relations financières de l'État avec l'AFP », à hauteur de **536 000 euros**, de crédits correspondant aux abonnements de différents ministères, désormais gérés de manière centralisée sur les crédits du programme 180, ainsi que **l'évolution des aides destinées aux quotidiens nationaux d'information politique et générale (IPG) à faibles ressources publicitaires (QFRP)**, ouvertes désormais à l'ensemble des publications nationales de presse d'IPG à faibles ressources publicitaires (PFRP), sans distinction de périodicité (*cf. infra*) ;

- s'agissant du **programme 334 « Livre et industries culturelles »**, on relève une dotation complémentaire de 1 million d'euros au profit des crédits d'intervention en faveur du livre et de la lecture, et de **4,5 millions d'euros au profit des industries culturelles** (*cf. infra*) ;

- enfin, pour ce qui est du **programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique »**, on relève une **révision à la baisse de la dotation budgétaire à France Télévisions à hauteur de 40 millions d'euros**, compensée, d'une part, par la **revalorisation de 60,3 millions d'euros hors taxes (HT) du montant de la contribution à l'audiovisuel public** en raison de son indexation sur l'inflation (+ 1 euro) et de la progression attendue du nombre de redevables et, d'autre part, par l'affectation au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », au stade initial, de 74,3 millions d'euros HT, issus de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE), dont le taux est relevé de 0,9 % à 1,2 %.

Enfin, en ce qui concerne la maquette budgétaire, il convient de noter **l'apparition de deux nouvelles actions** au sein du programme 334 « Livre et industries culturelles » :

- l'action 03 « **Soutien aux médias de proximité** » (*cf. infra*) ;

- l'action 04 « **Compagnie internationale de radio et télévision (CIRT)** » : elle retrace les crédits dédiés à la radio franco-marocaine Médi1, anciennement inscrits sur le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure ».¹

¹ Pour mémoire, ce programme a été supprimé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015. Depuis cette date, les sociétés France Médias Monde et TV5 Monde sont intégralement financées par les crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » (programmes 844 et 847).

La CIRT

Née d'une volonté commune franco-marocaine, Médi1 (Radio Méditerranée Internationale) est détenue à 51 % par les partenaires marocains et à 49 % par la France, par l'intermédiaire de la Compagnie internationale de radio et télévision (CIRT). **Cette radio bilingue franco-marocaine diffuse au Maroc et en Algérie des programmes d'information et de divertissement.**

Jusqu'en 2014, les crédits alloués à la CIRT étaient inscrits au programme 115 « Action audiovisuelle extérieure », qui retraçait par ailleurs les crédits budgétaires alloués à France Médias Monde et à TV5 Monde. Ce programme a été supprimé en 2015, le financement de ces deux entités étant désormais intégralement assuré par les crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ». **Les crédits de la CIRT sont quant à eux rattachés au programme 334 « Livre et industries culturelles » à compter de 2016, aucun crédit n'ayant été budgété pour cette ligne de dépense en 2015.**

Le niveau de dotation prévu en 2016 doit permettre **d'assurer la couverture des coûts salariaux des 12 journalistes français travaillant à Médi1**. La hausse par rapport à 2015, où aucun crédit n'était prévu, s'explique par le fait que la radio disposait en 2015 d'une trésorerie très importante liée à une opération de rachat de capital.

Source : projet annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au projet de loi de finances pour 2016

II. DES DÉPENSES FISCALES PLUS NOMBREUSES

On relève une extension du champ des dépenses fiscales principales sur impôts d'État rattachées à la mission « Médias, livre et industries culturelles » entre 2015 et 2016, qui s'explique par deux facteurs :

- d'une part, **le transfert à titre principal, vers le programme 334 « Livre et industries culturelles », des crédits d'impôts en faveur de la production cinématographique, audiovisuelle et phonographique et des SOFICA**, soit cinq dépenses fiscales supplémentaires. Cette évolution est cohérente, dans la mesure où le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) est devenu opérateur de la mission depuis 2015 ;

- d'autre part, **la création d'une nouvelle dépense fiscale en faveur des aides à la presse**, à la suite des attentats perpétrés contre *Charlie Hebdo* en janvier 2015 : **la réduction d'impôt sur le revenu accordée aux particuliers au titre des souscriptions en numéraire au capital d'entreprises de presse**¹. Cette réduction d'impôt est de 30 % des versements effectués jusqu'au 31 décembre 2018 dans les titres d'information politique et générale (IPG) au sens de l'article 39 bis A du code général des impôts, et de 50 % pour la souscription du capital d'une entreprise solidaire de presse d'information (ESPI).

¹ Codifiée à l'article 199 terdecies-0 C du code général des impôts.

Votre rapporteur spécial relève par ailleurs que, dans le même esprit, la loi du 17 avril 2015¹ portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, adoptée à l'unanimité, a introduit deux autres dispositions favorables aux entreprises de presse :

- la **création du statut d'entreprise solidaire de presse d'information** (ESPI), inscrit à l'article 2-1 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse. Deux conditions sont nécessaires pour en bénéficier : être une publication d'IPG au sens de l'article 39 *bis* A du code général des impôts (CGI) et constituer une mise en réserve additionnelle des bénéficiaires ;

- l'amendement dit « *Charb* », qui prévoit que **les dons et versements aux associations d'intérêt général exerçant des actions concrètes en faveur du pluralisme de la presse**, par la prise de participations minoritaires, l'octroi de subventions ou encore de prêts bonifiés à des entreprises de presse d'information politique et générale au sens de l'article 39 *bis* A du code général des impôts, **ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant les sommes prises dans la limite de 20 % du revenu imposable qui correspondent à des dons et versements**. C'est également le cas pour les fonds de dotation conduisant les mêmes actions (article 200 *f bis*) et *g*) du code général des impôts).

Enfin, en ce qui concerne le taux de réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux publications de presse en ligne et au livre numérique et les risques de contentieux, il convient de souligner que **la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a approuvé le recours en manquement de la Commission contre la France dans un arrêt du 5 mars 2015²**, estimant que l'état actuel du droit de l'Union européenne ne permet pas l'application d'un taux réduit de TVA au livre numérique.

Pour autant, les annonces récentes de la Commission européenne peuvent laisser **espérer une évolution favorable** en ce qui concerne l'application du taux réduit de TVA en faveur du livre et de la presse numériques, conformément au principe de neutralité technologique. En effet, dans sa communication du 6 mai 2015 sur la stratégie pour un marché unique du numérique en Europe, la Commission européenne indique qu'elle « *se penchera sur la question du traitement fiscal de certains services électroniques tels que les livres électroniques et les publications en ligne dans le cadre de la réforme générale sur la TVA* ».

¹ Loi n° 2015-433.

² Affaire C-479/13, *Commission/France*.

**Dépenses fiscales principales sur impôts d'État rattachées à la mission
« Médias, livre et industries culturelles » en 2016**

(en millions d'euros)

	Chiffrage 2015	Chiffrage 2016
Taux de 2,10 % applicable aux publications de presse	160	165
Déduction spéciale prévue en faveur des entreprises de presse	2	2
Réduction d'impôt pour souscription au capital des sociétés de presse	-	-
Réduction d'impôt accordée au titre des souscriptions en numéraire au capital d'entreprises de presse	-	nc
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques	62	70
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles	61	60
Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (SOFICA)	21	21
Crédits d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutives	18	15
Crédit d'impôt pour la production phonographique	11	11
Total	335	344

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au projet de loi de finances pour 2016

Comme l'année dernière, **votre rapporteur spécial regrette le caractère très succinct des documents budgétaires relatifs aux dépenses fiscales**, qui ne comportent aucun élément d'information relatif au chiffrage et à l'évaluation de l'efficacité de ces dispositifs.

En particulier, il aurait été intéressant de disposer d'éléments relatifs à l'impact économique de l'harmonisation des taux de TVA entre la presse écrite et la presse en ligne.

En outre, on suppose que la hausse prévue du coût du crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques (crédit d'impôt cinéma national) est liée aux **mesures de renforcement de ce dispositif adoptées depuis plusieurs années**, la dernière modification en date remontant à la loi de finances rectificative pour 2014¹ (hausse du taux et des plafonds).

Par ailleurs, votre rapporteur spécial relève que **l'article 44 du projet de loi de finances pour 2016 prévoit une nouvelle extension substantielle de ce dispositif**, qui devrait entraîner un renchérissement significatif. Le crédit d'impôt cinéma devrait ainsi être ouvert à certaines œuvres en langue étrangère. En outre, l'ensemble des œuvres cinématographiques tournées en langues françaises, ainsi que les films d'animation et les fictions dites à forts effets visuels bénéficieraient d'un taux majoré à 30 %. Enfin, le plafond du crédit d'impôt pour une même œuvre serait porté à 30 millions d'euros, contre 4 millions d'euros actuellement.

III. LES AIDES À LA PRESSE

A. L'AGENCE FRANCE-PRESSE : UNE DOTATION EN LÉGÈRE HAUSSE POUR ACCOMPAGNER LA MISE EN OEUVRE DU NOUVEAU CONTRAT D'OBJECTIFS

L'année 2015 a permis la **clarification du statut de l'Agence France-Presse (AFP)** pour le rendre compatible avec le droit communautaire, conformément aux mesures préconisées par la Commission européenne dans le cadre de la procédure communautaire relative aux relations financières de l'État et de l'AFP.

L'année 2015 a ainsi marqué le **dénouement positif de la plainte contre la France auprès de la Commission européenne pour aide d'État**, à travers une **validation, au niveau du droit communautaire, des missions d'intérêt général (MIG) confiées à l'agence**.

Une modification du statut de l'Agence France-Presse nécessaire pour se mettre en conformité avec le droit communautaire

La loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse a modifié le statut de l'Agence France-Presse (AFP).

Il s'agissait en effet de **mettre en conformité le statut de l'agence avec le droit communautaire**, conformément à la lettre de mesures utiles adressé par la Commission européenne à la France le 27 mars 2014 et acceptée par les autorités françaises.

¹ Article 77 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Pour mémoire, la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 avait anticipé partiellement cette mise en conformité, à travers la modification de l'article 13 de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'AFP, qui dispose depuis lors que *« les ressources de l'Agence France-Presse sont constituées par le produit de la vente des documents et services d'information à ses clients, par la compensation financière par l'État des coûts nets générés par l'accomplissement de ses missions d'intérêt général, telles que définies aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi et par le revenu de ses biens »*.

La référence à la mission d'intérêt général à l'article 13 avait ouvert la voie de la résolution de la plainte pour aide d'État déposée par un concurrent allemand auprès de la Commission européenne.

C'est sur ce fondement que la dotation de l'État à l'AFP est depuis 2015 composée de deux lignes distinctes : abonnement commercial d'une part, compensation financière du coût net des MIG d'autre part.

Alors que, depuis 1957, l'État était considéré uniquement comme un « service public usager » de l'AFP, il dispose depuis 2012 d'une base législative pour verser une subvention compensant le coût net généré par les missions d'intérêt général (MIG) dévolues à l'Agence. **Le montant versé au titre des abonnements de l'État a donc vocation à couvrir ces abonnements uniquement.**

La loi du 17 avril 2015 apporte **trois modifications pour compléter la mise en conformité avec le droit communautaire :**

- son article 12 prévoit les **modalités de contrôle garantissant que l'État ne surcompense pas financièrement le coût des MIG**. Il dispose ainsi que la commission financière de l'AFP, organisme établi par la loi et composé de magistrats de la Cour des comptes, *« s'assure annuellement que la compensation financière versée par l'État, prévue à l'article 13, n'excède pas les coûts nets générés par l'accomplissement des MIG »* ;

- son article 13 précise que la **convention d'abonnement entre l'État et l'AFP « fixe le nombre et le taux des abonnements souscrits par lesdits services, sur la base des grilles tarifaires générales de l'agence. Elle prévoit les conditions de leur révision »** ;

- enfin, son article 14 précise les **modalités procédurales liées à une éventuelle cessation des paiements de l'AFP, afin d'éviter toute garantie implicite de l'État vis-à-vis des créanciers de l'agence**. Cet article dispose ainsi dorénavant que *« la responsabilité de l'État ne peut se substituer à celle de l'AFP envers ses créanciers »*.

Source : réponses de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une dotation de 127,5 millions d'euros pour l'agence, qui progresse de 1,06 % par rapport à l'année dernière. Cette trajectoire favorable s'inscrit dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'agence, signé le 15 juin 2015, qui couvre la période 2014-2018.

Ce document définit et présente avec précision les missions d'intérêt général confiées à l'agence, ce qui permet de **sécuriser les relations financières existant entre l'État et l'Agence**. Dans ce cadre, il définit la trajectoire de soutien de l'État à l'AFP.

La dotation devrait progresser de 1,4 % entre 2014 et 2017, puis se stabiliser entre 2017 et 2018, selon la trajectoire maximale suivante, qui devra néanmoins être confirmée chaque année par une convention État-AFP, conformément au principe d'annualité budgétaire.

**Évolution de la dotation de l'État à l'AFP au titre de ses missions
d'intérêt général prévue par le COM 2014-2017**

(en euros)

Année	2015	2016	2017	2018
Dotation maximale prévue	105 020 859	105 820 859	106 220 859	106 220 859

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Ces crédits sont comptabilisés dans les dépenses d'intervention de l'action 01 « Relations financières avec l'AFP ».

Comme précédemment indiqué, **l'abonnement de l'État aux services de l'AFP a été renouvelé**. Il est désormais valorisé selon les grilles tarifaires de l'agence et inclut une remise de quantité de 20 %, tenant compte de la masse agrégée de l'ensemble des abonnements de l'État. **La valeur du contrat est fixée à 21,6 millions annuels pour la période 2014-2018**. Ce montant est retracé dans les dépenses de fonctionnement de l'action 01 précitée.

De surcroît, **le contrat d'objectifs déploie le plan de développement de l'agence**, fondé sur les axes stratégiques suivants : l'image, et en particulier la vidéo, le sport, l'international, la fiabilité numérique et le service aux clients. **Le COM ambitionne ainsi, par exemple, d'industrialiser les couvertures vidéo en direct**, de constituer une offre d'infographies interactives, de développer des applications sportives innovantes, d'accroître le rayonnement mondial de l'agence, et de renforcer la qualité de service au bénéfice des clients de l'agence.

