



...la mission conjointe de contrôle sur le

FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

« CHANGER DE CAP POUR RENFORCER LA SPÉCIFICITÉ, L'EFFICACITÉ ET LA PUISSANCE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC »

Dans le cadre de la mission conjointe de contrôle des commissions des finances et de la culture du Sénat sur le financement de l'audiovisuel public, MM. Roger Karoutchi, sénateur des Hauts-de-Seine, et Jean-Raymond Hugonet, sénateur de l'Essonne, co-rapporteurs, ont souhaité examiner les conséquences de l'annonce par le président de la République de la suppression à venir de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) afin de soutenir le pouvoir d'achat des Français. Cette suppression qui devrait être inscrite dans le premier projet de loi de finances rectificative pour 2022 oblige l'État à trouver 3,14 milliards d'euros, dès le présent exercice, afin de compenser cette perte de recettes pour les sociétés de l'audiovisuel public. Compte tenu des dégrèvements de CAP - 560 millions d'euros en 2022 -, le besoin de financement des sociétés de l'audiovisuel public s'établit à 3,7 milliards d'euros.

Au-delà de la nature de la ressource publique qui sera retenue pour financer l'audiovisuel public, les rapporteurs ont estimé que les questions relatives au niveau de cette ressource et aux garanties qui lui sont apportées quant à sa pérennité ne pouvaient être ignorées. Ils ont également considéré que la détermination d'un niveau de ressource suffisant ne pouvait être réalisée sans une réflexion approfondie sur les missions et l'organisation de l'audiovisuel public.

Après l'ajournement *sine die* de la réforme de l'audiovisuel public en 2020, **les rapporteurs estiment urgent de définir un projet stratégique pour l'audiovisuel public qui pourrait reposer sur trois principes : rassembler les quatre entreprises nationales de l'audiovisuel public dans une même structure, maximiser les mutualisations pour supprimer les doublons et investir davantage dans le numérique pour défendre notre souveraineté audiovisuelle.**

La situation des entreprises de l'audiovisuel public apparaît contrastée à l'issue du précédent quinquennat. D'une part, les efforts budgétaires significatifs demandés aux différentes entreprises n'ont pas nuï aux audiences de France Télévisions, Arte France et Radio France qui se maintiennent ou progressent. D'autre part, les programmes proposés - malgré leur coût élevé - ne sont pas considérés comme particulièrement originaux ou innovants, les performances de ces entreprises sur le numérique apparaissent globalement insuffisantes et le niveau de spécificité du service public par rapport aux chaînes privées continue à faire débat.

À l'heure où les plateformes américaines ont - sans beaucoup de difficulté - conquis l'essentiel du marché français des contenus délinéarisés, seules Radio France avec sa plateforme de podcasts et Arte avec son application numérique ont réussi à ériger des îlots de résistance malheureusement encore modestes à l'hégémonie américaine. Or, dans un monde en mouvement, l'immobilisme ne peut être considéré comme une stratégie suffisante. Le temps perdu ne se rattrape pas et l'échec de la stratégie numérique de France Télévisions marqué par la sortie annoncée de Salto sera difficile à faire oublier.

Dans ces conditions, la question des moyens nécessaires à l'audiovisuel public ne peut être distinguée d'une autre question plus stratégique : quels moyens pour quoi faire ?

Les travaux de la mission de contrôle ont permis de confirmer l'inadéquation du modèle actuel d'organisation et de fonctionnement de l'audiovisuel public. **Trois constats s'imposent** :

- **le financement mixte associant des crédits publics et des ressources propres issues de la publicité** crée une dépendance à l'audience difficilement compatible avec l'affirmation d'une identité forte de service public ;

- **l'absence de véritable projet stratégique de l'actionnaire** et la multiplication des différentes autorités de tutelle ont tendance à laisser chacune des entreprises de l'audiovisuel public livrée à « elle-même » sans véritable marge de manœuvre financière pour mettre en œuvre leurs projets prioritaires ;

- faute d'impulsion suffisante de la part de l'actionnaire et de volonté réelle de la part des différents partenaires, **les coopérations menées demeurent modestes et tardent à se concrétiser** (chaîne Franceinfo, matinales communes à France 3 et France Bleu, captations, international...).

L'abandon de la réforme de la gouvernance envisagée lors du précédent quinquennat appelle une remise à plat plus vigoureuse encore car c'est tout le secteur des médias qui est entré dans une phase de transformation radicale. Dans ce contexte, la réaffirmation des missions, des valeurs et de la spécificité de l'audiovisuel public apparaît urgente et la réforme de son financement doit être l'occasion de **mener une refonte globale** ; la réforme tant attendue de l'audiovisuel public ne pouvant se résumer à une mesure de défense du « pouvoir d'achat » dans une loi de finances rectificative.

► ***L'abandon en 2020 de la réforme structurelle visant à regrouper les entreprises de l'audiovisuel public***

Les commissions de la culture et des finances du Sénat s'étaient déjà penchées sur la réforme du financement de l'audiovisuel public dans le cadre d'une mission de contrôle conduite en 2015 par MM. Jean-Pierre Leleux et André Gattolin. Leur rapport¹ avait conclu à la **nécessité de remplacer la contribution à l'audiovisuel public par une « taxe universelle » visant chaque foyer sur le « modèle allemand » et à créer une société holding regroupant France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA**. Le projet de loi² préparé par Franck Riester et examiné en mars 2020 par l'Assemblée nationale reprenait l'essentiel des préconisations du Sénat jusqu'au nom proposé pour la nouvelle entité, « France Médias ».

