



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission

« MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES »

et compte de concours financiers

« AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »

Examen par la commission des finances mercredi 31 octobre 2018

Rapporteur spécial :

M. Roger KAROUTCHI

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES »	
I. LE PROGRAMME « PRESSE ET MÉDIAS » : UN BUDGET DE SOUTIEN À UN SECTEUR EN DIFFICULTÉ.....	9
A. L'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER DE L'AGENCE FRANCE PRESSE DANS SON PROCESSUS DE TRANSFORMATION.....	9
B. LE MAINTIEN GLOBAL DES AIDES À LA PRESSE	10
1. <i>Un dispositif complexe qui évolue à la marge en 2019</i>	<i>10</i>
2. <i>La validation communautaire de la dépense fiscale en faveur de la presse en ligne.....</i>	<i>12</i>
II. LE PROGRAMME « LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : DES CRÉDITS LARGEMENT CONSACRÉS AU FINANCEMENT DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE.....	13
A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN FAVEUR DU LIVRE, UNE PARTIE DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LIVRE ET DE LA LECTURE.....	14
1. <i>Un programme largement consacré au financement de la Bibliothèque nationale de France</i>	<i>14</i>
2. <i>Une politique marquée par le Plan bibliothèques, dont le financement échappe en grande partie au programme « Livre et industries culturelles »</i>	<i>15</i>
3. <i>Une augmentation des crédits du programme résultant de la budgétisation du financement du Centre national du livre</i>	<i>15</i>
B. LA POURSUITE DU SOUTIEN AUX INDUSTRIES CULTURELLES	16
III. LE CINÉMA, UN SECTEUR SOUTENU HORS CRÉDITS BUDGÉTAIRES	16
A. UN FONDS DE SOUTIEN ALIMENTÉ PAR DES TAXES AFFECTÉES.....	16
B. UN SOUTIEN COMPLÉTÉ PAR DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES »	20

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

I. UNE RÉDUCTION GLOBALE DU MONTANT DES RESSOURCES CONSCRÉES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC DANS UN CONTEXTE DE RÉFORME DU SECTEUR	21
A. LE NIVEAU GLOBAL DES RESSOURCES DE L'AUDIOVISUEL EN DIMINUTION, CONFORMÉMENT À LA TRAJECTOIRE D'ÉCONOMIES FIXÉE PAR LE GOUVERNEMENT	21
B. LA NÉCESSITÉ DE REDÉFINIR LE PÉRIMÈTRE ET LES MISSIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'AUDIOVISUEL COMME PRÉALABLE À LA RÉFORME	22
II. UNE CONTRIBUTION AUX ÉCONOMIES QUI NE TIENT PAS COMPTE DES EFFORTS RÉALISÉS PAR CERTAINS ACTEURS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC	23
A. FRANCE TÉLÉVISIONS : L'EFFORT LE PLUS IMPORTANT EN VALEUR ABSOLUE MAIS DES MARGES DE PROGRESSION CONSIDÉRABLES	23
B. RADIO FRANCE : UNE INTERROGATION DE TAILLE SUR LE FINANCEMENT DU CHANTIER DE RÉHABILITATION DE LA MAISON DE LA RADIO	24
C. DES EFFORTS DEMANDÉS À DES SOCIÉTÉS AYANT RÉALISÉ LEURS RÉFORMES DE STRUCTURES ET LA MAÎTRISE DE LEURS CHARGES : ARTE, FRANCE MÉDIAS MONDE ET L'INA	25
1. <i>Arte France : un mauvais signal adressé au partenaire allemand ?</i>	25
2. <i>France Médias Monde : la nécessité de soutenir l'audiovisuel extérieur, au cœur de la mission de l'audiovisuel public</i>	26
3. <i>L'institut national de l'audiovisuel (INA) : des coûts maîtrisés et une transformation réussie</i>	27
III. LA DIFFICILE COMPARAISON DU COÛT DES PROGRAMMES DE FRANCE TÉLÉVISIONS.....	28
A. DES INFORMATIONS PARCELLAIRES.....	28
B. LES AXES DE RATIONALISATION DU COÛT DES PROGRAMMES.....	29
1. <i>Des chantiers de rationalisation déjà engagés</i>	29
2. <i>Le défi de la régionalisation des programmes et de la polyvalence des métiers</i>	29
3. <i>La possibilité d'un encadrement du volume de programmes confiés à un même producteur</i>	30

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La mission « Médias, livre et industries culturelles »

1. Les crédits de la mission, qui s'élèvent à **581,35 millions d'euros**, sont en **augmentation de 26,74 millions d'euros** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2018.
2. Cette augmentation des crédits est la **conséquence d'une évolution du périmètre** de la mission en 2019 : les **ressources du Centre national du livre (CNL)** seront **budgétisées** à hauteur de 24,7 millions d'euros, en raison de la suppression proposée par le projet de loi de finances de plusieurs taxes à faible rendement.
3. La **situation financière** de l'Agence France Presse (AFP) reste **préoccupante**. L'Agence bénéficiera en 2019 d'un **soutien** de l'État **renforcé** de 2 millions d'euros. Le nouveau Président-directeur général a présenté un **plan destiné à maîtriser les charges** de l'AFP et à **retrouver une croissance** des recettes commerciales.
4. Le montant des aides à la presse est en diminution en 2019, mais cette diminution est la **conséquence de la baisse relative des volumes portés**, qui conduit à une baisse de 5 millions d'euros des aides au portage de la presse.
5. Le rapporteur spécial se félicite que le **taux réduit de TVA de 2,1 % applicable à la presse en ligne** ait fait l'objet, le 2 octobre dernier, d'une **validation** au niveau communautaire à la suite d'un accord trouvé entre les ministres des finances de l'Union européenne.