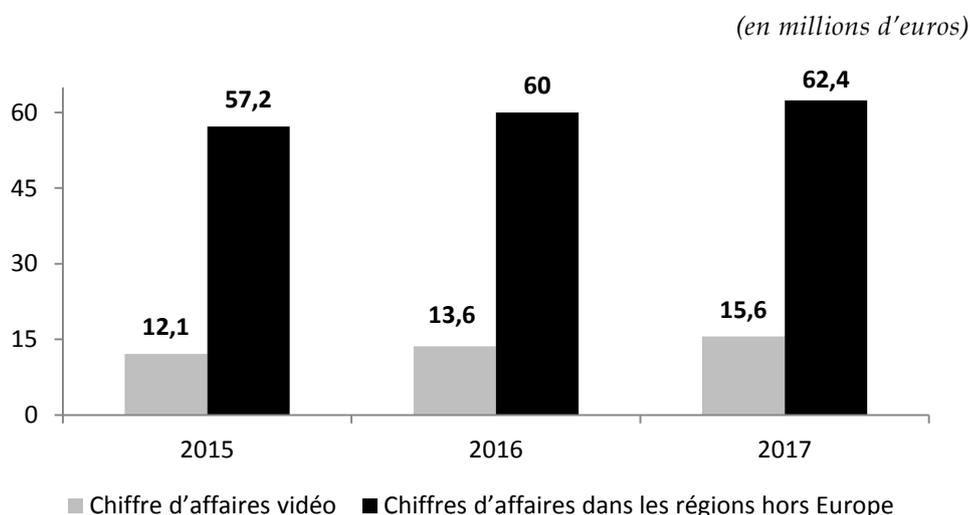
Enfin, **le contrat d'objectifs fixe les engagements de l'AFP en matière de gestion, le but étant de développer un modèle économique soutenable**. Dans ce cadre, **l'agence s'engage à tenir une hausse des charges de 1 % en moyenne annuelle sur toute la période 2014-2018**. En outre, le COM contient un projet d'audit externe relatif aux charges de l'agence, pour renforcer son effort en ce domaine. L'un des enjeux de l'agence du point de vue de la gestion sera la **poursuite de la négociation salariale initiée en 2015**, qui vise à élaborer un « accord d'entreprise unifié et soutenable »¹.

¹ Source : réponses de l'AFP au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

Dans le projet annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles », le dispositif de performance relatif à l'AFP est adapté au nouveau COM. On relève le **caractère volontariste des cibles assignées à l'agence en ce qui concerne le développement de produits et de marchés à fort potentiel de croissance.**

Le chiffre d'affaires vidéo doit ainsi passer de 12,1 millions d'euros en 2015 à 13,6 millions d'euros en 2016 puis 15,6 millions d'euros en 2017. De même, le chiffre d'affaires dans les régions hors Europe devrait progresser de 57,2 millions d'euros en 2015 à 60 millions d'euros en 2016, puis 62,4 millions d'euros en 2017.

Évolution des cibles associées au développement de produits et de marchés à fort potentiel de croissance de l'AFP entre 2015 et 2017



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au projet de loi de finances pour 2016

B. UN SOUTIEN PLUS MARQUÉ DES AIDES À LA PRESSE ÉCRITE EN FAVEUR DU PLURALISME

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit un léger recul des crédits alloués aux aides à la presse, **qui passeront de 130,2 millions d'euros en 2015 à 128,7 millions d'euros en 2016.**

Le tableau ci-après présente l'évolution de l'ensemble des types d'aides directes à la presse écrite, y compris, pour bénéficier d'une vision consolidée, les aides au transport postal de la presse qui sont rattachées au programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » depuis 2014.

**Répartition et évolution des aides directes à la presse écrite
entre 2015 et 2016**

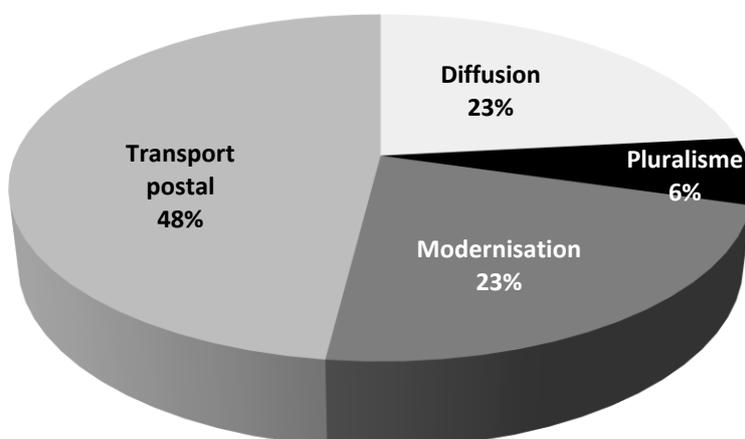
	LFI 2015 (AE=CP)	PLF 2016 (AE=CP)
Programme 180 - Presse	130 117 832	128 754 707
• Aides à la diffusion	58 543 125	57 700 000
<i>Aide au transport postal</i>	0	0
<i>Aide au portage de la presse</i>	36 000 000	36 000 000
<i>Exonérations charges patronales pour les porteurs</i>	22 543 125	21 700 000
• Aides au pluralisme	11 475 000	15 475 000
<i>Aides aux quotidiens nationaux d'IPG à faibles ressources publicitaires*</i>	8 655 000	12 655 000
<i>Aides aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'IPG à faibles ressources de petites annonces</i>	1 400 000	1 400 000
<i>Aides à la presse régionale</i>	1 420 000	1 420 000
• Aides à la modernisation	60 099 707	55 579 707
<i>Aides à la modernisation sociale</i>	7 000 000	3 400 000
<i>Aide à la distribution de la presse</i>	18 850 000	18 850 000
<i>Aide à la modernisation des diffuseurs</i>	3 800 000	3 680 000
<i>Fonds stratégique pour le développement de la presse</i>	30 449 707	29 649 707
Programme 134¹ - Aides au transport postal	130 000 000	119 000 000
Total des crédits budgétaires dédiés aux aides à la presse écrite	260 117 832	247 754 707

* En 2016, extension de l'aide, dont l'intitulé devient « Aides aux publications nationales de presse d'IPG à faibles ressources publicitaires »

Source : réponses de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

¹ Programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ».

Répartition des aides directes à la presse en 2016



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de la DGMIC au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Seules les aides au pluralisme progresseront en 2016, passant de 11,48 millions d'euros à 15,48 millions d'euros (+ 35 %).

La hausse de 4 millions d'euros vise à financer l'extension à l'ensemble des publications nationales de presse d'information politique et générale (IPG) à faibles ressources publicitaires, sans distinction de périodicité, les aides jusque-là dévolues aux seuls quotidiens nationaux d'IPG à faibles ressources publicitaires¹.

Le décret traduisant, pour les publications nationales, la décision du Gouvernement d'étendre les aides au pluralisme sans distinction de périodicité, **a été publié au Journal officiel le 7 novembre 2015**².

Ce texte crée deux nouvelles sections du fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'IPG à faibles ressources publicitaires, **rebaptisé fonds d'aide aux publications nationales d'IPG à FRP**.

Sur le modèle de ce qui existait d'ores et déjà pour les quotidiens, la quatrième section est désormais ouverte aux publications d'autres périodicités, qui répondent aux critères suivants :

- **relever de l'information politique et générale**. Une procédure de reconnaissance *ad hoc* est créée à cet effet auprès de la commission paritaire des publications et agences de presse pour les titres autres que les hebdomadaires, pour lesquels elle n'existait pas jusque-là ;

¹ À noter que la hausse des crédits est composée pour moitié (2 millions d'euros) par la révision à la baisse des crédits dédiés à la compensation des exonérations de charges patronales due pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse.

² Décret n° 2015-1440 du 6 novembre 2015 relatif au soutien de l'État au pluralisme de la presse.

- être vendue à un prix inférieur à 130 % du prix moyen pour les hebdomadaires, bimensuels et mensuels, et 160 % pour les bimestriels et trimestriels, prix apprécié pour les publications de même périodicité ;
- avoir une diffusion par numéro inférieure à 300 000 exemplaires ;
- tirer ses recettes pour moins de 25 % de la publicité.

La cinquième section bénéficie, sur le modèle de la troisième section existant pour les quotidiens, aux autres publications ayant été éligibles trois ans à la quatrième section mais dont la publicité a représenté de 25 % à 35 % des recettes. **L'aide versée doit ainsi devenir dégressive d'une année sur l'autre.**

C. UNE INCERTITUDE PESANT SUR LES TARIFS POSTAUX APPLICABLES À LA PRESSE AU-DELÀ DE 2015

La ministre de la culture et de la communication a annoncé plusieurs réformes au cours de la conférence des éditeurs qui s'est tenue le 2 juin 2015 :

- le soutien à l'émergence de nouveaux titres de presse ;
- le renforcement du soutien aux diffuseurs de presse ;
- la réforme des tarifs postaux de presse et de l'aide postale avec la création, à côté de l'information politique et générale, d'une catégorie des titres du savoir et de la connaissance.

Pour autant, « ces annonces doivent encore faire l'objet d'une traduction réglementaire, à l'issue de travaux préparatoires et consultatifs »¹.

Parmi elles, la question de la réforme des tarifs postaux de presse paraît particulièrement importante à votre rapporteur spécial, qui estime qu'elle devrait faire l'objet d'un traitement prioritaire pour offrir une visibilité nécessaire aux acteurs de presse concernés.

Il ne paraît en effet pas normal que, deux mois avant l'expiration des « accords Schwartz », les éditeurs de presse ne disposent d'aucune visibilité sur les tarifs qui leur seront applicables à compter du 1^{er} janvier 2016 au titre du transport postal de la presse, d'autant plus que la mission d'expertise mandatée par le Gouvernement a rendu ses conclusions au mois de septembre².

¹ Source : réponses de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

² Le dossier de presse du PLF 2016 indique que « les aides au transport de la presse seront révisées au terme des accords Schwartz prévu le 31 décembre 2015. Les tarifs préférentiels pour le transport postal de la presse seront recentrés sur les catégories de publications remplissant une mission d'information pour le public, à l'exclusion de la presse de loisir et de divertissement », sans que cette annonce se traduise pour le moment de façon effective.

Les relations financières presse/Postes/État

Les articles L. 2 et L. 4 du code des postes et des communications électroniques prévoient que **la presse bénéficie de tarifs préférentiels pour son transport et sa distribution, au titre des missions de service public de la Poste**. Ces tarifs sont fixés par l'État. Le déficit subi du fait de cette réglementation tarifaire est partiellement compensé par une dotation publique versée annuellement à la Poste.

Cette contribution de l'État au financement de la mission de service public de transport postal de la presse constitue le **principal soutien budgétaire que les pouvoirs publics apportent à la presse**. En 2015, l'aide de l'État s'élève à 130 millions d'euros, tandis que le **montant prévu pour 2016 est de 119 millions d'euros**.

Une **négociation tripartite a conduit l'État, la presse et la Poste à conclure en 2008 des accords (dits « accords Schwartz »)** qui déterminent les conditions de prise en charge, d'acheminement, de traitement et de distribution de la presse par la Poste sur la période 2009-2015.

Les accords Schwartz prévoient :

- une **revalorisation significative et différenciée des tarifs spécifiquement accordés aux éditeurs de presse**, afin d'assurer une consolidation de la situation financière de la Poste dans un contexte marqué par l'évolution de son environnement réglementaire, économique et concurrentiel ;

- des **efforts de la part de La Poste** en termes de qualité de service et de maîtrise des coûts ;

- le **maintien et la réduction progressive du soutien budgétaire de l'État**.

L'année 2015 marquant la fin de la période couverte par ces accords, la ministre de la culture, le ministre de l'économie et le ministre des finances ont confié une mission sur l'avenir du transport postal de la presse à Emmanuel Giannesini, membre de la Cour des comptes et président du comité d'orientation du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP).

Cette mission vise à **proposer différents scénarios (politique tarifaire à compter de 2016, recentrage de l'aide postale, montant et forme de la compensation de l'État) afin de définir le nouveau cadre du soutien public à l'acheminement des abonnements de presse, comprenant à la fois l'aide au transport postal et l'aide au portage**. La faisabilité de mise en œuvre d'une aide à l'exemplaire versée aux éditeurs et indépendante du mode de diffusion sera notamment étudiée dans le cadre de cette mission.

Le rapport remis courant septembre par M. Giannesini fait actuellement l'objet d'un travail de concertation ministérielle en vue de définir les paramètres de la réforme du transport postal de presse.

Source : réponses de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Entendus par votre rapporteur spécial, les représentants de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS) ont en particulier fait part des **difficultés associées à ce manque de visibilité** et ont indiqué qu'il leur paraissait **difficile**, au regard de la situation économique de cette presse, **de prolonger l'effort tarifaire réalisé par ce type de presse au-delà de 2015**.

La presse d'information spécialisée

Les 500 entreprises de presse professionnelle et spécialisée sont des petites et moyennes entreprises (PME), voire des très petites entreprises (TPE).

La presse professionnelle et spécialisée est le **type de presse la plus concernée par les tarifs postaux, puisque 92 % de sa diffusion est acheminée par voie postale**, sans que puisse être envisagée, dans la majorité des cas, une forme de diffusion alternative (portage ou vente au numéro notamment). La Poste a également besoin de cette presse et de son rôle structurant, alors qu'elle est l'un des rares utilisateurs du réseau à ne pas vouloir quitter la sacoche du facteur et contribue ainsi au maintien de la présence de l'opérateur sur l'ensemble du territoire.

Les publications professionnelles et spécialisées sont dans une **situation difficile** (leur diffusion a baissé de -7,5 % en 2014, leur pagination publicitaire de -5,7 % et leur chiffre d'affaires de -1,4. Les éditeurs ont respecté les accords Schwartz en absorbant des hausses de tarifs très importantes entre 2008 et 2015 (47 %, inflation comprise, de leur second poste de charges après les salaires).

Ils souhaitent que les futurs tarifs postaux applicables à la presse d'information spécialisée tournent autour de l'inflation.

Source : réponses de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS) au questionnaire de votre rapporteur spécial

Interrogée sur l'avenir des tarifs postaux de la presse par nos collègues députés, la ministre de la culture et de la communication a indiqué qu'elle rendrait public « à la fin du mois de novembre les arbitrages du Gouvernement sur le transport postal, l'accompagnement de la fin des accords Schwartz et l'année de transition »¹.

Enfin, votre rapporteur spécial réitère ses **inquiétudes exprimées l'année dernière sur l'accélération de la disparition des diffuseurs de presse** – kiosquiers, maisons de la presse – sur l'ensemble du territoire, mais en particulier dans les villes moyennes, et souhaite interroger la ministre sur les mesures qu'elle entend prendre pour enrayer cette évolution préoccupante.

IV. LE LIVRE ET LES INDUSTRIES CULTURELLES

A. LE LIVRE ET LES BIBLIOTHÈQUES

La répartition des crédits budgétaires en faveur du livre et de la lecture proposée par le projet de loi de finances pour 2016 est présentée dans le tableau ci-après.