L'abandon de cette grande réforme de l'audiovisuel public s'est accompagné d'un second renoncement concernant la réforme de son financement. Alors que le ministre de la culture indiquait encore en 2020 que la réforme de la CAP aurait lieu au plus tard en 2021, celle-ci a été abandonnée, alors même que la suppression complète de la taxe d'habitation sur les résidences principales était décidée pour 2023 avec pour conséquence de supprimer le support de la CAP. Le modèle économique des sociétés de l'audiovisuel public n'a donc pas été remis à plat tandis qu'une démarche favorisant des coopérations « par le bas » a été privilégiée dans un cadre budgétaire contraint, le levier budgétaire étant utilisé comme outil de management des réformes à conduire.

► ***Un pilotage budgétaire dépourvu de véritable projet stratégique***

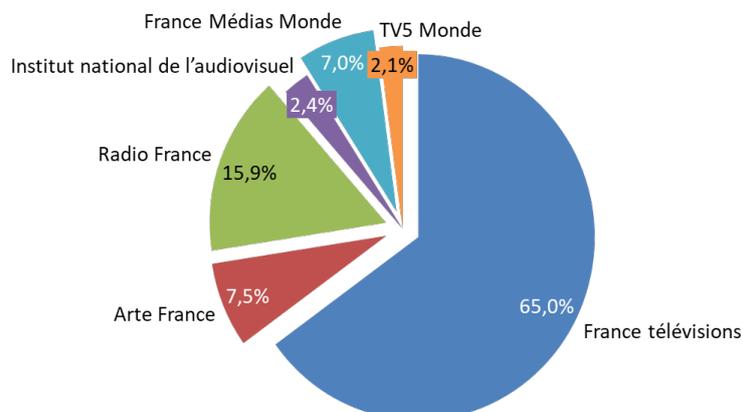
La majorité élue en 2017 a privilégié une approche essentiellement budgétaire concernant l'évolution de l'audiovisuel public à travers une baisse de la ressource publique de 190 millions d'euros en niveau sur la période 2018-2022 accompagnée d'une mesure de périmètre concernant France Télévisions avec la suppression de France Ô et France 4 (la suppression de cette dernière ayant été finalement abandonnée à l'été 2021). À noter, par

¹ <https://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-709-notice.html>

² <https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Documentation-juridique-textes-officiels/Projet-de-loi-relatif-a-la-communication-audiovisuelle-et-a-la-souverainete-culturelle-a-l-ere-numerique>

ailleurs, que **le tarif de la CAP a diminué de 1 euro en 2020 pour atteindre 138 euros en métropole et 88 euros en Outre-mer**. Ce tarif est resté stable en 2021 et 2022, les lois de finances ayant suspendu le mécanisme d'indexation.

Répartition de la CAP prévue par la loi de finances pour 2022

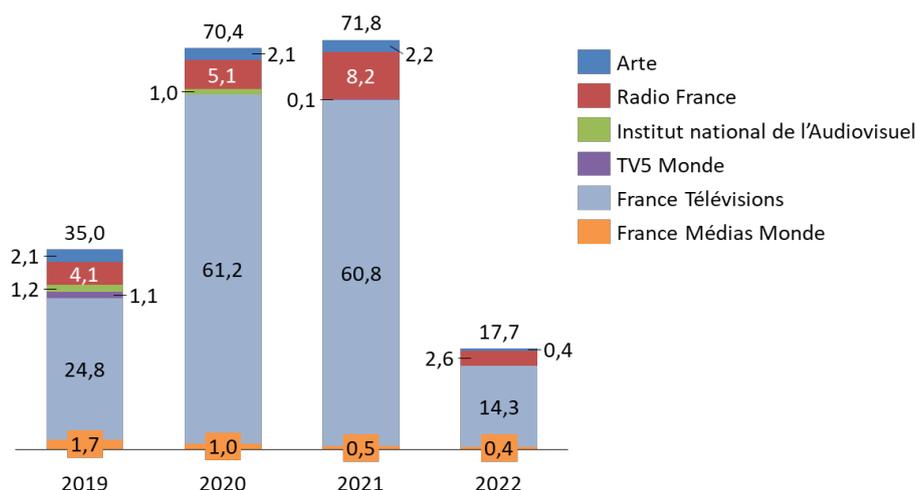


Source : commission des finances du Sénat

La trajectoire budgétaire baissière arrêtée en 2018 a été inscrite dans les contrats d'objectifs et de moyens (COM) adoptés en 2020 pour la période 2019-2022. Ces différents COM comportaient pour la première fois des objectifs communs et évoquaient un certain nombre de mutualisations.