¹ Source : J.O de l'Assemblée nationale, compte-rendu de la commission élargie du lundi 2 novembre 2015 relative à l'examen des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

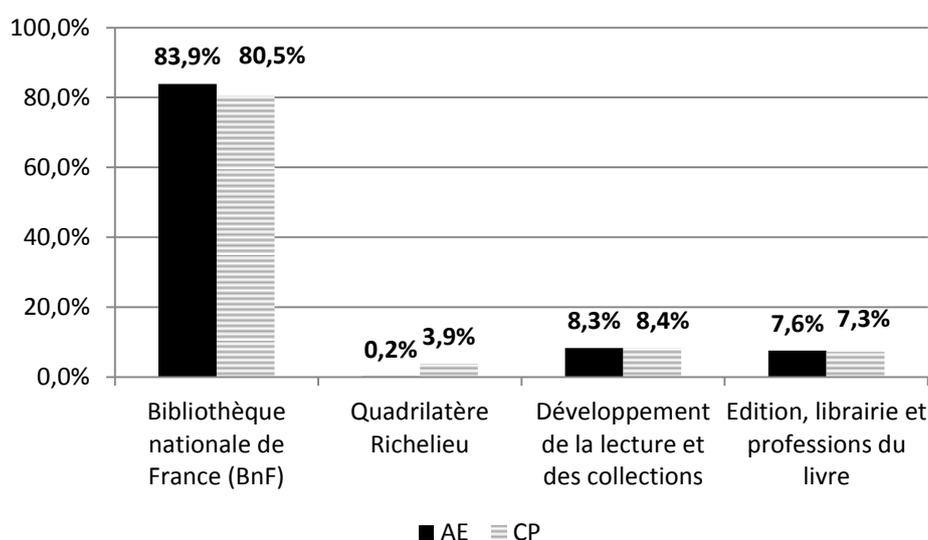
Répartition et évolution des crédits « livre et lecture » entre 2015 et 2016

(en euros)

	2015 -AE	2015- CP	2016 -AE	2016-CP
Bibliothèque nationale de France (BnF)	208 828 041	206 828 041	206 828 041	206 828 041
Quadrilatère Richelieu	6 211 366	13 238 250	500 000	9 900 000
Développement de la lecture et des collections	29 454 620	19 454 620	20 524 944	21 524 944
Edition, librairie et professions du livre	18 731 608	18 731 608	18 731 608	18 731 608
Total	261 225 635	258 252 519	246 584 593	256 984 593

Source : commission des finances du Sénat, d'après les projets annuels de performance de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexés aux projets de loi de finances pour 2015 et 2016

Répartition des CP et des AE dédiés au livre et à la lecture en 2016



Source : commission des finances du Sénat, d'après les projets annuels de performance de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexés aux projets de loi de finances pour 2015 et 2016

Les dotations à la Bibliothèque nationale de France (BnF) représentent 80,5 % des crédits alloués au livre et à la lecture en 2016.

Pour mémoire, l'essentiel des interventions économiques en faveur du livre sont portées par le Centre national du Livre (CNL) qui, à partir de ses ressources assises sur deux taxes affectées, redistribue chaque année aux acteurs du secteur près de 30 millions d'euros sous la forme de prêts ou de subventions dans le cadre de ses missions statutaires.

1. La rénovation du quadrilatère Richelieu fait face à un retard dans le calendrier et à un renchérissement du coût final estimé

Le chantier de rénovation du quadrilatère Richelieu, site historique de la Bibliothèque nationale de France (BnF), vise à **rénover intégralement les bâtiments et équipements du site Richelieu en vue d'assurer la sécurité du public et des biens, ainsi que la sûreté des collections patrimoniales.**

Votre rapporteur spécial avait souligné l'année dernière que, comme tous les grands chantiers, celui-ci appelle une vigilance particulière quant au respect des coûts et du calendrier initiaux.

Or, d'après le projet annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au projet de loi de finances pour 2016, **le coût total actualisé du chantier est désormais de 232,9 millions d'euros, contre 218,7 millions d'euros dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2015 (+ 6,5 %).**

Pour autant, aucune information n'est donnée dans le projet annuel de performances sur les raisons de ce dépassement des coûts ni sur les éventuels risques de dérapage ultérieurs. Il se contente en effet de présenter l'échéancier actualisé de l'opération en ce qui concerne la part financée par le programme 334¹.

¹ Pour mémoire, la participation du ministère de la culture et de la communication, qui s'élève à 190,3 millions d'euros au total (contre 176 millions en 2015) est financée sur le programme 334 « Livre et industrie culturelle » à hauteur de 155,6 millions d'euros (contre 141,9 millions d'euros l'an dernier) et sur le programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture » à hauteur de 34,7 millions d'euros (contre 34,1 millions d'euros en 2015) pour la partie monuments historiques. Pour sa part, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche contribue pour 42,6 millions d'euros (contre 42,7 millions d'euros en 2015) au titre de la tutelle qu'il exerce sur l'École nationale des Chartes (ENC) et celle qu'il partage avec le ministère de la culture et de la communication sur l'Institut national de l'histoire de l'art (INHA).

**Échéancier actualisé du paiement de l'opération pour la partie financée
par le programme 334 « Livre et industries culturelles »**

(en millions d'euros)

	AE	CP
Avant 2016 (y compris FDC BnF)	142,2	87,2
PLF 2016	0,5	9,9
Après 2016	12,9	58,5
Total	155,6	155,6

Source : projet annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au projet de loi de finances pour 2016

Les réponses de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial justifient le retard pris par le chantier et les coûts supplémentaires par la découverte d'amiante et de plomb et considèrent que les dépassements constatés peuvent être appréciés comme « raisonnables comparativement à la complexité de cette opération et à l'ampleur des aléas rencontrés pendant les travaux, notamment liés à l'amiante »¹.

De surcroît, et de façon préoccupante, la phase 2 est d'ores et déjà affectée par les retards et les surcoûts de la phase 1. Ainsi, « des surcoûts d'un montant total de 14,2 millions d'euros ont déjà été présentés par l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), en décembre 2014. Ces surcoûts sont principalement liés aux travaux de désamiantage eux-mêmes, non prévus à l'origine, ainsi qu'aux conséquences sur le chantier (retards) des travaux de désamiantage de la phase 1 (décalage de trois an du calendrier par rapport au calendrier prévu à l'Avant-Projet Sommaire et actualisation des dépenses) »².

¹ La problématique amiante et plomb a entraîné un accroissement des coûts de 6,47 millions d'euros ainsi qu'un retard de chantier de 27 mois lors de la phase 1, dont l'achèvement est désormais prévu fin 2015.

² Source : réponses de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

2. Un accompagnement des bibliothèques locales à travers les contrats territoires lecture

Le dispositif « contrats territoire-lecture » (CTL) constitue un outil de soutien pertinent pour favoriser le développement de la lecture.

Les contrats territoires lecture (CTL)

Les contrats territoires lecture (CTL), créés en 2010, sont un **outil souple et efficace partagé avec les collectivités** et l'ensemble des acteurs territoriaux pour diversifier les publics, développer l'éducation artistique et culturelle, et la structuration des réseaux de lecture publique, en particulier dans les zones rurales. Ils visent à **renforcer l'action des bibliothèques territoriales et à favoriser la pratique de la lecture** à travers les projets les plus variés : médiation numérique, partenariat avec les EHPAD, résidences d'écrivain, coordination des actions de lecture à l'échelle d'une communauté de communes, etc... **Ils s'adressent en particulier aux publics éloignés de la lecture** (personnes en situation d'illettrisme, habitants des zones rurales, personnes en situation de handicap, seniors, sous-main de justice) ainsi qu'aux publics jeunes, scolaires et périscolaires.

En 2015, on dénombre **75 contrats territoires lecture, dont 40 % avec des intercommunalités, 35 % avec des conseils départementaux et 11 % avec des communes.**

Source : ministère de la culture et de la communication

Le projet de loi de finances pour 2016 prend acte de l'efficacité de ces outils, en prévoyant un abondement supplémentaire de 1 million d'euros à leur profit, pour un montant total de 2,3 millions d'euros.

Dans un contexte budgétaire très contraint, **cet effort peut être considéré comme satisfaisant.** Les bibliothèques jouent en effet un rôle significatif dans l'aménagement culturel et économique de notre territoire.

Dans ce domaine, on attendra également les décisions que prendra la ministre de la culture et de la communication dans le sillage des préconisations de notre collègue Sylvie Robert sur une éventuelle extension des horaires d'ouverture des bibliothèques, afin de favoriser la meilleure utilisation possible des bibliothèques et médiathèques territoriales¹.

Pour mémoire, la lettre de mission invitait la sénatrice à « *identifier les expériences réussies et faire des propositions concrètes [...], en s'appuyant sur une consultation des élus locaux en charge des bibliothèques, des agents et de leurs représentants, pour accompagner et soutenir les collectivités dans leurs démarches d'adaptation des horaires d'ouverture, en tenant compte des besoins et des contraintes des situations locales et des questions liées à l'organisation du travail* ».

¹ Le rapport, qui formule 18 préconisations, a été rendu public le 17 octobre 2015.

B. LES INDUSTRIES CULTURELLES

1. Une « clarification » du statut de la Hadopi

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une **hausse significative de la dotation dévolue à la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi)**, à hauteur de **8,5 millions d'euros, contre 6 millions d'euros en 2015** (+ 54,6 %)¹. Malgré la hausse de la dotation entre 2015 et 2016, la subvention versée à la Hadopi demeure inférieure au niveau qu'elle a atteint à sa création (11 millions d'euros).

Cette évolution clarifie néanmoins la situation de la Hadopi, conformément au souhait exprimé l'an dernier par votre rapporteur spécial, qui dénonçait une situation d'entre-deux insatisfaisante et appelait le Gouvernement à « *clarifier au plus vite sa position sur le rôle qu'il entend assigner à la Hadopi : soit il en fait le bras armé de la lutte contre le téléchargement illégal et du développement de l'offre légale, en lui donnant les moyens d'accomplir ces missions, soit il la supprime* ».

Depuis sa création, la Hadopi a su remplir ses missions de lutte contre le téléchargement illégal avec pédagogie, tout en contribuant efficacement au développement d'une offre légale.

Le projet annuel de performances indique que « *considérant le montant du fonds de roulement prévisible à la fin de l'exercice 2015, ainsi que les efforts réalisés par la haute autorité en termes de réduction de ses dépenses de fonctionnement, d'investissement et de sa masse salariale, il a été décidé de porter à 8,5 millions d'euros sa subvention en 2016, niveau qui lui permettra de maintenir son activité à missions constantes* », telles que « *les missions d'appui au développement de l'offre légale et de protection des œuvres contre le téléchargement illégal confiées par le législateur à la haute autorité, dont le dispositif de réponse graduée par l'envoi de messages d'avertissement aux internautes, la mise en place de procédures de labellisation des offres légales et des moyens de sécurisation, l'observation des usages licites et illicites, ainsi que les frais de fonctionnement de l'API (masse salariale, dépenses courantes)*² ».

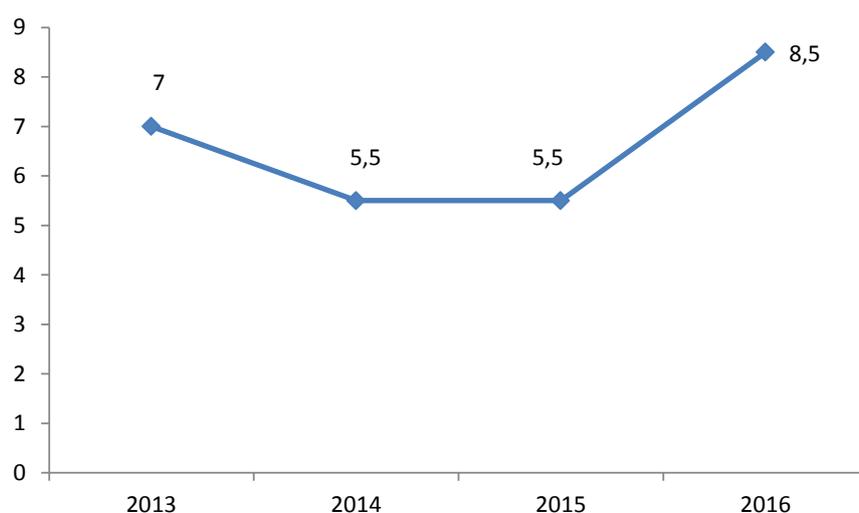
¹ Pour mémoire, ces crédits sont imputés sur la sous-action 03 « Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet » de l'action 02 « Industries culturelles ».

² Source : projet annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au projet de loi de finances pour 2016.

Évolution de la subvention de la Hadopi depuis 2013

(en millions d'euros)

Année	2013	2014	2015	2016
Subvention	7	5,5	5,5	8,5
Évolution en %	-	-21,4 %	0,0 %	+ 54,6 %



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de la direction générale des médias et des industries culturelles au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Du reste, en termes d'affichage, le Gouvernement pouvait par ailleurs difficilement réduire une nouvelle fois les crédits de la Hadopi, alors qu'il a présenté le 11 mars 2015 un « **plan de lutte contre le piratage commercial** ».

Le plan de lutte contre le piratage commercial du Gouvernement

Le 11 mars 2015, la ministre de la culture et de la communication a présenté en conseil des ministres un **plan de lutte contre le piratage commercial visant les sites illicites** et précisément les sites Internet de streaming, de téléchargement direct ou de référencement, **qui tirent profit des contenus piratés et les monétisent sans rémunérer les créateurs**.

Ce plan se décline autour de **trois axes** : les mesures d'assèchement des ressources financières des sites illicites ; le renforcement de la coordination de l'action interministérielle et la responsabilisation des plateformes numériques.

Sa mise en œuvre s'appuiera principalement sur :

- le recours aux procédures de référé pour suivre dans le temps l'efficacité des mesures de blocage ;

- la mobilisation du Gouvernement dans la lutte contre les circuits financiers clandestins ;
- une réflexion sur la responsabilité de certaines plateformes pour aboutir à des procédures plus simples et plus efficaces de signalement, de retrait et de suivi des contenus illicites.

Source : réponse de la direction générale des médias et des industries culturelles au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

2. La mobilisation de nouveaux outils en faveur du secteur de la musique

Au titre des évolutions notables dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, on remarque la **hausse significative des crédits de la sous-action 01 « Soutien dans le domaine de la musique enregistrée »**, au sein de l'action 02 « Industries culturelles », qui passent de 1,7 million d'euros à 4,9 millions d'euros.

Les crédits supplémentaires (2 millions d'euros) bénéficient au secteur de la musique enregistrée, et ont vocation à abonder un **fonds de soutien à la transition numérique**¹. Ce dernier sera mis en place en 2016 au bénéfice des petites entreprises de la production phonographique, qui jouent un rôle important dans le renouvellement de la création, ainsi que des acteurs innovants du secteur de la musique enregistrée, qui œuvrent pour diversifier les offres disponibles en ligne.

Le projet annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au projet de loi de finances pour 2016 indique en effet que *« ces entreprises, pour lesquelles les dispositifs d'aides existant dans le secteur ne sont pas adaptés, contribuent de manière essentielle à la diversité culturelle, au renouvellement des talents et à l'irrigation des territoires »*.

En outre, les **crédits du Bureau export de la musique**, qui accompagne la filière musicale française dans le développement de ses artistes à l'international, dans le domaine des musiques actuelles et classiques, **s'élèveront à 1,24 million d'euros, en hausse de 0,5 million d'euros par rapport à 2015**. Ces crédits sont transférés du programme 131 « Création » de la mission « Culture » vers le programme 334 « Livre et industries culturelles ».

Enfin, en ce qui concerne le secteur de la musique, on peut mentionner l'adoption, le 2 octobre 2015, d'un protocole d'accord pour un développement équitable de la musique en ligne.

¹ *La chaîne de valeur de la musique enregistrée a été particulièrement affectée par les mutations liées au numérique, qui ont engendré une grave crise du secteur, avec une chute de 60 % du chiffre d'affaires en dix ans, qui fait peser un risque sur le renouvellement et la diffusion de la création française en ce domaine.*

Le protocole d'accord pour un développement équitable de la musique en ligne

Le 2 octobre 2015, un protocole d'accord pour un développement équitable de la musique en ligne a été signé par 18 organisations représentant l'ensemble de la filière musicale. À travers cet accord, artistes-interprètes et leurs représentants, producteurs de phonogrammes et plateformes s'engagent mutuellement, aux côtés des pouvoirs publics, pour un développement équilibré assurant une juste répartition des fruits nouveaux des modes de diffusion de la musique.

L'accord permettra de garantir aux artistes cette juste rémunération. En particulier, les producteurs s'engagent à partager avec les artistes tous les revenus reçus des services de musique en ligne et à leur garantir dans ce cadre une rémunération minimale, en contrepartie de l'exploitation numérique de leurs enregistrements. **Ils s'accordent également sur un encadrement des règles de détermination de l'assiette de rémunération des artistes.**

Enfin, **l'accord permet de renforcer la transparence de l'économie de la filière** et d'améliorer l'exposition de la musique et de la diversité culturelle sur les plateformes de musique en ligne.

Source : réponses de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) au questionnaire de votre rapporteur spécial

3. Le CNC demeure une « exception budgétaire »

Comme il est écrit dans le document stratégique de performance du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, *« le Gouvernement a choisi de conforter le modèle du CNC en ne procédant pas au plafonnement de ces taxes, qui suivent naturellement les marchés de la diffusion, et en n'effectuant aucun prélèvement sur son fonds de roulement »*.

S'il est vrai que le CNC a contribué au redressement des comptes publics en 2014¹, à travers un prélèvement de 90 millions d'euros sur son fonds de roulement, qui s'élevait à 751,76 millions d'euros à la fin de l'année 2012², il paraît incompréhensible que le gouvernement ne soumette pas les taxes affectées à l'opérateur au dispositif du plafonnement prévu par l'article 46 de la loi de finances pour 2012³.

En effet, l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques⁴ dispose que les taxes affectées devraient toutes être plafonnées

¹ Article 49 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² D'après le « Jaune » opérateurs annexé au projet de loi de finances pour 2016, le fonds de roulement du CNC s'élevait encore à 620,3 millions d'euros au 31 décembre 2014.

³ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

⁴ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

à compter du 1^{er} janvier 2016. Celles qui ne le seraient pas au 1^{er} janvier 2017 seraient alors budgétisées¹.

En outre, **le CNC fait partie des dix opérateurs percevant les montants de taxes affectées les plus élevés**, et l'article 46 du projet de loi de finances pour 2016 prévoit des aménagements de la TSTE visant à consolider les ressources provenant de la télévision de rattrapage et des services interactifs, pour un surplus de recettes attendu de l'ordre de 2,7 millions d'euros en 2016, puis de l'ordre de 5,4 millions d'euros en 2017 et de 5,9 millions d'euros à partir de 2018 au profit du CNC.

Dans ces conditions, l'absence de plafonnement des taxes affectées au CNC ne paraît pas justifiée sur le principe.

Le plafonnement pourrait d'ailleurs être fixé au niveau des recettes attendues, ce qui **ne donnerait pas lieu à écrêtement** et donc au reversement de l'excédent du produit de la taxe au budget général de l'État.

Sans porter atteinte aux missions du CNC, une telle mesure présenterait l'avantage, comme l'indique d'ailleurs le Tome I de l'annexe Voies et Moyens au projet de loi de finances pour 2016, de « *renforcer le suivi et le contrôle du niveau d'ensemble des taxes affectées, ajuster chaque année les ressources des opérateurs à leurs besoins réels et faire contribuer les opérateurs à la maîtrise de la dépense publique, puisque le fait de limiter leurs ressources contraint leurs dépenses.* »

En conclusion, votre rapporteur spécial ne peut que manifester sa **perplexité quant à la cohérence de la doctrine du Gouvernement en matière de fiscalité affectée** et de sa rationalisation équilibrée en les différents opérateurs.

4. Le nécessaire soutien des médias de proximité comme vecteur de lien social

a) Un soutien constant en faveur des radios locales de proximité

Le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) bénéficiera en 2016 d'une **stabilité de ses ressources**, à hauteur de 29 millions d'euros contre 29,15 millions d'euros en 2015.

Pour mémoire, l'aide aux radios associatives est attribuée par le ministère de la culture et de la communication aux radios locales associatives accomplissant une mission de communication sociale de proximité, lorsque leurs ressources publicitaires sont inférieures à 20 % de leur chiffre d'affaires total. Le FSER est chargé de la gestion de cette aide. **Ce sont ainsi, chaque**

¹ Des dérogations à ce principe sont envisagées et devront faire l'objet d'une justification dans une annexe du projet de loi de finances de l'année concernée.

année, près de 700 radios associatives qui bénéficient de ce soutien¹ qui représente en moyenne 40 % de leurs ressources.

Les autres ressources des radios associatives, qui représentent en moyenne 60 % des ressources des radios locales depuis plusieurs années, ont plusieurs origines :

- les **recettes publicitaires**, qui dépassent 10 % du chiffre d'affaires (CA) pour une soixantaine de radios ;

- **différentes aides** : aides à l'emploi versées pour le compte de l'État par l'Agence de service et de paiement, principal bailleur public après le FSER ; aides de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ; subventions des collectivités territoriales ; ressources issues du produit de certaines activités radiophoniques et non radiophoniques, des cotisations et des dons².

Évolution des ressources des radios associatives autres que celles issues du FSER³

	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de radios ayant demandé une subvention de fonctionnement	658	650	660	672	680
Ressources propres* (en millions d'euros)	63,00	64,27	65,84	67,95	68,04
<i>Recettes publicitaires/parrainage</i>	3,23	3,16	3,40	3,29	3,26
<i>Autres ressources propres</i>	59,76	61,11	62,44	64,66	64,78
Part moyenne des ressources propres des radios associatives au sein de leur CA	61 %	60 %	60 %	59,2 %	59,4 %

*Entendues comme l'ensemble des ressources, hors subventions du FSER

Source : réponses de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

¹ 665 en 2014.

² Il convient de noter que la part des dons des communautés ou institutions religieuses s'avère parfois conséquente pour les radios confessionnelles.

³ La hausse du volume global des ressources propres retracé dans le tableau s'explique par la hausse du nombre de radios bénéficiaires de l'aide.

La stabilité de l'indicateur de performance relatif à la part moyenne des ressources propres des radios locales associatives au sein de leurs chiffres d'affaires autour de 60 % révèle les **difficultés rencontrées par les radios locales pour diversifier davantage leurs sources de financement**.

Face au constat d'une augmentation du nombre des radios éligibles aux aides du FSER, une **réforme du décret régissant le dispositif de soutien financier à l'expression radiophonique locale**, défini par le décret n° 2006-1067 du 25 août 2006, est intervenue à l'automne 2014¹ afin de **renforcer la sélectivité des aides attribuées et de les redéployer vers les radios les plus actives dans la communication sociale de proximité**.

La réforme de l'aide financière aux radios locales de proximité

La réforme adoptée à l'automne 2014, et effective depuis le début de l'année 2015, prévoit :

- de **conditionner l'octroi de la subvention automatique d'exploitation à l'implantation locale effective** de chaque service radiophonique pour lequel elle est demandée, en exigeant qu'il soit justifié, pour chacun d'eux, de l'existence de critères objectifs tels que la réalisation d'une programmation locale de 4 heures par jour, hors programmation musicale automatisée ou produite par un tiers, ainsi que l'existence de locaux et de personnes d'antenne dédiés sur la zone de diffusion ;

- de **recentrer la subvention sélective à l'action radiophonique sur les radios qui remplissent le mieux leur mission de communication sociale de proximité**, en conditionnant son octroi à la réalisation d'actions culturelles et éducatives, et en faveur de l'intégration, de la lutte contre les discriminations, de l'environnement et du développement local. Les autres critères deviennent complémentaires.

En guise de contrepartie, concernant la subvention d'équipement, le décret du 22 octobre 2014 prévoit que soit désormais pris en considération le montant toutes taxes comprises de l'investissement projeté lors de la demande initiale, et abaisse à 4 000 euros le montant de l'investissement minimal susceptible de faire l'objet d'une demande complémentaire.

Enfin, **cette réforme renforce le dispositif de contrôle du respect par les éditeurs de services de radios des dispositions du décret relatif au FSER**.

La hausse du nombre de bénéficiaires, avec une enveloppe budgétaire contrainte, entraîne mécaniquement une baisse du montant moyen des aides versées, au détriment de radios particulièrement engagées dans la communication sociale de proximité. Un des objectifs de cette réforme est donc, à enveloppe constante, de **permettre un maintien du montant moyen de subvention versé, voire de l'augmenter au profit des plus « vertueuses »**.

Source : réponses de la direction générale des médias et des industries culturelles au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

¹ Décret n° 2014-1235 du 22 octobre 2014.

En 2014, 97,8 % des radios associatives autorisées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ayant sollicité l'aide du FSER ont bénéficié de ses subventions (contre 96,5 % en 2013). En outre, cette même année, le montant des subventions du FSER attribuées aux radios locales associatives s'est élevé à 28,7 millions d'euros, et se répartissait ainsi :

- 0,14 million d'euros au titre de la **subvention d'installation**¹, en faveur de 9 radios (contre 0,11 en 2013) ;

- 0,73 million d'euros au titre de la **subvention d'équipement**² (en faveur de 151 radios), contre 0,52 million en 2013 ;

- 23,47 millions d'euros au titre de la **subvention d'exploitation**³ (en faveur de 665 radios), contre 22,83 millions en 2013 ;

- 4,4 millions d'euros au titre de la **subvention sélective**⁴ à l'action radiophonique (en faveur de 603 radios), contre 5,05 million en 2013.

b) La création d'une action dédiée au fonds de soutien aux médias de proximité

Le projet de loi de finances pour 2016 introduit au sein du programme 334 « Livre et industries culturelles » une nouvelle action 03 « Soutien aux médias de proximité », destinée à **pérenniser l'expérimentation menée en 2015 au profit des médias locaux et non professionnels**.

Pour mémoire, **un appel à projets doté de 1 million d'euros**⁵ a été conduit en 2015 afin de soutenir ces médias. Celui-ci a rencontré un très vif succès, puisque 462 projets ont été reçus par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), pour une demande de subventions atteignant un

¹ La subvention d'installation est accordée aux services de radio nouvellement autorisés par le CSA, afin de contribuer au financement des dépenses nécessaires au démarrage de l'activité radiophonique. Son montant ne peut excéder 16 000 euros, et elle ne peut être accordée qu'une seule fois.

² La subvention d'équipement vise à financer les projets d'investissement en matériel radio d'un service de radio à hauteur de 50 % maximum de leur montant, et dans la limite de 18 000 euros par périodes de cinq ans. Elle fait l'objet de deux versements, le premier correspondant à 60 % de l'aide accordée sur la base des devis transmis par la radio et le second, correspondant au solde, est versé au vu des factures attestant de la réalisation du projet d'équipement

³ La subvention d'exploitation est attribuée aux services de radio qui en font la demande au plus tard le 15 avril de l'année suivant celle de la clôture de l'exercice. Son montant est défini par application d'un barème fixé par arrêté conjoint des ministres de la communication et du budget (arrêté du 26 août 2014).

⁴ Introduite par la réforme de 2006, la subvention sélective vise à inciter les radios à s'engager dans des domaines particulièrement essentiels pour l'intérêt général (tels que la consolidation des emplois, la lutte contre les discriminations, les actions culturelles et éducatives, les efforts en faveur de l'environnement et du développement local). Elle se substitue à la possibilité qu'avait la commission de majorer la subvention de fonctionnement. Son barème est fixé par arrêté conjoint des deux ministres précités. Elle ne peut représenter plus de 25 % du montant total des subventions de fonctionnement attribuées chaque année.

⁵ Imputés sur le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ».

total de 12,5 millions d'euros, principalement portés par des structures associatives.

La nouvelle action porte donc les crédits dédiés au fonds de soutien aux médias de proximité. Dans la mesure où ces derniers ne sont pas concernés par les aides directes existantes, qui s'adressent aux publications éditées à titre professionnel, **il paraît important de leur dédier une aide spécifique au regard de leur contribution au débat démocratique.** Ils s'adressent en effet notamment aux jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ou aux habitants des zones rurales à revitaliser.

Au regard des contraintes budgétaires et de l'incertitude liée à la réforme territoriale et à la baisse des dotations des collectivités, **la constance de la dotation allouée aux radios locales et la pérennisation du soutien aux médias de proximité à travers une dotation, certes modeste, paraissent satisfaisantes et nécessaires.**

En effet, dans le contexte de tensions économiques et sociales actuelles, les radios locales comme les médias non professionnels remplissent des **missions sociales de proximité tout à fait fondamentales**, aussi bien en métropole qu'en outre-mer, contribuant ainsi au lien social, à la vitalité et au pluralisme de la démocratie locale.

DEUXIÈME PARTIE : LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ENTRE 2015 ET 2016

L'évolution des crédits du compte de concours financiers entre 2015 et 2016, ainsi que leur répartition entre les différentes sociétés de l'audiovisuel public, est présentée dans le tableau et le graphique ci-après.

Évolution des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » entre 2015 et 2016, et exécution 2014 (AE=CP)¹

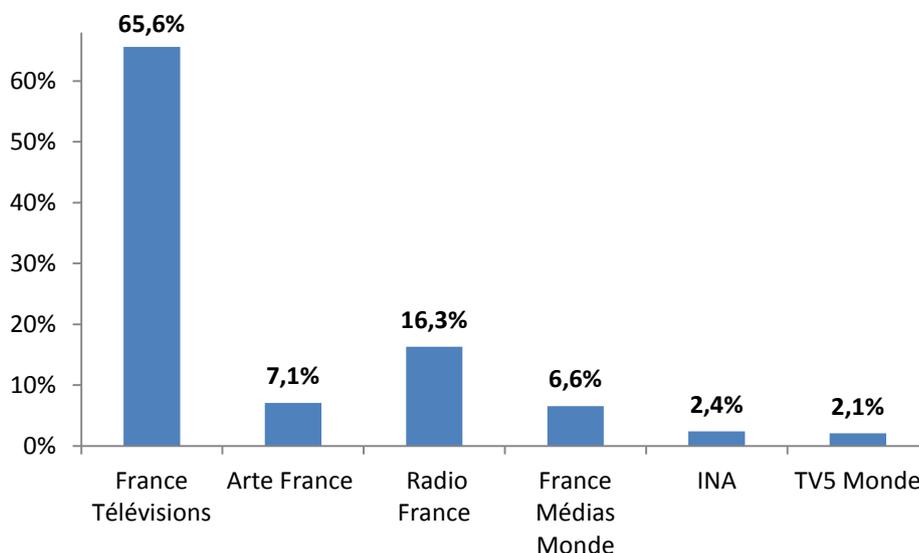
(en euros)

Programme	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Évolution (en %)
841 - France Télévisions	2 431 968 898	2 369 360 683	2 494 733 089	+ 5,3 %
842 - Arte France	265 940 903	267 249 469	269 801 969	+0,9 %
843 - Radio France	612 993 466	614 392 236	619 497 236	+ 0,8 %
844 - France Médias Monde	169 245 345	247 082 000	249 124 000	+ 0,8 %
845 - Institut national de l'audiovisuel (INA)	70 950 976	90 869 000	90 869 000	0,0 %
847 - TV5 Monde	-	77 834 205	78 548 905	+ 0,9 %
Total	3 551 099 588	3 666 787 593	3 802 574 199	+ 3,70 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les projets annuels de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » annexés aux projet de lois de finances pour 2015 et 2016 et le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2014

¹ Montants toutes taxes comprises (TTC).