Le bilan de ces COM « communs » apparaît mitigé. Certes, les projections financières ont bien été respectées par l'État actionnaire. Ce dernier a, en outre, apporté un concours de 70 millions d'euros à l'ensemble des entreprises de l'audiovisuel public pour amortir les conséquences de la crise sanitaire. L'État actionnaire a également assumé sa responsabilité en finançant partiellement les plans de départs volontaires et en apportant un soutien financier à Radio France pour boucler le financement du chantier de la Maison de la Radio. **On peut donc donner acte au Gouvernement d'avoir respecté sa parole sur cette période.**

Montant annuel des économies demandées aux sociétés de l'audiovisuel public entre 2019 et 2022



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

Le bilan des mutualisations demeure, en revanche, limité. Les nouveaux chantiers avancent peu ou même pas du tout et il n'y a pas de véritable volonté des différentes entreprises de mettre à plat l'ensemble des actions conduites par chacun pour examiner sans parti pris celles qui pourraient être mieux réalisées en commun. Lors de son audition, la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) a ainsi estimé que « *la démarche de coopérations menées par le bas produisait des résultats mais*

qu'elle était laborieuse car les intérêts des entreprises sont divergents et il est difficile pour l'État d'arbitrer lorsque les entreprises n'ont pas envie de travailler ensemble ». Plus précisément **la tutelle considère qu'« elle n'a pas les outils pour contraindre les entreprises de l'audiovisuel public à coopérer ».**

Les travaux de la mission conjointe de contrôle ont permis d'établir que pour les représentants de l'État actionnaire, au-delà des difficultés techniques réelles à identifier un autre type de ressource que des dotations budgétaires pour remplacer la CAP, ces dernières présentent également l'intérêt de permettre de contraindre des entreprises qui trop souvent jouent de leur force d'inertie pour ralentir le rythme des réformes. **Faute de projet stratégique clair porté par le Gouvernement, les administrations visent donc à imposer des réformes organisationnelles en jouant du levier budgétaire** faute d'avoir la légitimité suffisante et l'expertise pour impulser une véritable réforme.

1. UNE BUDGÉTISATION DES RESSOURCES INÉVITABLE ?

A. LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC : UN PRÉLÈVEMENT À BOUT DE SOUFFLE

Abaissée d'un euro en 2020 et désindexée de l'inflation depuis 2018 pour respecter la trajectoire de réduction des dotations publiques établie en 2018, la contribution à l'audiovisuel public (CAP) est aujourd'hui remise en question à deux niveaux :

- la contribution souffre d'une **dynamique négative, liée à la révolution des usages : le taux d'équipement en téléviseurs des foyers français ne cesse de diminuer**, passant de 98 % en 2012 à 92 % en 2020 alors que la moyenne d'écrans (téléviseurs, smartphones, tablettes, ordinateurs) détenus par foyer progresse, passant de 5,3 en 2007 à 6,5 en 2020. Conséquence, 22,89 millions de foyers devraient être concernés par le paiement de la contribution en 2022, soit une baisse de 0,46 % par rapport à 2020 et de 0,23 % au regard de la prévision retenue pour 2021. **Les encaissements nets de redevance ont ainsi baissé en 2020** d'environ 101 millions d'euros, ce qui constitue une première depuis 2016 ;

- la contribution est, s'agissant de sa collecte, adossée à la taxe d'habitation, appelée à disparaître, pour les résidences principales au 1^{er} janvier 2023.

Évolution de la contribution à l'audiovisuel public depuis 2019

	2019	2020	2021 (p)	2022 (p)
CAP métropole (en euros)	139	138	138	138
CAP outre-mer (en euros)	89	88	88	88
Nombre de foyers assujettis ¹ (en millions)	27,77	27,60	27,61	27,61
Encaissements nets (en millions d'euros)	3 236,3	3 135,5	3 138,3	3 140,5
Dégrèvements compensés par l'État (en millions d'euros)	623,3	653,5	580,7	560,8
Dotation de la CAP aux organismes (TTC) (en millions d'euros)	3 859,6	3 789	3 719	3 701,3

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

¹ Le nombre de foyers assujettis intègre les foyers dégrévés.

B. UNE SOLUTION FISCALE ALTERNATIVE DÉLICATE À METTRE EN ŒUVRE

La fin de l'adossement de la contribution à l'audiovisuel public sur la taxe d'habitation en 2023 aurait pu, cependant, constituer une véritable opportunité pour s'interroger sur le format de cette contribution et dépasser un débat réduit ces dernières années, dans le cadre du projet de loi de finances, à un vote sur le gel de son montant ou une baisse tout autant symbolique qu'imperceptible. Le Gouvernement s'était pourtant engagé lors de l'examen de la loi de finances pour 2019 à présenter, au Parlement, un rapport relatif à la réforme du dispositif avant le 1^{er} juin 2019¹. Ce document n'a jamais été publié.

1. Une réforme du mode de recouvrement indispensable mais pas suffisante

Le maintien d'un impôt dédié au financement de l'audiovisuel public aurait pu reposer sur la base existante des foyers soumis à la taxe d'habitation (TH). Reste que le suivi de cette liste comme la collecte impliqueraient le maintien d'effectifs dédiés, soit, d'après la direction générale des finances publiques (DGFIP), 2 000 équivalents temps plein. Il en résulterait un coût de gestion pour cet impôt relativement disproportionné par rapport au produit attendu.