Répartition des crédits entre les sociétés de l'audiovisuel public dans le projet de loi de finances pour 2016



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » annexé au projet de lois de finances pour 2016

Entre 2015 et 2016, les crédits du compte de concours financiers progressent de 3,7 %.

Cette évolution résulte de deux facteurs :

- d'une part, la **hausse mécanique des crédits issus de la contribution à l'audiovisuel public**, pour un montant de 60,3 millions d'euros, en raison de l'indexation de son tarif sur l'inflation (+ 1 euro)¹ et de la progression du nombre de redevables ;

- d'autre part, une **affectation directe, à France Télévisions, de 74,3 millions d'euros**² du produit de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques - TOCE (*cf. infra*).

La progression globale des crédits du compte de concours financiers permet une évolution favorable des dotations de chacune des sociétés de l'audiovisuel public :

- les crédits de France Télévisions progressent de 5,3 % sur le compte de concours financiers mais, en tenant compte de l'évolution de sa dotation budgétaire, **l'évolution globale de ses ressources publiques entre 2015 et 2016 est de 4,4 millions d'euros (+ 0,2 %)**.

¹ Le montant de la CAP passera ainsi de 136 euros en 2015 à 137 euros en 2016 en métropole, et de 86 euros en 2015 à 87 euros en 2016 en outre-mer.

² Montant hors taxe.

**Évolution des ressources publiques totales de France Télévisions
entre 2015 et 2016**

	2015	2016	Évolution (%)
Programme 313 - mission « Médias »	160 417 710	40 533 358	- 74,7%
Programme 841 - CCF « Avances à l'audiovisuel public »	2 369 360 683	2 494 733 089	+ 5,3 %
Total	2 529 778 393	2 535 266 447	+ 0,2 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

- Les crédits d'Arte France et de TV5 Monde augmentent respectivement de 0,9 %.

- Les crédits de Radio France et de France Médias Monde (FMM) bénéficient d'une hausse respective de 0,8 %.

- La dotation de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) demeure stable entre 2015 et 2016, à hauteur de 90,9 millions d'euros.

Les dépenses du compte de concours financiers sont **des dépenses d'opérations financières**.

Du point de vue de la maquette, on remarque **l'harmonisation des indicateurs de gestion dans le dispositif de performance** de chacune des sociétés de l'audiovisuel public. Cette évolution est positive, car elle permettra de **faciliter les comparaisons entre les différentes entreprises** et de **mesurer ainsi les efforts de gestion** réalisés par chacune d'entre elles.

II. UNE STRATÉGIE NON PERTINENTE EN CE QUI CONCERNE LE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

A. UNE ABSENCE PRÉJUDICIABLE DE RÉFORME DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC, QUI PÈSERA À MOYEN TERME SUR LE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Dans le cadre de son rapport sur le projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur spécial avait **appelé l'attention du Gouvernement sur la nécessité et l'urgence de procéder à une réforme de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public (CAP)**¹, pour tenir

¹ Ex-redevance audiovisuelle.

compte de l'évolution des usages, qui permet à chacun d'accéder au service public audiovisuel, par le biais des objets connectés notamment.

Il avait par ailleurs réitéré cette recommandation dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2014, plaidant pour « *une refonte de la contribution à l'audiovisuel public, qui devrait être guidée par les principes de neutralité technologique et de justice fiscale* »¹.

Depuis lors, le rapport de nos collègues André Gattolin et Jean-Pierre Leleux sur le financement de l'audiovisuel public a permis d'étayer ce constat. Nos collègues ont en effet mis en avant un risque d'érosion de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) à moyen terme.

Un risque d'érosion de l'assiette de la CAP

Le **développement des nouveaux usages numériques** devrait conduire à court terme à une **moindre progression du nombre d'assujettis à la CAP** et à long terme à une **réduction de cette assiette**.

(...) **un faisceau concordant de données statistiques témoignent d'un essoufflement déjà perceptible du taux d'équipement en téléviseurs**. Selon les chiffres de l'Insee, le taux d'équipement des téléviseurs, après avoir atteint un point haut en 2010, est en régression constante : 97,1 % des ménages étaient équipés d'un téléviseur couleur en 2012, contre 97,4 % en 2011 et 97,8 % en 2010. En parallèle, le recours aux nouveaux moyens d'accès au service audiovisuel s'accroît. Ainsi, le nombre de vidéos visionnées en télévision de rattrapage a augmenté de 30 % en 2014. Ces évolutions annoncent une tendance lourde : les jeunes générations qui s'équipent moins en téléviseurs sont appelées à remplacer progressivement leurs aînés. **Il est ainsi fort probable que les premiers signes du recul de la télévision se confirment et qu'à terme, un véritable basculement s'opère vers les nouveaux écrans**.

Or cette **diminution très probable du nombre de foyers assujettis à la redevance aurait un impact financier significatif**. Ainsi, la baisse de 0,10 point du nombre de foyers assujettis à la CAP – qui augmentait en moyenne de + 0,85 % par an au cours des dernières années – **se traduirait par un manque à gagner de 28 millions d'euros**.

De surcroît, **cette érosion de l'assiette pourrait difficilement être compensée par l'inflation**. En effet, au titre de l'exercice 2016, la révision de la prévision d'inflation à 1 %, en baisse par rapport à l'hypothèse retenue dans la loi de programmation des finances publiques (1,2 %), se traduit par une réduction de l'ordre de 25 millions d'euros de la prévision du produit de la CAP.

Source : « Pour un nouveau modèle de financement de l'audiovisuel public : trois étapes pour aboutir à la création de « France Médias » en 2020 », rapport d'André Gattolin et Jean-Pierre Leleux, au nom des commissions des finances et de la culture du Sénat, n° 709 (2014-2015)

¹ Source : notice Médias, rapport sur la loi de règlement 2014, commission des finances du Sénat.

Cette évolution aurait pour conséquence une **fragilisation du financement de l'audiovisuel public**, d'autant plus que le Gouvernement a annoncé l'extinction des dotations budgétaires complémentaires à l'horizon 2017.

Dans ces conditions, **il paraît difficilement compréhensible que le Gouvernement n'ait pas initié une réforme de la contribution à l'audiovisuel public** qui pourrait suivre, selon les recommandations de notre collègue André Gattolin et Jean-Pierre Leleux, le modèle qui a été retenu par l'Allemagne, à savoir la mise en place d'une contribution universelle.

L'instauration d'une contribution par foyer « à l'allemande » permettrait ainsi de **faire contribuer l'ensemble des foyers au paiement du service public audiovisuel**, alors que la quasi-totalité d'entre eux est actuellement équipée d'au moins d'un récepteur permettant d'accéder à ce service (téléviseur, radio, tablette, *smartphone*...).

La modernisation de la CAP paraît en conséquence nécessaire pour garantir son équité fiscale et pour sécuriser le financement de l'audiovisuel public, dans un contexte où France Télévisions et Radio France connaissent une dégradation préoccupante de leur situation financière, et où France Médias Monde en particulier souhaite poursuivre son développement pour renforcer l'influence française dans le monde. **Plus généralement, les sociétés de l'audiovisuel public, comme toute entreprise, ont besoin de prévisibilité sur leurs ressources.**

Enfin, l'absence de réforme est d'autant moins compréhensible que le Président de la République semblait pourtant avoir ouvert la voie à une telle évolution au cours de son discours devant le Conseil supérieur de l'audiovisuel public, le 3 octobre 2014 : *« quant à la redevance, elle-même, elle fait l'objet de beaucoup de questions. La seule détention du poste de télévision ne peut pas être exclue de cette réflexion, puisque l'on peut regarder les chaînes du service public sur d'autres instruments que la télévision. Alors, je rassure, l'objectif n'est pas d'accroître les recettes (...) L'objectif, c'est un rendement constant et qu'il puisse y avoir une assiette plus large et plus juste. Je pense que cela fait partie de ce que doit être l'évolution du système »*¹.

B. UNE HAUSSE NON PERTINENTE ET INUTILE DU TAUX DE LA TAXE SUR LES OPÉRATEURS DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES POUR FINANCER FRANCE TÉLÉVISIONS

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur spécial avait critiqué l'augmentation de deux euros du tarif de la contribution à l'audiovisuel public au-delà de l'inflation retenue par le

¹ Discours du Président de la République devant le Conseil supérieur de l'audiovisuel le 3 octobre 2014.

Gouvernement, au lieu d'une réforme de la CAP, estimant qu'une « *telle mesure ne pouvait être pérenne, le contribuable n'ayant pas vocation à supporter, année après année, une hausse de ladite contribution* », et « *qu'elle ne réglait en rien la question de l'avenir du financement de l'audiovisuel public* »¹.

Or, dans le projet de loi de finances pour 2016, le Gouvernement, comme en 2015, plutôt que de procéder à une réforme nécessaire de la contribution à l'audiovisuel public, a de nouveau choisi de **recourir à une mesure de court terme qui ne règle en rien la question du financement de l'audiovisuel public à moyen et long terme.**

En effet, l'affectation de 74,3 millions d'euros du produit de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques à France Télévisions résulte d'une **hausse du taux de cette taxe, qui passe de 0,9 % à 1,2 % du chiffre d'affaires des entreprises concernées**, mesure prévue par l'article 20 du projet de loi de finances pour 2016.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté à l'article 20 un amendement qui prévoit une **hausse supplémentaire de 0,1 point du taux de la TOCE, ce qui le porte désormais à 0,4 %**. Cette nouvelle augmentation a vocation à rendre possible, dès 2016, la **suppression de la dotation budgétaire de France Télévisions** pour « *renforcer l'indépendance financière des sociétés de l'audiovisuel public* ».

Le produit supplémentaire de 25 millions d'euros qui en résulterait serait ainsi affecté à France Télévisions, en contrepartie de la suppression des crédits budgétaires d'un montant de 40,5 millions d'euros imputés sur l'action 01 « France Télévisions » du programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » de la mission « Médias, livre et industries culturelles ». **L'Assemblée nationale, au cours de l'examen des crédits de cette mission, a effectivement adopté un amendement annulant les 40,5 millions d'euros de crédits précités et actualisant en conséquence les crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».**

En conclusion, **la dotation de France Télévisions sur le programme 841 atteint 2 560 millions d'euros, soit une hausse de 1,2 % par rapport à 2015 (+ 31,3 millions d'euros)**. Ce montant résulte de la part de contribution à l'audiovisuel public fixée à 2 420 millions d'euros, et d'un reversement du produit de la TOCE à hauteur de 140,5 millions d'euros (75 millions d'euros initiaux + 40,50 millions d'euros en compensation de l'annulation de la dotation budgétaire + 25 millions d'euros de crédits supplémentaires).

Votre rapporteur spécial estime que la hausse de 0,4 point du taux de la TOCE ne constitue pas une mesure pertinente. En effet, elle constitue une hausse de la fiscalité des entreprises, qui se traduira certainement par un

¹ Source : rapport budgétaire 2015 sur la mission « Médias, livre et industries culturelles », fait au nom de la commission des finances du Sénat.

impact négatif sur le secteur concerné. Par ailleurs, d'après les éléments transmis par les représentants des opérateurs mobiles virtuels (MVNO¹), cette mesure **pénalise particulièrement les petits opérateurs qui sont des PME** et ne représentent que 10 % du marché d'un secteur détenu à 90 % par les grands groupes.

La hausse de la taxe risque également de se **répercuter sur la facture du consommateur.**

En outre, elle ne règle en rien la question du financement de l'audiovisuel public, qui doit avant tout passer par une modernisation de la contribution à l'audiovisuel public, **tout en s'accompagnant de la poursuite des efforts de réduction des dépenses, à travers notamment le renforcement des coopérations entre les différentes sociétés de l'audiovisuel public.**

Pour conclure, votre rapporteur spécial relève que la **hausse du taux de la TOCE est d'autant moins justifiée que le produit actuel de cette taxe pourrait d'ores et déjà largement couvrir le montant de son produit affecté à France Télévisions** tel que prévu par le Gouvernement en 2016, soit 140,5 millions d'euros. En effet, d'après les dernières données disponibles, **la prévision du produit de la TOCE est de 212,7 millions d'euros pour l'année 2015.**

Enfin, la hausse du taux de la TOCE et l'affectation directe d'une part de son produit à France Télévisions pourraient **susciter de nouveaux recours juridiques de la part des concurrents de l'entreprise** en matière d'aides d'État, ce qui pourrait paradoxalement **faire peser une incertitude sur le financement de l'audiovisuel public**, alors que le Gouvernement affiche son intention de renforcer son indépendance financière.

III. LES PRINCIPAUX ENJEUX DE L'ANNÉE 2016 POUR LES SOCIÉTÉS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

A. FRANCE TÉLÉVISIONS : L'ENJEU DU RETOUR À L'ÉQUILIBRE DANS LE CADRE DU PROCHAIN CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS (COM)

Le principal enjeu pour France Télévisions sera de **définir les conditions permettant de retrouver, le plus tôt possible, un équilibre financier durable**, dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens en cours de négociation, et qui couvrira la période 2016-2020.

¹ *Mobile Virtual Network Operator : opérateur de téléphonie mobile qui, ne possédant pas de concession de spectre de fréquences ni d'infrastructures de réseau propres, contracte des accords avec les opérateurs mobiles possédant un réseau mobile pour leur acheter un forfait d'utilisation et le revendre sous sa propre marque à ses clients.*

En effet, l'entreprise anticipe un **déficit de l'ordre de 40 à 50 millions d'euros dès 2016, malgré des économies de gestion estimées à près de 20 millions d'euros**, après un déficit de l'ordre de 10 millions d'euros en 2015. Cette situation résulte d'un **effet de ciseau** mis en évidence par le rapport Schwartz¹. En effet, les charges se sont accrues du fait des effets de l'inflation et de son impact sur la masse salariale, et du financement de charges exceptionnelles tandis que, sur la même période, **les recettes se dégradent en raison de la suppression de la publicité après 20 heures et de la fragmentation du marché publicitaire** sous l'effet d'une concurrence accrue par l'émergence de nombreuses chaînes supplémentaires sur la télévision numérique terrestre (TNT).

Dans le contexte actuel des finances publiques, **l'entreprise ne doit pas tant compter sur une hausse de ses ressources publiques que sur des actions fortes pour réduire ses dépenses et pour accroître de façon substantielle ses ressources propres.**

De ce point de vue, le rapport au Parlement sur les orientations de France Télévisions, transmis le 22 octobre 2015, s'avère plutôt encourageant, voire prometteur, mais appellera bien sûr une traduction concrète des ambitions affichées dans le cadre du futur contrat d'objectifs et de moyens.

Sur le plan qualitatif, le document, qui entend faire de France Télévisions « *un éditeur de référence des contenus multi-écrans en France* », affiche l'ambition de renouveler la création et les programmes, à travers le développement de la fiction française, une meilleure exposition des programmes culturels, un renforcement de l'information et de la place dévolue au sport, ainsi qu'un renouveau du divertissement, et met l'accent sur la **nécessité de réussir la convergence entre le numérique et la diffusion linéaire, enjeu hautement stratégique au regard de l'évolution des usages.**

Delphine Ernotte souhaite par ailleurs lancer une chaîne d'information numérique en septembre 2016, qui serait réalisée en partenariat avec Radio France, France Médias Monde et l'INA.

De façon plus générale, il conviendrait d'accroître les synergies et les coopérations entre les différentes sociétés de l'audiovisuel public. Sur ce point, le document remis au Parlement demeure timide.

On peut toutefois relever **l'existence d'un comité stratégique de l'audiovisuel public réunissant les différents acteurs du secteur public de l'audiovisuel**, qui s'est réuni pour la première fois le 21 octobre 2015, et qui a notamment évoqué les questions suivantes : la coordination de l'offre publique d'information ; la nécessité de mieux s'adresser au public jeune en vue de rajeunir les audiences actuellement marquée par un vieillissement ; la coordination des actions en faveur de la cybersécurité.

¹ « France Télévisions 2020 : le chemin de l'ambition », rapport du groupe de travail sur l'avenir de France Télévision, coordonné par Marc Schwartz, février 2015.

On peut espérer que cette structure permettra de faire émerger des projets communs, de développer les mutualisations de moyens et d'assurer le pilotage et la coordination indispensables entre ses membre.

Sur le plan économique, le rapport d'orientation de France Télévisions présente les pistes d'une **refondation du modèle économique de l'entreprise, qui s'appuierait sur « une ressource publique stabilisée et des ressources commerciales développées »**.

La présidente de France Télévisions appelle en particulier à une **évolution de la réglementation actuelle caractérisée par une séparation entre diffuseurs et producteurs**, afin d'offrir à l'entreprise la possibilité d'engranger des recettes issues de droits d'exploitation, notamment dans le domaine numérique. Cette évolution paraît en effet nécessaire, alors que le **modèle audiovisuel français est bouleversé par l'arrivée d'acteurs comme Netflix**, qui ne sont pas soumis aux mêmes obligations que les chaînes françaises concernant le financement de la création. Comme le soulignent nos collègues André Gattolin et Jean-Pierre Leleux, ces plateformes « *remettent en cause les fondements mêmes d'une chaîne de télévision et du métier d'éditeur de programmes audiovisuels en s'appuyant sur la collecte et le traitement de données pour produire des recommandations personnalisées¹*».

Elle souhaite également **renforcer la transparence au niveau des achats de programmes et des achats hors programmes** et lancer un **plan d'économies structurelles**, en rappelant que l'entreprise a « *accompli en trois ans un plan d'économies conséquent de 350 millions d'euros au travers notamment d'une maîtrise de sa masse salariale* ».

B. RADIO FRANCE : UN PROJET DE COM INTÉRESSANT, QUI COMPORTE TOUTEFOIS QUELQUES FAIBLESSES

L'année 2016 constituera pour Radio France la première année de mise en œuvre de son nouveau contrat d'objectifs et de moyens, qui couvre la période 2016-2020.

Dans ce cadre, le projet de loi de finances propose une **dotation totale de 619,5 millions d'euros, qui augmente de 0,8 %** par rapport à la loi de finances pour 2015.

La trajectoire financière définie par le COM prend en compte un **financement spécifique du chantier de réhabilitation de la Maison de la radio**, dont l'achèvement est prévu en 2018.

¹ Source : « Pour un nouveau modèle de financement de l'audiovisuel public : trois étapes pour aboutir à la création de « France Médias » en 2020 », rapport d'André Gattolin et Jean-Pierre Leleux, au nom des commissions des finances et de la culture du Sénat, n° 709 (2014-2015).

Le **besoin de financement de l'entreprise** à ce titre s'élève à **170 millions d'euros sur la période 2015-2019**. La trajectoire financière du COM prévoit donc un maintien de la dotation d'investissement de Radio France à hauteur de 24,6 millions d'euros par an sur toute la durée du COM. En outre, l'État apportera un soutien exceptionnel sous la forme d'une subvention d'investissement complémentaire de 25 millions d'euros en 2016, 2017 et 2018, et d'une dotation en capital de 55 millions d'euros en 2016 et 2017. Enfin, Radio France pourra souscrire un emprunt de 70 millions d'euros, pour une durée maximale de sept ans.

En contrepartie de l'effort financier de l'État, **le COM assigne 13 objectifs¹ à Radio France, autour de trois axes stratégiques qui paraissent pertinents :**

- Radio France, radio de référence à l'ère numérique (4 objectifs) ;
- Radio France, acteur majeur de la musique et de la culture (4 objectifs) ;
- Radio France, entreprise modernisée et responsable (5 objectifs).

La performance de l'entreprise sera évaluée à l'aune de **11 indicateurs, qui ne couvrent cependant pas tous les objectifs.**

Les objectifs et indicateurs définis dans le projet de COM de Radio France sur la période 2015-2019

Objectif 1 : toucher le plus large public par une gamme de radios complémentaires

Indicateur 1 : perception de la qualité et de la singularité de l'offre

Indicateur 2 : audience cumulée des 7 chaînes et total Radio France sur un jour moyen

Indicateur 3 : audience cumulée des 7 chaînes par âge

Objectif 2 : intégrer les nouveaux usages de la radio

Indicateur 4 : audiences numériques

Objectif 3 : valoriser la richesse de la production radiophonique

Objectif 4 : garantir une information de référence

Objectif 5 : rendre la musique accessible à tous

Indicateur 5 : diversité de l'offre de concerts des formations musicales

Objectif 6 : faire rayonner la création et la diversité culturelle

Indicateur 6 : soutien de Radio France à la création

Indicateur 7 : programmation musicale sur les chaînes de Radio France

Objectif 7 : la Maison de la radio, nouveau lieu et nouveau lien avec le public

Indicateur 8 : nombre d'événements produits à la Maison de la radio et fréquentation

¹ Contre 18 objectifs dans le COM précédent.

Objectif 8 : connaître les publics et accompagner les jeunes publics

Objectif 9 : renforcer le dialogue social et accompagner les réformes

Indicateur 9 : baromètre social

Objectif 10 : améliorer la performance et garantir l'exemplarité de la gestion

Objectif 11 : mener la réhabilitation à son terme dans le respect des personnels

Indicateur 10 : coût final estimé (CFE) investissement du programme de réhabilitation

Objectif 12 : renforcer les coopérations avec les organismes de l'audiovisuel public

Objectif 13 : mettre en œuvre les conditions de retour à l'équilibre

Indicateur 11 : évolution de la masse salariale, du résultat d'exploitation, du résultat net et du niveau de trésorerie au 31 décembre.

Source : projet de contrat d'objectifs et de moyens de Radio France 2015-2019, en date du 16 octobre 2015

Parmi les points positifs, on peut relever que le projet de COM accorde une **place relativement marquée à l'idée qu'il faut renforcer les coopérations avec les autres sociétés de l'audiovisuel public** (objectif 12), ce qui paraît une nécessité, notamment dans le domaine numérique (*cf. supra*).

En outre, le document prévoit des **efforts d'économies qui porteraient notamment sur les frais de diffusion, sur les achats, la grille de programme et la masse salariale**, ainsi que des efforts d'amélioration des performances et de renforcement du pilotage.

Pour autant, **ce projet comporte aussi quelques faiblesses.**

Par exemple, **compte tenu de l'enjeu associé au développement des ressources propres de l'entreprise** dans le contexte de stabilité de la ressource publique, **on peut regretter l'absence d'un indicateur dédié.** Certes, le corps du document consacre un paragraphe au développement des ressources propres, en affichant un **objectif de 9 millions d'euros supplémentaires en 2019 par rapport à 2014.**

Doivent ainsi être développées « *les recettes liées au développement des activités grand public (billetterie et édition notamment), les recettes de concession, la publicité digitale et les recettes liées à la location des espaces de la Maison de la radio rendus disponibles à l'issue des travaux de réhabilitation en fin de période* ».

La fixation d'un indicateur dédié aurait permis de suivre la progression annuelle de ces ressources et de pouvoir ainsi réagir en cas de non atteinte des cibles.

En outre, comme pour France Télévisions, **l'un des principaux enjeux du nouveau COM de Radio France sera un retour durable à l'équilibre au cours des prochaines années.** Pour mémoire, l'exercice 2015 est marqué par un déficit de 21 millions d'euros et le projet de budget 2016, qui doit encore être adopté par le conseil d'administration, prévoit un résultat net à - 16,6 millions d'euros.

À cet égard, **on peut regretter que le COM ne prévoie le retour à l'équilibre qu'à l'horizon 2018 au plus tôt**, ce qui peut paraître tardif et peu volontariste, mais sans doute plus réaliste.

Par ailleurs, entendu par la commission de la culture et de la communication du Sénat le mercredi 28 octobre 2015, Mathieu Gallet a justifié ainsi ce délai : *« Le décalage du retour à l'équilibre en 2018 permet d'éviter de recourir à un plan de départs volontaires, comme cela était encore envisagé au printemps. Un non-remplacement des départs est prévu ainsi que la stabilité à la baisse de la masse salariale sur la durée du COM (...) Nous allons procéder au non-remplacement des départs naturels qui s'élèvent de 150 à 180 postes par an. En 2017, nous remplacerons un départ sur deux, en 2018, un sur trois pour revenir ensuite au remplacement de chaque départ ».*

De façon plus générale, **le COM laisse plusieurs questions importantes en suspens, notamment s'agissant des orchestres et de la fin du chantier**, qu'il évoque mais sans les trancher, alors que la Cour des comptes a pointé l'urgence de régler ces problématiques, en proposant des solutions. Ainsi, il est indiqué que **la mise en œuvre de la politique musicale de Radio France sera rénovée**, et qu'elle devra *« s'accompagner d'une optimisation de la planification et de la programmation, d'une réforme des modalités de travail des musiciens et d'une réflexion sur le dimensionnement des formations – qui s'appuiera sur les constats et recommandations formulés par Stephan Gehmacher et sur la définition précise des missions de chacune d'entre elles à l'issue de la première année d'exécution du COM ».*

De même, en ce qui concerne les travaux de réhabilitation, le projet de COM indique que **« deux phases de travaux demeurent toutefois à réaliser**. Le programme de réhabilitation devra également intégrer la rénovation des façades et les studios moyens non inclus dans le programme initial. Il devra s'accompagner d'un plan de financement pérenne, faisant l'objet d'une présentation pluriannuelle y compris au-delà de la seule période du COM actualisée chaque année, et la mise en place d'un programme d'investissement courant de nature à garantir l'entretien du bâtiment et de ses équipements dans la durée ».

Enfin, un autre **grand enjeu du COM consistera à renforcer le dialogue social et accompagner les réformes**, notamment dans le cadre de la négociation du nouvel accord collectif pour les personnels techniques et administratifs.

À cet égard, votre rapporteur spécial relève avec satisfaction l'ambition du COM en ce qui concerne le développement des compétences et la mobilité professionnelle.

En conclusion, le projet de contrat d'objectifs et de moyens va dans la bonne direction, mais **il faudra vérifier la concrétisation de ses ambitions dès la première année d'exécution**.

C. ARTE FRANCE DOIT POURSUIVRE SA STRATÉGIE FONDÉE SUR LE RENOUVEAU DES PROGRAMMES ET LA RECONQUÊTE DES AUDIENCES

Le projet de loi de finances pour 2016 propose d'allouer à Arte France une dotation de 269,8 millions d'euros, **en progression de 0,9 % par rapport à l'année 2015.**

La société pourra également mobiliser des **économies liées à l'arrêt de la diffusion en format standard en 2016, pour un montant estimé à 4 millions d'euros.**

Dans ce contexte, la priorité d'Arte France consistera à **maintenir un niveau élevé d'investissement direct dans les programmes**, afin de consolider le succès de sa relance éditoriale initiée en 2012, à hauteur de 132,7 millions d'euros. Pour mémoire, le point haut atteint en 2012 était de 133,1 millions d'euros. En outre, elle s'attachera à poursuivre le développement de son **offre numérique particulièrement riche** et qui rencontre un grand succès, contribuant à la dynamisation de ses audiences.

Votre rapporteur spécial voudrait rappeler ici que **l'exécution du COM 2012-2016 d'Arte France s'avère pour le moment remarquable**, à travers une relance éditoriale pertinente et innovante, qui a permis une consolidation de l'audience antenne et une progression de l'audience numérique, ainsi qu'une gestion maîtrisée de ses charges courantes.

Ces performances doivent être saluées car la société est parvenue à s'adapter à la réduction de ses ressources publiques par rapport à la trajectoire prévue par le contrat d'objectifs et de moyens. Par exemple, en 2014, la participation de l'entreprise au redressement des comptes publics s'est traduite par un écart de 23,8 millions d'euros de contribution à l'audiovisuel public par rapport à l'objectif initialement fixé par le COM.

Pour faire face à cette baisse des ressources, Arte France a notamment recherché des économies sur les dépenses hors programmes (charges de diffusion) et sur ses frais de structure et de personnel, tout en parvenant à développer ses ressources propres. **Elle a cependant dû effectuer un prélèvement sur son fonds de roulement.**

D. FRANCE MÉDIAS MONDE : UNE DOTATION QUI NE LUI PERMET PAS DE SE DÉVELOPPER À LA HAUTEUR DE SES AMBITIONS

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une **dotation de 249,1 millions d'euros à France Médias Monde, en hausse de 0,9 %** par rapport à l'année dernière.

Le niveau des crédits s'inscrit dans le cadre du COM 2016-2020, qui sera très prochainement transmis aux commissions compétentes du Parlement.

Dans le cadre de la préparation de son futur COM, France Médias Monde avait élaboré **trois scénarios de référence** :

- un **scénario envisageant un taux de progression moyen annuel des ressources publiques de 0,7 %** sur la période, qui lui permettrait seulement de **maintenir sa capacité d'action** au regard de ses obligations légales, des effets de glissement intangibles de la masse salariale et de la hausse des amortissements liée aux investissements passés, ainsi que de la **nécessité de renforcer son dispositif de sécurité**¹ à la suite des attentats de janvier 2015 et de la cyberattaque du mois d'avril contre TV5 Monde ;

- un **scénario envisageant un taux de progression moyen annuel des ressources publiques de 1,5 %** sur la période, qui lui permettrait de **maintenir ses performances**, à travers l'adaptation des offres éditoriales du groupe, le développement d'une stratégie robuste de marketing et de communication, et le maintien des positions du groupe sur tous les supports traditionnels de diffusion et de distribution ;

- un **scénario envisageant un taux de progression moyen annuel des ressources publiques de 2,1 %** sur la période, qui lui permettrait de renforcer son influence dans le monde, à travers le **développement d'un projet d'offre en langue espagnole**.