Un adossement de la contribution à l'audiovisuel public sur l'impôt sur le revenu (IR) afin de faire de chaque foyer fiscal, et non plus du foyer au sens de la TH, le redevable de la taxe a également été envisagé. Cette solution ne règle en rien la question de la dynamique de la contribution. Elle est également susceptible de générer d'importants effets de transferts : les concubins ou colocataires s'acquitteraient ainsi deux fois de la CAP révisée, un même logement pouvant accueillir plusieurs foyers redevables de l'impôt sur le revenu.

2. Un nouveau dispositif reflétant les nouveaux usages ?

Prenant déjà acte d'une révolution des usages, le rapport des commissions des finances et de la culture du Sénat de 2015 militait pour l'instauration d'une **contribution universelle, élargie à tous les foyers**, reprenant les traits du dispositif mis en place en Allemagne. Cette solution reflèterait ainsi les nouveaux usages en matière de consommation audiovisuelle et, notamment, la baisse du taux d'équipement en téléviseurs des foyers. **Cette nouvelle contribution universelle aurait néanmoins eu pour effet de soumettre environ un million de foyers à ce nouveau prélèvement parmi lesquels de nombreux jeunes ayant des revenus limités, ce qui peut légitimement poser question dans le contexte actuel marqué par une forte inflation.**

La mise en place d'une taxe sur les achats d'appareils multimédias conduirait de son côté à majorer substantiellement le coût de ces produits, au risque de fragiliser leur acquisition par les foyers les plus modestes, dans un contexte là encore inflationniste : l'instauration d'un dégrèvement apparaît, en effet, difficile à mettre en œuvre. Il serait en outre difficile de cibler le taux de cette contribution pour le calibrer sur les besoins de financement de l'audiovisuel public, les achats de ces produits pouvant être aléatoires et pas forcément renouvelés chaque année. **Pour mémoire, le chiffre d'affaires de l'électronique grand public** (téléviseurs, téléphones, ordinateurs, bureautiques, tablettes, équipements annexes) **atteignait 12,44 milliards d'euros en 2021**. Le taux de la contribution appelé à compenser la suppression de la CAP apparaît donc, en première analyse, élevé. Il convient de rappeler à ce stade qu'une large partie de ces produits est déjà soumise à la redevance « copie privée ».

Enfin, une modification du fait générateur de la contribution à l'audiovisuel public tendant à **assujettir les foyers ayant souscrit une offre donnant accès à internet fixe haut débit ou très haut débit ne serait pas de nature à recouper l'ensemble des pratiques des foyers en matière de consommation de contenus audiovisuels**, ni nécessairement à anticiper leurs usages futurs.

3. Des options contraires à la loi organique relative aux lois de finances

L'affectation d'une fraction de TVA ou la mise en place d'un prélèvement sur recettes dédié aux sociétés de l'audiovisuel public implique de leur côté une révision de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, hypothèse peu réaliste. La seconde option

¹ Article 279 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

conduirait, en outre, à mettre ces sociétés de droit privé sur le même plan que les collectivités territoriales et l'Union européenne.

C. LA NÉCESSITÉ DE GARANTIR DANS LA DURÉE DES MOYENS SUFFISANTS AUX ENTREPRISES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Une solution fiscale alternative apparaît aujourd'hui techniquement difficile à mettre en œuvre voire coûteuse. La budgétisation des ressources de l'audiovisuel public apparaît dans ces conditions inévitable. Les rapporteurs rappellent cependant l'impact de la suppression de la CAP pour les finances publiques : la perte de recettes peut, en effet, être estimée à 3,14 milliards d'euros. Ils regrettent **l'inertie du Gouvernement** en la matière, qui n'a pas su ni voulu anticiper, en son temps, les incidences de la disparition de la taxe d'habitation sur le prélèvement de cette contribution et **présente aujourd'hui la disparition de la CAP comme une simple mesure de pouvoir d'achat, déconnectée de toute réflexion stratégique sur l'organisation et le périmètre de l'audiovisuel public.**

1. La budgétisation annoncée devrait renforcer l'impératif de prévisibilité

La suppression de la CAP et son non-remplacement par une recette fiscale devraient conduire à la transformation du compte de concours financier - qui ne respectait pas totalement l'esprit de la LOLF - en une mission budgétaire classique, déclinée autour de programmes regroupant les crédits de chacune des sociétés de l'audiovisuel public. Afin de renforcer la visibilité des moyens dévolus à l'audiovisuel extérieur, les crédits dédiés à Canal France International jusque-là rattachés à la mission « Aide publique au développement » seraient majorés et fléchés vers cette nouvelle mission budgétaire.

La création de cette mission devrait avoir pour conséquence l'intégration de la trajectoire pluriannuelle des dotations publiques au secteur de l'audiovisuel public au sein de la loi de programmation des finances publiques, obligation à laquelle le compte de concours financiers n'est actuellement pas soumis. **Elle permettrait ainsi de participer au nécessaire renforcement des exigences de prévisibilité et de visibilité des crédits affectés à ces sociétés.** Il convient de rappeler à ce stade qu'aujourd'hui seuls les contrats d'objectifs et de moyens (COM) concourent, de manière imparfaite, à cet impératif de prévisibilité. **L'option d'une loi de programmation dédiée a été avancée pour tenter de renforcer la prévisibilité des crédits affectés à l'audiovisuel public, sans pour autant convaincre les rapporteurs.** Un tel dispositif permettrait, certes, au Parlement de définir la trajectoire de financement et les objectifs pluriannuels assignés à l'audiovisuel public mais sa valeur contraignante resterait, cependant, sujette à caution et en tout état de cause moins engageante que les dispositions inscrites dans la loi de programmation des finances publiques.