La hausse de 0,9 % de la dotation de France Médias Monde accordée en 2016, bien qu'elle constitue un effort en période de rigueur budgétaire, **ne permet donc pas, à ce stade, à la société d'initier un développement à la hauteur de ses ambitions**, compte tenu par ailleurs d'un **potentiel limité de hausse de ses ressources propres**, lié à la conjoncture économique mondiale et aux limites du champ de commercialisation des espaces publicitaires qui s'appliquent aux médias d'information.

En outre, il convient de rappeler que **les entités de France Médias Monde² ont procédé, depuis 2009, à de réels efforts de productivité et d'économies**, ce qui rend aujourd'hui les marges de manœuvre assez restreintes. Pour mémoire, entre 2009 et 2013, deux plans de départs volontaires se sont succédés, entraînant une baisse de près de 20 % des effectifs permanents, qui représente une économie de près de 20 millions d'euros en année pleine. En outre, 21 millions d'euros d'économies ont été réalisées sur les achats, les frais de fonctionnement, les dépenses de marketing et de communication.

France Médias Monde a par ailleurs initié une **stratégie pertinente de mutualisations entre ses trois entités**. Ainsi, *« dans le cadre de l'entreprise unique, le développement des synergies s'est prioritairement concentré sur les fonctions support fusionnées qui travaillent en transversalité pour les trois médias*

¹ Qu'il s'agisse de ses différents sites, de son réseau informatique ou des conditions d'intervention de ses équipes sur le terrain.

² France 24, Radio France Internationale (RFI) et la radio française arabophone Monte Carlo Doualiya (MCD).

permettant de gagner en efficacité, ce qui a permis d'économiser 35 équivalents temps plein (ETP)¹».

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a souligné dans son avis relatif au rapport d'exécution pour l'année 2014 du contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et France Médias Monde que, « *comme c'était le cas pour 2013 (...), les engagements auxquels France Médias Monde a souscrits au titre de son COM ont été largement tenus en 2014*²».

Il a également indiqué qu'il se montrerait « *attentif à l'évolution des ressources publiques de France Médias Monde sur la période [2016-2020] dans un contexte où la société doit affirmer et, si possible, développer sa présence dans le monde face à une démultiplication des offres locales et à la concurrence de plus en plus fortes d'opérateurs internationaux disposant de moyens financiers beaucoup plus importants. Cette question s'inscrit de fait dans le contexte plus global de l'évolution des ressources publiques de l'audiovisuel public et des efforts de mutualisation entre les différents opérateurs*³».

La situation financière du groupe reste saine, le résultat net de l'exercice 2016 est donc prévu à l'équilibre.

Enfin, l'un des enjeux de l'année 2016 sera l'application⁴ d'un **ambitieux accord d'entreprise** « *dont l'objectif est de fonder un statut social pour l'ensemble des collaborateurs de France Médias Monde, harmonisé dans ses fonctionnements et dans ses modes de traitement des différentes catégories de personnel*⁵».

E. TV5 MONDE DOIT RENFORCER LA SÉCURITÉ DE SES SYSTÈMES D'INFORMATION POUR TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA CYBERATTAQUE D'AVRIL 2015

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit pour TV5 Monde une **dotation en progression de 0,9 %** par rapport à 2015, à hauteur de **76,9 millions d'euros**.

Cette évolution favorable répond aux engagements pris par la France dans le cadre des instances multilatérales de TV5 Monde et permet de rattraper le retard de notre pays dans l'équilibre proportionnel du financement vis-à-vis des autres gouvernements partenaires francophones.

Le projet annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » annexé au projet de loi de finances pour

¹ Source : réponses de France Médias Monde au questionnaire de votre rapporteur spécial.

² Source : avis n° 2015-18 du 30 septembre 2015 relatif au rapport d'exécution pour l'année 2014 du contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et France Médias Monde.

³ Source : avis n° 2015-18 du 30 septembre 2015 relatif au rapport d'exécution pour l'année 2014 du contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et France Médias Monde.

⁴ Ou l'achèvement de la négociation, prévu pour la fin de l'année 2015.

⁵ Pour mémoire, ce processus résulte de la fusion juridique des différentes entités composant France Médias Monde en 2012.

2016 indique par ailleurs que « *l'entreprise bénéficie d'une économie de taxe sur les salaires de 1,7 million d'euros à compter de 2016, liée à son financement par la contribution à l'audiovisuel public* ».

La hausse des crédits doit permettre en premier lieu à TV5 Monde d'assumer les surcoûts durables, **estimés à 2,9 millions d'euros** pour la seule année 2016, induits par le **renforcement nécessaire de ses systèmes d'information**, pour tirer les conséquences de l'attaque informatique dont elle a été victime au mois d'avril 2015, sur la base des recommandations de l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

En outre, afin d'être en mesure d'atteindre les objectifs prévus par son plan stratégique 2014-2016, dans un contexte de faible croissance de ses ressources, la chaîne a engagé une **politique de réduction de ses dépenses de fonctionnement**, qui passe notamment par la renégociation de ses tarifs de sous-titrage et de ses loyers.

Pour mémoire, le plan stratégique a notamment pour ambition **l'extension, dans trois zones, de la diffusion en haute définition**, afin de répondre aux attentes du public (Asie, Moyen-Orient et Afrique francophone), ainsi qu'une meilleure différenciation avec les chaînes d'information internationale de langue anglaise, à travers le développement de programmes propres sur ses grilles et d'une **programmation généraliste tournée vers la culture**.

Dans ce contexte, TV5 Monde prévoit pour l'année 2016 un résultat net à l'équilibre¹.

F. L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL : UN PROJET DE COM AMBITIEUX, QUI RÈGLE LA QUESTION DU PROJET IMMOBILIER

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une dotation de **90,9 millions d'euros au profit de l'INA, montant qui demeure stable** par rapport à l'année dernière.

Cette dotation s'inscrit dans la trajectoire prévue par le nouveau COM 2015-2019, soit le quatrième de l'Institut.

S'agissant des ressources propres, le projet de budget initial pour 2016 de l'INA prévoit un montant de 38 millions d'euros, en baisse de 1,7 million par rapport au budget initial 2015, mais qui concorde avec le montant inscrit au budget rectificatif 2015.

En 2016, les enjeux principaux de l'INA consistent à maintenir le compte de résultat à l'équilibre et à **accroître les capacités d'investissement pour engager la rénovation du système informatique, financer le projet**

¹ Toutefois, à ce stade, la prévision de résultat net à l'équilibre ne tient pas compte de l'évolution du niveau des dotations financières des gouvernements bailleurs de fonds autres que Français, qui sera connue en novembre 2015.

immobilier et poursuivre dans de bonnes conditions le plan de sauvegarde numérique des fonds audiovisuels.

Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens, transmis le 1^{er} octobre pour avis aux commissions compétentes du Parlement, repose sur quatre axes stratégiques :

- **réaffirmer la mission patrimoniale de l'INA**, en adaptant ses actions de conservation et de valorisation du patrimoine audiovisuel aux évolutions technologiques. Dans ce contexte, l'INA affiche l'ambition de réaliser « *un élargissement, ordonné et économiquement soutenable, de sa politique de collecte d'archives audiovisuelles, qui permette de maintenir l'attractivité de ses fonds malgré la diminution progressive des flux d'archives issus de la télévision et de la radio publiques¹* » ;

- **assumer sa vocation industrielle et commerciale** assignée par le législateur : en ce domaine, l'INA souhaite renforcer la valorisation de ses contenus et de ses savoir-faire (la vente d'images et de sons, le conseil, l'expertise, la gestion de fonds d'archives tiers, publics et privé), ce qui passe notamment par « *la conquête de nouveaux territoires, en France et à l'étranger* ». Dans ce cadre, l'Institut a lancé le 30 septembre 2015 une plateforme de vidéos à la demande par abonnement, « Ina premium » ;

- **développer la logique d'innovation** intrinsèque à l'INA, notamment en matière de production audiovisuelle, de recherche dans le domaine du traitement de l'image et du son, d'adaptation de l'offre aux nouveaux modes de consommation ou encore de formation et d'éducation à l'image ;

- **moderniser la gestion de l'entreprise** : à cet égard, l'INA s'engage à se doter d'un dispositif de contrôle interne comptable et de gestion renforcé, ainsi que d'une politique d'achat restructurée et mieux centralisée, et à élaborer un plan de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, « *indispensable au regard d'une « pyramide des âges » qui verra le départ de près de 25 % des effectifs actuels sur les cinq prochaines années* ». En outre, l'INA s'engage à **plafonner sa masse salariale à hauteur de 67,5 millions d'euros par an sur l'ensemble de la durée du COM, pour une masse salariale actuelle de 67,10 millions d'euros**. Enfin, le COM présente un projet immobilier qui paraît pertinent, visant à rationaliser ses différentes implantations, et qui sera autofinancé sur la durée du COM.

La réalisation de ces ambitions pourra être évaluée à l'aune de dix-sept objectifs assortis de dix-huit indicateurs.

¹ Source : contrat d'objectifs et de moyens de l'INA pour la période 2015-2019.

Le projet immobilier de l'INA prévu par le COM 2015-2019

Actuellement, l'INA est implanté pour l'essentiel sur trois sites situés en Ile-de-France, en plus d'une zone d'entrepôts et d'ateliers localisée dans les Yvelines :

- le siège social et une grande partie des activités de l'Institut sont installés sur le site de Bry-sur-Marne. Les locaux se composent de cinq bâtiments voisins. L'INA est propriétaire de quatre d'entre eux ;

- un bâtiment situé dans le 13^{ème} arrondissement de Paris, qui accueille des collaborateurs rattachés à la direction déléguée aux contenus ;

- des locaux situés à Issy-les-Moulineaux dédiés aux actions de formation de l'INA.

Le ministère de la culture et l'INA ont confié en 2014 à l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) une **expertise sur l'évolution des implantations immobilières de l'INA**. Les conclusions de cette étude ont permis d'établir un **projet immobilier structurant pour l'INA**, qui serait intégralement autofinancé sur quatre ans.

Il est donc inscrit dans le COM. Il repose sur la **construction d'un bâtiment de 4 000 m² sur l'emprise foncière dont l'INA est propriétaire à Bry-sur-Marne**. Les surfaces créées permettront le relogement des services qui occupent actuellement le site de « Bry 3 » en location. Le **coût global du projet**, qui intègre aussi la rénovation des deux bâtiments principaux dont l'INA est propriétaire sur le site, **représente 25 millions d'euros toutes dépenses confondues**.

10,5 millions devraient être mobilisés dès 2015 via notamment un recours important à la trésorerie (8,5 millions). Les locaux actuellement en location seront abandonnés dès que possible afin d'induire par la suite des économies sur les charges d'exploitation de l'opérateur, évaluées à 2 millions d'euros par an (moyen terme).

Source : COM 2015-2019 de l'INA et projet annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » annexé au projet de loi de finances pour 2016

En conclusion, **le nouveau contrat d'objectifs paraît ambitieux et cohérent**. On peut toutefois **regretter le caractère elliptique** de ce document en ce qui concerne le **développement de coopérations** avec les autres sociétés de l'audiovisuel public.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En **première délibération**, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de crédits du Gouvernement à la mission « Médias, livre et industries culturelles »** visant à **supprimer la dotation budgétaire de France Télévisions**, imputée sur le programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique », dès 2016, et qui tire la conséquence de la modification adoptée à l'article 20 en première partie du projet de loi de finances pour 2016, **augmentant de 65,5 millions d'euros le montant du produit de la taxe sur les services de communications électroniques (TOCE) affecté à France Télévisions**.

En outre, **par coordination**, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de crédits du Gouvernement au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »**, qui majore de 64,9 millions d'euros¹ le montant de la dotation accordée à France Télévisions sur le programme 841 du compte de concours financiers.

Ces amendements sont commentés dans le corps du rapport.

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec un **avis favorable de la commission des finances**, qui **minore les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission « Médias, livre et industries culturelles » de 1 million d'euros**, « *afin de garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État*² ». La réduction des crédits porte sur les dépenses de la Bibliothèque nationale de France (programme 334 « Livre et industries culturelles »).

¹ Ce montant correspond à la somme de 65,5 millions d'euros à laquelle on déduit le prélèvement de 1% pour frais d'assiettes et de recouvrement.

² Source : exposé des motifs de l'amendement II-14 (seconde délibération) du Gouvernement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 10 novembre 2015, sous la présidence de M. Vincent Delahaye, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. François Baroin, rapporteur spécial, sur la mission « Médias, livre et industries culturelles » et le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

M. Vincent Delahaye, président. – Notre présidente Michèle André participe à Luxembourg, avec François Marc, à la conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne. Nous avons le plaisir d'accueillir Claudine Lepage, rapporteure pour avis de la commission de la culture, chargée de l'audiovisuel extérieur.

M. François Baroin, rapporteur spécial de la mission « Médias, livres et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ». – Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit des dépenses globales dédiées aux médias, à la lecture, aux industries culturelles et à l'audiovisuel public de 4,4 milliards d'euros, en hausse de 0,46 % par rapport à l'an dernier. Dans le contexte actuel, on peut donc dire que ces secteurs sont globalement préservés, même s'il existe des variations sensibles entre les différents domaines.

Certains points sont satisfaisants : ainsi en est-il de l'aide, constante, aux médias de proximité – 29 millions d'euros en faveur du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale – et de la pérennisation du fonds de soutien aux médias de proximité créé à la suite des attentats de janvier 2015. Ces structures remplissent une mission sociale fondamentale et il est important de pouvoir soutenir leur action. Je me félicite aussi de la hausse de la dotation allouée aux contrats-territoire lecture, outils particulièrement utiles pour renforcer l'action des bibliothèques territoriales et favoriser la pratique de la lecture ; du renforcement des aides au pluralisme de la presse, qui demeurent toutefois largement minoritaires en proportion des autres types d'aides ; du retour de la dotation de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) à un niveau plus compatible avec l'exercice de ses missions de lutte contre le téléchargement illégal et de développement d'une offre légale, comme je l'avais demandé l'an dernier. Nous avons en effet appelé le Gouvernement à clarifier la situation de la Haute Autorité, soit en la supprimant, choix auquel nous nous serions opposés, soit en la maintenant, mais en lui donnant alors les moyens de fonctionner.

Je me réjouis également du classement du contentieux communautaire contre l'Agence France-Presse (AFP) et de la validation de ses missions d'intérêt général par la Commission européenne, ce qui donne

lieu à un nouveau contrat d'objectifs ambitieux, notamment pour le développement des ressources commerciales de l'Agence.

Enfin, les sociétés de l'audiovisuel public, dans le cadre de la négociation de leurs nouveaux contrats d'objectifs et de moyens (COM), semblent s'orienter vers de réels efforts de réduction des dépenses : les auditions m'en ont apporté la preuve et les dirigeants de ces sociétés paraissent désireux de renforcer les coopérations, notamment dans le domaine numérique.

Pour autant, de nombreux points de préoccupation ou de désaccord demeurent : ainsi, les documents budgétaires sont toujours très lacunaires sur les dépenses fiscales, sans aucune évaluation de leur efficacité, ni aucun élément d'explication sur les évolutions liées à leur chiffrage.

En outre, une incertitude pèse sur les tarifs postaux qui seront applicables à la presse au-delà du 31 décembre 2015, qui marque la fin des accords « Schwartz ». Cette situation est une réelle source de préoccupation pour les éditeurs, notamment ceux de la presse d'information spécialisée.

De surcroît, le chantier de rénovation du Quadrilatère Richelieu, site historique de la Bibliothèque nationale de France (BnF), connaît un dépassement de son budget initial et un retard dans son calendrier, pour la deuxième année consécutive, ce qui n'est pas de bon augure pour la suite – nous en prenons date.

Par ailleurs, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), qui remplit certes d'importantes missions, demeure une « exception » budgétaire au regard des autres opérateurs de l'État. En dépit de nos remarques réitérées, ses taxes affectées ne sont toujours pas soumises au plafonnement, en contradiction avec la loi de programmation des finances publiques. Or, il fait partie des dix opérateurs percevant le montant le plus élevé de fiscalité affectée.

Surtout, et c'est ce qui m'amène à demander le rejet des crédits de la mission comme du compte de concours financiers, le Gouvernement a de nouveau reporté la réforme de la contribution à l'audiovisuel public, nécessaire et urgente au regard de l'évolution des usages. Il faut faire cette réforme, qui doit être guidée par les principes de justice fiscale et de neutralité technologique, comme l'ont préconisé nos collègues André Gattolin et Jean-Pierre Leleux. Au lieu de quoi le Gouvernement a choisi d'augmenter significativement le taux de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE), qui passe de 0,9 % à 1,3 % à la suite du vote de l'Assemblée nationale, et d'affecter directement le produit qui en résulte à France Télévisions. Il s'agit d'une politique de Gribouille alors qu'il était plus que temps, à dix-huit mois de l'élection présidentielle, d'engager une réforme d'envergure. C'était peut-être la dernière occasion d'appréhender ce problème dans toutes ses dimensions.

Ce relèvement de la taxe sur les opérateurs de communications ne me paraît pas pertinent d'abord parce que, contrairement aux engagements gouvernementaux, il constitue une hausse de la fiscalité des entreprises, ce qui se traduira par un impact économique négatif sur le secteur concerné, et risque incontestablement de se répercuter sur la facture du consommateur. Ensuite, cette mesure de court terme ne règle en rien la question du financement de l'audiovisuel public à moyen et long terme, et elle n'est pas utile, puisque le rendement actuel de la taxe permettrait d'ores et déjà le financement de l'audiovisuel public au niveau proposé dans le projet de loi de finances pour 2016. Enfin, l'affectation directe d'une part du produit de la taxe à France Télévisions pourrait susciter de nouveaux recours juridiques de la part des concurrents de l'entreprise, qui invoqueraient une aide d'État : cela ferait paradoxalement peser une incertitude supplémentaire sur le financement de l'audiovisuel public, le temps que les institutions saisies soient en situation d'appréhender le cas traité. Or, le Gouvernement prétend vouloir renforcer l'indépendance financière de l'audiovisuel public.

Pour toutes ces raisons, je vous propose donc, comme l'année dernière, de ne pas adopter les crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles », ni ceux du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Comme le rapporteur spécial, je pense que le Gouvernement mène une politique de Gribouille. Le montant de la contribution à l'audiovisuel public - ex-redevance audiovisuelle - connaîtra en 2016 une hausse modérée en raison de son indexation sur le niveau de l'inflation ; en outre, le taux de la taxe sur les opérateurs, créée pour compenser la suppression de la publicité sur les chaînes publiques, va considérablement augmenter, en contradiction avec les annonces du Gouvernement sur la baisse de la fiscalité ; pourtant, de façon étonnante, seule une partie du produit de la taxe est affecté à l'audiovisuel public !

Le système n'est donc pas du tout satisfaisant : on augmente le taux d'une taxe dont on n'affecte pas la totalité du produit à l'audiovisuel public.

Deuxièmement, François Baroin pose la bonne question, à savoir celle de l'évolution de l'assiette de la redevance. De ce point de vue, ce projet de loi de finances est une occasion manquée. Les évolutions technologiques étant considérables, les modes d'accès à la télévision se diversifient : la réforme de l'assiette de la redevance s'imposait, d'autant que le nombre de redevables va s'éroder dans les années à venir.

Par ailleurs, ce type de modifications sur les ressources ne rend pas service à France Télévisions, car cela laisse entier le problème des réformes attendues au sein de ces sociétés en matière de réduction de leurs dépenses, ainsi que l'ont bien souligné André Gattolin et Jean-Pierre Leleux. Comme votre rapporteur spécial, je vous propose donc de ne pas adopter ces crédits.

M. Roger Karoutchi. – S'agissant du Quadrilatère Richelieu, la situation devient insupportable, tant en raison du calendrier qui dérape, qu'en raison du coût du projet, qui s'accroît de 6 à 8 % chaque année. Il faudra bien une intervention pour sortir de cette situation !

Selon la presse, il semblerait que la ministre de la culture et de la communication souhaiterait ajouter des critères pour l'attribution des aides à la presse écrite, qui permettraient notamment de ne pas verser d'argent à certains journaux comme *Valeurs actuelles*. Est-ce exact ?

Les dotations au secteur public audiovisuel diminuent, mais les taxes augmentent : on a l'impression que France Télévisions et Radio France demandent et obtiennent finalement autant de crédits qu'ils le souhaitent sans pour autant se réformer en interne. Faut-il vraiment conserver toutes les chaînes publiques et ajouter en plus une chaîne d'information en continu, comme le souhaite Delphine Ernotte, alors que certaines séries et émissions ne sont pas de meilleure qualité que celles du secteur privé ? Ne devrait-on pas recentrer les missions du service audiovisuel public ?

M. Éric Doligé. – Où en est-on de la création potentielle d'une nouvelle chaîne d'information ? Certaines chaînes redondantes et sans grand intérêt ne devraient-elles pas être supprimées pour permettre des économies sérieuses au niveau de France Télévisions ?

M. Marc Laménie. – Les montants consacrés au livre et à la lecture me paraissent très modestes, alors qu'on nous dit qu'il faut renforcer la pratique de la lecture, qu'il s'agisse de l'éducation nationale ou des bibliothèques, souvent gérées par des bénévoles. Mais il est vrai que la télévision prend tellement de place...

M. Alain Houpert. – La télévision est un cheval de Troie qui entre dans nos maisons ! Concernant le soutien à la presse, Roger Karoutchi a cité *Valeurs actuelles*, mais on peut également citer le cas de *Minute*, que l'on peut certes contester. J'ai le sentiment que ces aides sont discrétionnaires et ne dépendent que de la volonté du pouvoir en place.

Le 17 décembre, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) va se prononcer sur le passage de LCI sur la télévision numérique terrestre (TNT) gratuite. Cette belle chaîne mériterait d'être accessible à tous, afin de remettre en cause le monopole des chaînes d'information très dépendantes du pouvoir comme BFM.

À partir du 1^{er} avril, la TNT va évoluer : environ deux millions de foyers, notamment ruraux, seront contraints de changer de décodeur, alors qu'ils ont déjà payé au moins 60 euros pour s'en équiper, et qu'on leur a pourtant fait miroiter il y a deux ans une télévision gratuite. Cela s'apparente à une rupture d'égalité devant les charges publiques.

M. Bernard Lalande. – Je suis surpris de la conclusion de notre rapporteur spécial, alors qu'il se félicite par ailleurs de diverses avancées,

tout en justifiant son vote négatif à la fin par un manque de réformes dans le financement de l'audiovisuel public. Au-delà de la modernisation de la redevance, la question de la réforme ne porte-t-elle pas sur le périmètre de l'offre de chaînes du service public pour réaliser des économies ?

M. Philippe Dallier. – L'Europe nous contestait le droit d'appliquer le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au livre numérique, mais les choses semblent évoluer positivement. Qu'en est-il pour la presse en ligne ? Mediapart a décidé unilatéralement d'appliquer le taux réduit de TVA, d'où un contentieux avec Bercy. Faire la différence entre médias papier et numérique n'a plus aucun sens. Sait-on quelles évolutions pourraient intervenir dans ce domaine à moyen terme ?

M. Jean-Claude Requier. – Sur la réforme des aides au transport postal de la presse, il semblerait que la presse de loisir et de divertissement serait exclue des aides de l'État. Mais comment faire la différence entre les diverses publications ?

À France Télévisions, il y a beaucoup de chaînes, beaucoup de personnel, beaucoup de directeurs aussi semble-t-il...

Pour regarder le sport, il faut la plupart du temps passer par les chaînes payantes. En vertu de ses missions de service public, France Télévisions diffuse des émissions culturelles, la messe le dimanche, mais donnons-lui les moyens d'être compétitive face aux chaînes privées pour diffuser du sport ! Si je ne suis pas partisan d'augmenter la redevance, pourquoi ne pas rétablir la publicité après 20 heures, puisque les émissions sont de toute façon patronnées ou sponsorisées par telle ou telle enseigne ?

M. Antoine Lefèvre. – Le passage au numérique des salles de cinéma est très coûteux : dispose-t-on de données pour les salles rurales ? Les fermetures se sont-elles multipliées du fait de ce nouvel équipement nécessaire mais dispendieux ?

M. Jean-Claude Boulard. – La commission des finances serait bien inspirée de se pencher sur le nombre hallucinant de chefs dans le secteur audiovisuel public. En outre, les prestataires privés du secteur public, qui ont été formés sur les chaînes publiques, gagnent très bien leur vie. Bref, il y a des pistes d'économies.

M. François Patriat. – Dans les années 1970-80, on entendait : « heureux les pauvres en télévision, le royaume de Guy Lux leur appartient ».

Quelles sont les parts d'audience des chaînes d'information en continu *trash* du privé, comme I-Télé et BFM, et du public, comme France 24, et comment peuvent-elles évoluer ?

M. François Baroin, rapporteur spécial. – N'étant pas ministre de la culture et de la communication, je ne pourrai répondre à toutes vos

questions ! Je ne dispose que des documents budgétaires et ne reçois pas les confidences du Gouvernement.

Ce dernier a publié le 7 novembre 2015 un décret étendant aux publications nationales de périodicité au minimum hebdomadaire et au maximum trimestrielle le dispositif qui existe actuellement pour les quotidiens nationaux d'information politique et générale à faible ressource. Cette aide est conditionnée à d'autres critères, dont l'absence de condamnation définitive pour racisme, antisémitisme ou incitation à la haine et à la violence des directeurs de la publication au cours des cinq années précédant la demande d'aide. Je ne sais quelle est la situation des directeurs de *Valeurs actuelles* ou de *Minute* au regard de ces conditions.

Le débat sur le périmètre de l'audiovisuel public existe, mais n'a pas été tranché. Lors de son audition, la présidente de France Télévisions ne m'a pas répondu sur ce point, qui nécessitera sans doute beaucoup de méthode, de dialogue et de discussion, notamment dans le cadre de la négociation du nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM). En revanche, il a été acté que le projet de chaîne d'information en continu numérique fera l'objet d'une coopération entre les différentes sociétés de l'audiovisuel public.

Qu'on évoque le périmètre de l'offre des chaînes de France Télévisions ou le retour de la publicité entre 20h30 et 21h00, on en revient finalement toujours à la problématique du financement de l'audiovisuel public.

Or, le Gouvernement n'ayant pas le courage d'aborder la question de l'assiette, il mène une politique de Gribouille, qui ne permet pas de définir le nombre de chaînes, ni de se prononcer sur une chaîne d'information qui incarnerait la présence internationale de la France, ni encore de mutualiser les effectifs. On peut être plus efficace, grâce aux nouvelles technologies, sans augmenter les coûts : c'est l'ancien ministre du budget qui vous le dit.

En ce qui concerne l'aide à la politique du livre et à la lecture, l'essentiel des interventions en faveur du livre sont portées par le Centre national du livre, opérateur de la mission financé par deux taxes affectées.

La France demande depuis longtemps l'application du taux réduit de TVA pour la presse en ligne et doit continuer à porter ce débat avec force et fermeté : je suis convaincu que nous finirons par l'emporter.

S'agissant de l'adaptation au numérique des salles de cinéma, je vous renvoie au rapport pour avis de notre collègue députée Virginie Duby-Muller, qui consacre une partie entière à cette problématique. Il contient sans doute un grand nombre d'informations précises sur les conséquences du passage au numérique pour les exploitants de salles, ainsi que sur la nécessité de garantir une présence vivante de ces infrastructures culturelles dans nos territoires ruraux.

Enfin, en ce qui concerne l'aide au transport postal de la presse, à ma connaissance, la ministre de la culture doit présenter une communication sur ce sujet en conseil des ministres d'ici la fin du mois de novembre. Nous en saurons alors un peu plus sur cette question qui vous tient à cœur.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Médias, livres et industries culturelles », ni ceux du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission et du compte de concours financiers.

ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR)

- M. Jean VIANSSON PONTÉ, président ;
- Mme Haude d'HARCOURT, conseillère chargée des relations avec les pouvoirs publics.

France Médias Monde(FMM)

- Mme Marie-Christine SARAGOSSE, présidente-directrice générale ;
- M. Victor ROCARIES, directeur général délégué ;
- M. Thierry DELPHIN, directeur financier ;
- Mme Geneviève GOËTZINGER, directrice des relations institutionnelles.

Agence France Presse (AFP)

- M. Emmanuel HOOG, président-directeur général ;
- M. Emmanuel MARCOVITCH, directeur général adjoint, directeur administratif et financier.

Bibliothèque nationale de France (BnF)

- M. Bruno RACINE, président ;
- Mme Sylviane TARSOT-GILLERY, directrice générale.

France Télévisions

- Mme Delphine ERNOTTE, présidente-directrice générale ;
- M. Stéphane SITBON-GOMEZ, directeur de cabinet ;
- Mme Juliette ROSSET-CAILLER, directrice des relations avec les pouvoirs publics.

Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)

- M. Martin AJDARI, directeur général, responsable des programmes 180 « Presse », 334 « Livre et industries culturelles » et 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » ;
- Mme Emmanuelle BENSIMON-WEILER, chef de service, adjointe au directeur général ;
- M. Hugues GHENASSIA-DE-FERRAN, adjoint au directeur du livre et de la lecture ;
- M. Fabrice de BATTISTA, chargé de mission pour la coordination et la synthèse budgétaire.

Institut national de l'audiovisuel (INA)

- M. Laurent VALLET, président ;
- M. Jean-Marc AUVRAY, secrétaire général.

ARTE France

- Mme Véronique CAYLA, présidente ;
- Mme Anne DURUPTY, directrice générale ;
- Mme Clémence WEBER, responsable des affaires publiques et du développement des nouvelles activités.

Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS)

- Mme Marianne BERARD-QUELIN, vice-présidente, présidente de la Société générale de presse (SGP) ;
- Mme Catherine CHAGNIOT, directrice déléguée.

Radio France

- M. Mathieu GALLET, président-directeur général ;
- Mme Maïa WIRGIN, secrétaire générale.