2. La question de la garantie des ressources

Si **la création d'une mission budgétaire dédiée** devrait permettre de renforcer la visibilité pluriannuelle sur le financement des sociétés de l'audiovisuel public, elle n'occulte pas la possibilité d'une régulation infra-annuelle, que l'intégration des crédits au sein d'un compte de concours financier écartait jusqu'alors. Elle **pose également la question de la garantie des ressources que la contribution à l'audiovisuel public était censée incarner, même s'il convient de relativiser cet argument.** La CAP restait en effet chaque année tributaire d'un vote du Parlement en loi de finances, avec possibilité de réduire son montant. Le Gouvernement avait d'ailleurs choisi cette option de la baisse en proposant depuis 2018 sa désindexation sur l'inflation voire sa diminution.

Reste à déterminer si le montant octroyé dans le cadre de la discussion budgétaire permet de financer les missions de service public assignées aux opérateurs du secteur. Les rapporteurs estiment indispensable d'apporter des garanties pour éviter que l'audiovisuel public, compte tenu de sa contribution au débat démocratique et à la culture, ne devienne une variable d'ajustement budgétaire. **Une option pourrait consister en la mise en place d'un mécanisme d'évaluation indépendante des besoins de l'audiovisuel public, à l'image de**

la commission dédiée à ce sujet en Allemagne, la *Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten* (KEF) mise en place en 1975.

La création en France d'un tel organisme, qui serait distinct de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), **permettrait d'éclairer le débat au moment de l'examen, en projet de loi de finances, des crédits prévus au sein de la mission budgétaire dédiée à l'audiovisuel public.** La mission de contrôle propose que cette commission prenne le nom d'*Autorité supérieure de l'audiovisuel public* (ASAP). Elle pourrait être composée de **5 membres** : un magistrat de la Cour des comptes en assurerait la présidence tandis que quatre personnalités qualifiées seraient nommées par les commissions chargées des finances et de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La mission de contrôle considère que l'ASAP devrait avoir pour mission de proposer au Gouvernement et au Parlement une trajectoire financière pluriannuelle pour les sociétés de l'audiovisuel public, répondant au financement des priorités qu'elle estimerait nécessaires.

L'ASAP émettrait également un avis sur le montant de la dotation budgétaire prévu en projet de loi de finances. **Cette nouvelle instance permettrait de disposer d'une vision claire sur le coût des missions de service public assignées aux entreprises dédiées et de déterminer les moyens nécessaires à l'audiovisuel public indépendamment des autres impératifs budgétaires.** La proposition de l'ASAP n'engagerait ni le Gouvernement ni le Parlement mais elle obligerait l'un et l'autre à donner des explications dans le cas où la préconisation ne serait pas suivie. L'ASAP établirait également chaque année un état des moyens dévolus à l'audiovisuel extérieur, en les comparant à ceux mis en œuvre par d'autres pays en Europe (notamment la BBC et Deutsche Welle) et dans le monde.

La création de cette commission est indissociable d'une réflexion sur le périmètre du service public de l'audiovisuel et la nature des missions qui lui sont assignées.

3. La question des ressources annexes

Le débat sur la nature de la contribution publique au financement de l'audiovisuel met également en lumière la question des ressources annexes, qu'il s'agisse des recettes publicitaires ou de celles issues de la production.

Les rapporteurs sont assez réservés par principe quant à la présence de messages publicitaires sur les antennes du service public et hostiles à son augmentation en volume. La recherche de recettes publicitaires induit en effet une quête d'audience qui s'avère *in fine* contradictoire avec l'ambition assignée aux programmes diffusés par le service public. Comme l'a indiqué le président de l'Arcom lors de son audition, il serait préférable de retenir un principe simple « *Service public / ressources publiques ; secteur privé / ressources privées* ». **Reste que, compte tenu des montants atteints, une suppression pure et simple de la publicité sur le service public reviendrait à priver celui-ci d'un financement de plus de 400 millions d'euros.** Cette somme viendrait donc s'ajouter, à périmètre inchangé, aux 3,14 milliards d'euros à trouver au sein du budget de l'État en vue de financer les sociétés de l'audiovisuel public (indépendamment des 560 millions d'euros de dégrèvements déjà financés par voie budgétaire).

Les rapporteurs proposent dans ces conditions une voie médiane, consistant à supprimer dans un premier temps les seules recettes de parrainage de France Télévisions - estimées à 65 millions d'euros - et de Radio France – soit 5,9 millions d'euros en 2021 -. S'agissant de France Télévisions, cette suppression permettrait de renouer avec l'esprit de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision et la suppression sur France

Télévisions des messages publicitaires entre 20 heures et 6 heures. Elle permettrait également au groupe public de commencer plus tôt ses programmes de soirée avec une totale liberté éditoriale. **Les économies générées par les mutualisations attendues par ailleurs (cf infra) compenseront cette perte de recettes.**

La filiale de France Télévisions, france.tv distribution dispose, de son côté, d'un catalogue de droits relativement étoffé, représentant 8 000 heures de programmes environ. Le pôle distribution a ainsi généré 18,6 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2021. Ces succès ne doivent pas occulter une concurrence accrue, dans un contexte marqué par l'affirmation des plateformes en quête effrénée de programmes pour alimenter leurs offres. Le décret du 30 décembre 2021 dit décret TNT consacre cette évolution en interdisant aux filiales d'éditeurs l'accès aux mandats de distribution (que les œuvres soient coproduites ou préfinancées), si le producteur dispose d'une capacité de distribution.

L'ouverture, au second semestre 2022, des négociations avec les organisations représentatives de producteurs en vue de donner une suite à l'accord interprofessionnel de juillet 2019 qui arrive à expiration peut ainsi constituer une opportunité pour renforcer le rôle de france.tv distribution, en échange, le cas échéant, du maintien au niveau actuel de sa part de production dépendante. Celle-ci peut en effet être portée à 33 % aux termes du décret TNT. **Il convient de relever à ce stade que la part de production dépendante n'atteint pas le plafond actuellement retenu de 17,5 % de ses investissements dans la production. France Télévisions indique que la part dépendante représente actuellement 13 % de son investissement, la moitié de ces financements étant fléchés vers la production du feuilleton « Un si grand soleil », dont le potentiel en matière d'exploitation sur d'autres supports que le linéaire ou d'exportation apparaît très limité.**

Il existe donc des gisements de recettes insuffisamment exploités qui impliquent une véritable réflexion stratégique. Il apparaît néanmoins très difficile de faire de France Télévisions un concurrent de la BBC en matière de production, compte tenu à la fois des différences de moyens, de l'avantage linguistique que constitue l'anglais ou de la différence réglementaire. Pour mémoire, si BBC Studios a réalisé 1,2 milliard de livres de chiffre d'affaires en 2021, remontant 151 millions de livres de profit à la BBC, les filiales de France Télévisions dédiées à la production et à la distribution (france.tv studio et france.tv distribution) ont réalisé 163,1 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2021, 14,5 millions d'euros étant redistribués vers France Télévisions.

2. LA NÉCESSITÉ DE REGROUPER LES ENTREPRISES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR CRÉER UN ACTEUR PUISSANT ET INNOVANT

A. FUSIONNER LES ENTREPRISES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR ÉCHAPPER À LA MARGINALISATION

Il y a près de 7 ans, les commissions de la culture et des finances du Sénat avaient proposé la création d'une société holding regroupant France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA. Arte France, dont les succès tant en termes d'audience que de développement doivent être salués et servir d'aiguillon pour les autres chaînes du service public, et TV5 Monde qui constituent des médias internationaux dont l'organisation est régie par des traités avaient été maintenus volontairement en dehors de cette proposition de regroupement. La création de cette société holding devait favoriser à la fois une unité de décision stratégique pour mettre un terme à la dispersion des tutelles et la mise en œuvre d'actions communes en particulier dans le numérique et au niveau territorial. Le recours à une société holding devait permettre de favoriser la convergence tout en maintenant l'identité des entreprises à un moment où les coopérations entre elles étaient très limitées et les préventions assez fortes.

L'abandon, en mars 2020, de la réforme de la gouvernance de l'audiovisuel public a eu pour effet de réduire la dynamique en faveur de la mise en œuvre de projets communs qui avait fini

par apparaître. Les projets de coopération n'ont pas disparu, d'autant qu'ils constituent une priorité des COM adoptés pour la période 2019-2022, mais force est de constater que l'inertie a fini par l'emporter. **Les coopérations sont restées embryonnaires dans le numérique, les matinales communes à France 3 et France Bleu se sont mises en place de manière laborieuse, la relance éditoriale de la chaîne France Info se fait toujours attendre...**

Pendant que l'audiovisuel public français demeure - contrairement à la quasi-totalité des audiovisuels publics européens - divisé entre structures antagonistes, les acteurs privés ont engagé un processus de regroupement (TF1 - M6/RTL ; Canal+/Europe 1) tandis que de nouvelles plateformes américaines se préparent à arriver en France (HBO Max, Paramount +...). Le risque de la marginalisation ne peut donc plus être exclu pour le service public s'il demeure divisé.

La mission de contrôle propose donc de **relancer le processus de regroupement des principales sociétés de l'audiovisuel public proposé en 2015 par le Sénat et enclenché en 2019 par le Gouvernement tout en l'adaptant au nouveau contexte** que nous connaissons aujourd'hui. La nécessité de ce regroupement est aujourd'hui largement partagée au sein des entreprises et les collaborations déjà engagées ont mis en évidence le potentiel d'une systématisation des mutualisations. Dans ces conditions, **la création d'une entreprise unique regroupant France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA apparaît aujourd'hui préférable à celle d'une société holding** afin d'accélérer la réponse apportée au basculement du secteur des médias dans l'ère de la « plateformisation ». **Une société unique doit permettre une unité de pilotage, une réduction des niveaux hiérarchiques et donc une plus grande agilité pour répondre aux défis qui s'annoncent.** La présidente de France Télévisions et le président de l'INA ont indiqué aux rapporteurs qu'ils étaient favorables à la création de cette société unique que plusieurs autres personnalités auditionnées ont appelé de leurs vœux.

La mission de contrôle propose donc qu'un texte de loi soit discuté en 2023 afin de créer une société unique de l'audiovisuel public français - laquelle pourrait reprendre le nom de France médias - qui regrouperait France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA.

Arte France et TV5 Monde conserveraient leurs statuts actuels mais les coopérations seraient renforcées, la société unique ayant vocation à devenir un actionnaire de référence de ces deux entreprises internationales. La création de cette société unique pourrait intervenir en 2025 à l'issue du mandat de la présidente actuelle de France Télévisions, ce qui pourrait nécessiter de modifier la durée des mandats des autres dirigeants de l'audiovisuel public afin de les aligner sur 2025.

B. DÉVELOPPER UNE VÉRITABLE STRATÉGIE NUMÉRIQUE UNIFIÉE POUR L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Les entreprises de l'audiovisuel public ont connu des fortunes diverses dans le cadre de leurs stratégies numériques. Certaines constituent de véritables succès comme la plateforme numérique de France Info et l'application numérique d'ARTE. D'autres ont été des échecs retentissants comme l'incapacité pour France Télévisions à créer sa propre plateforme SVOD et son retrait annoncé de la plateforme SALTO dont les résultats sont eux-mêmes peu convaincants.

La mission de contrôle considère que les sociétés de l'audiovisuel public auraient tout intérêt à unir leurs moyens dans le numérique au lieu de considérer cet univers comme un nouveau terrain d'affrontement où chacun y déplace ses griefs. La très longue gestation de l'offre numérique commune à France 3 et France Bleu a démontré les limites des projets initiés « par le bas » qui peinent à établir une unité de direction et une offre éditoriale claire.

La création d'une société unique doit permettre de repenser intégralement l'offre numérique des sociétés de l'audiovisuel public en fonction d'objectifs communs et des compétences respectives de chaque entité. Si une offre numérique unique n'apparaît pas nécessairement la mieux à même de répondre aux attentes variées des différents publics, les doublons doivent néanmoins être supprimés à l'image des offres d'ARTE et de France Télévisions en matière d'éducation qui gagneraient à être rassemblées. À l'avenir, il apparaît essentiel de mieux structurer l'offre de programmes publics en clarifiant les lignes éditoriales des différents services tout en facilitant leur accès à travers des points d'entrée communs.

La mission de contrôle propose que la loi oblige les fabricants de téléviseurs et les opérateurs de télécommunication à faire figurer sur leurs interfaces et leurs télécommandes un « bouton » unique permettant d'accéder à l'univers des offres de programmes de France Télévisions, de l'INA et d'Arte ainsi que des captations de programmes de Radio France.

C. CRÉER UNE VÉRITABLE « NEWSROOM » COMMUNE À L'ENSEMBLE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

L'information constitue un élément clé de l'ADN du service public de l'audiovisuel et une caractéristique distinctive des médias linéaires face aux plateformes américaines. Les moyens des sociétés de l'audiovisuel public en matière d'information sont très importants mais ils demeurent dispersés et malgré certaines coopérations aucune véritable synergie n'est recherchée. France Télévisions a obtenu de fusionner les rédactions de France 2 et France 3 au terme de longues années d'efforts. Radio France conserve plusieurs rédactions pour ses antennes. Les moyens mobilisés par France Télévisions et Radio France dans l'offre France Info ne sont pas réunis dans une véritable rédaction commune. RFI et France 24 conservent des rédactions séparées au sein de France Médias Monde contrairement au projet initial qui avait justifié la création d'une société unique. Enfin, les matinales communes à France 3 et France Bleu consistent à reprendre le signal de France Bleu et non à produire une offre d'information véritablement commune.

Dans ces conditions, la mission conjointe de contrôle préconise d'inverser la logique. Au lieu de conserver des structures séparées et exceptionnellement de réunir des moyens pour poursuivre des objectifs communs, il s'agirait de **créer une véritable « newsroom », c'est-à-dire une structure commune réunissant l'ensemble des journalistes de France Télévisions, Radio France et France Médias monde**, qui pourrait être organisée en trois pôles distincts couvrant respectivement l'international, le national et le local. Ces pôles seraient chargés d'alimenter les différents supports et antennes qui pourraient conserver leur identité. L'existence d'une telle « newsroom » francophone permettrait de supprimer les doublons, de renforcer l'expertise et de favoriser la réactivité. Les rédactions en langues étrangères seraient maintenues et développées au sein du pôle international tandis que le pôle local aurait pour mission de développer le maillage régional et ultramarin sur l'ensemble des supports.

D. ORGANISER UN GRAND MÉDIA PUBLIC TERRITORIAL : « FRANCE MÉDIAS RÉGIONS »

Le rapprochement entre France 3 et France Bleu est engagé depuis 2018 et le lancement du projet de création de matinales communes¹. Cette nouvelle offre a été difficile à concevoir et plus encore à mettre en œuvre compte tenu des résistances dans les deux entreprises. Par

¹ <https://www.senat.fr/rap/a18-151-41/a18-151-410.html#toc4>

comparaison, il aura fallu nettement moins de temps à France Bleu et France 3 pour lancer une application numérique commune dédiée à l'information locale dénommée « Ici ».

L'intérêt de ces deux projets réside autant dans leurs objectifs et leurs spécificités que dans le potentiel de coopérations futures qu'ils révèlent. **L'enjeu aujourd'hui est de créer un véritable média de service public territorialisé qui puisse décliner son offre éditoriale sur tous les supports.** C'est la raison pour laquelle la mission conjointe de contrôle propose de réunir France 3 et France Bleu dans une même filiale de la société unique qui pourrait être dénommée « **France Médias Régions** ». Cette structure aurait pour mission de réorganiser à la fois l'offre et la présence territoriale de France 3 et France Bleu pour proposer des programmes conçus au plus près des territoires en partenariat avec les collectivités territoriales. Cette fusion de France 3 et France Bleu devrait également permettre de repenser les méthodes de travail en adoptant des modes de production plus souples et réactifs.

LES PROPOSITIONS DE LA MISSION CONJOINTE DE CONTRÔLE

Sur le financement du service public de l'audiovisuel public

Recommandation n° 1 (direction du budget et direction générale des médias et des industries culturelles) : Faute de solution fiscale alternative satisfaisante tant en matière de coût de collecte que de risque d'effets de transferts et sans mésestimer l'impact considérable de la disparition de la contribution à l'audiovisuel public sur les finances publiques, mettre en place une mission budgétaire dédiée à l'audiovisuel public, composée de programmes ciblant chacune des sociétés de l'audiovisuel public et pilotée par la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture et intégrant et en majorant les crédits dédiés à l'audiovisuel extérieur, jusqu'alors rattachés à la mission « Aide publique au développement ».

Recommandation n° 2 (direction du budget et direction générale des médias et des industries culturelles) : Déterminer les crédits affectés à ce nouvel outil budgétaire en fonction d'une réflexion préalable sur le périmètre du service public de l'audiovisuel et la nature des missions qui lui sont assignées.

Recommandation n° 3 (législateur) : Mettre en place une commission indépendante, l'*Autorité supérieure de l'audiovisuel public (ASAP)*, présidée par un magistrat de la Cour des comptes et composée en outre de quatre personnalités qualifiées, nommées par les commissions chargées des finances et de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat, chargée d'évaluer annuellement le coût des missions de service public assignées aux sociétés de l'audiovisuel public et de proposer au Gouvernement et au Parlement une trajectoire financière pluriannuelle pour les sociétés de l'audiovisuel public, répondant au financement des priorités qu'elle estimerait nécessaires. Elle émettrait également un avis sur le montant de la dotation budgétaire prévu en projet de loi de finances et établirait un état annuel des moyens dédiés à l'audiovisuel extérieur en les comparant à ceux mis en œuvre au sein d'autres Etats comparables.

Recommandation n° 4 (direction générale des médias et des industries culturelles) : Renforcer la spécificité des programmes de l'audiovisuel public en supprimant les recettes de parrainage de France Télévisions et de Radio France, la recherche de ressources publicitaires induisant une quête d'audience contradictoire avec l'ambition culturelle et éducative assignée aux programmes diffusés par le service public. Les pertes de recettes seront compensées par les mutualisations attendues dans le cadre d'une réforme de l'organisation du service public.

Recommandation n° 5 (France Télévisions) : Développer pour France Télévisions, la part de production dépendante dans une optique de revente possible à l'international des formats ainsi produits, en privilégiant les programmes de stock et favoriser la voie conventionnelle avec les producteurs indépendants pour consolider l'activité de distribution de droits audiovisuels de programmes coproduits ou préfinancés et donc diversifier les ressources.

Sur l'organisation et le périmètre du service public de l'audiovisuel public

Recommandation n° 6 (*direction générale des médias et des industries culturelles*) : Fusionner France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA au sein d'une société unique - France Médias - pour créer un média public puissant et innovant dans le numérique. Ajuster la durée des mandats des présidents afin de créer cette nouvelle société unique dès 2025.

Recommandation n° 7 (*France Télévisions, Radio France, Institut national de l'audiovisuel, France Médias Monde, Arte*) : Développer une véritable stratégie numérique unifiée pour l'ensemble de l'audiovisuel public afin de permettre aux Français d'accéder plus facilement à l'ensemble des programmes proposés par chaque société sur tous les supports.

Recommandation n° 8 (*direction générale des entreprises*) : Obliger les fabricants de téléviseurs et les opérateurs de télécommunication à permettre à leurs clients d'accéder directement à l'univers des programmes de l'audiovisuel public à travers une touche dédiée sur les télécommandes et un espace réservé sur la page d'accueil des interfaces TV des boxes.

Recommandation n° 9 (*France Télévisions, Radio France, France Médias Monde*) : Créer une véritable « newsroom » commune à l'ensemble des journalistes de France Télévisions, Radio France et France Médias Monde afin de supprimer les doublons et de renforcer l'expertise de l'information publique.

Recommandation n° 10 (*France Télévisions, Radio France*) : Rassembler France 3 et France Bleu dans une même filiale « France Médias Régions » afin de développer un grand média public territorial.



Roger Karoutchi
Co-Rapporteur
Sénateur
des Hauts-de-Seine
(*Les Républicains*)



Jean-Raymond Hugonet
Co-Rapporteur
Sénateur de l'Essonne
(*Les Républicains*)

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

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

Téléphone : 01.42.34.23.23