Le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »

1. Le niveau des ressources proposées pour l'audiovisuel public s'inscrit en 2019 dans le cadre des **économies demandées** par le Gouvernement aux sociétés concernées à la suite de la présentation des grands axes de la **réforme de l'audiovisuel public**. Un objectif de **190 millions d'euros d'économies** est fixé à l'horizon 2022, dont **36 millions d'euros dès 2019**.
2. Le rapporteur spécial estime qu'il est cependant **nécessaire de mener une véritable réflexion** sur la **définition du périmètre** du service public audiovisuel et des missions qui lui sont confiées, en particulier pour France Télévisions.
3. Les **incertitudes** qui entourent le **financement de l'achèvement du chantier de réhabilitation de la Maison de la Radio** doivent être levées par le Gouvernement au cours de la discussion budgétaire. Le rapporteur spécial considère que ce projet doit désormais être achevé, mais que **l'information du Parlement** sur les modalités qui permettront le financement de ces travaux est à ce jour **insuffisante**.
4. Les **efforts demandés à Arte et France Médias Monde** conduisent à **remettre en cause l'exercice de leurs missions** de service public, alors même que ces sociétés ont réalisé au cours des dernières années des plans de transformation et de maîtrise de leurs charges. Pour cette raison, le rapporteur spécial proposera d'**augmenter la dotation** prévue par le projet de loi de finances pour ces deux sociétés.

À la date du 10 octobre 2018, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF, le rapporteur spécial avait reçu 82 % des réponses du ministère de la culture et de la communication à son questionnaire budgétaire.

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

Les crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » sont **en augmentation apparente de 26,74 millions d'euros** en crédits de paiement en 2019, par rapport au montant voté en loi de finances initiale pour 2018.

Évolution de la répartition des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » de 2018 à 2019

(en millions d'euros)

<i>(en millions d'euros)</i>	LFI 2018		PLF 2019		Variation 2019/2018		Variation 2019/2018 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
180 - Presse et médias	283,95	283,95	280,95	280,95	-3,0	-3,0	-1,06%	-1,06%
334 - Livre et industries culturelles	261,91	270,66	283,01	300,40	+21,10	+29,74	+8,06%	+10,99%
Total Mission « Médias, livre et industries culturelles »	545,86	554,61	563,96	581,35	+18,10	+26,74	+3,32%	+4,82%

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

Cette augmentation cache en réalité une **relative stabilité des soutiens** aux secteurs concernés par la mission. En effet, une mesure de périmètre représentant 24,7 millions d'euros doit être relevée : il s'agit de la **budgetisation des ressources du Centre national du livre**, à la suite de la suppression proposée en première partie du projet de loi de finances pour 2019 d'un ensemble de taxes affectées à faible rendement.

Après neutralisation de cette évolution, la budgetisation de la mission « Médias, livre et industries culturelles » témoigne donc de la **continuité des politiques** proposées l'année dernière.

**Prévision de l'évolution de 2017 à 2020 du plafond des dépenses de la mission
« Médias, livre et industries culturelles » et du budget général de l'État,
hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »**

<i>Crédits de paiement (en milliards d'euros)</i>	LFI 2018	Prévision 2019 (LPFP)	PLF 2019 (Périmètre constant*)	Prévision 2020
Mission « Médias, livre et industries culturelles »	0,56	0,54	0,56	0,54

*En tenant compte de la budgétisation des ressources du Centre national du livre pour 24,7 millions d'euros en 2019

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

Concernant le **respect de prévision triennale** inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le montant des crédits de paiement de la mission « Médias, livre et industries culturelles » inscrit au projet de loi de finances pour 2019 est **supérieur d'environ 16 millions d'euros** aux prévisions, si l'on tient compte de la budgétisation des ressources du Centre national du livre.

Les emplois de la mission sont entièrement portés par les opérateurs du programme « Livre et industries culturelles ». En effet, les emplois de l'administration du ministère de la culture sont tous inscrits au programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ». **Le plafond d'emplois est fixé à 3 004** pour les opérateurs du programme « Livre et industries culturelles ». **22 emplois sont prévus hors plafond**. Ils se répartissent entre la cinémathèque française (7 emplois hors plafond) et le Centre national du cinéma et de l'image animée (15 emplois hors plafond).

I. LE PROGRAMME « PRESSE ET MÉDIAS » : UN BUDGET DE SOUTIEN À UN SECTEUR EN DIFFICULTÉ

Le montant des crédits du programme « Presse et médias » proposé par le projet de loi de finances pour 2019 sera globalement équivalent à celui voté en loi de finances initiale pour 2018. **Deux évolutions sont cependant à souligner** : un soutien financier renforcé à l'Agence France Presse (AFP) et une diminution du montant total des aides à la presse, en conséquence de la diminution des volumes portés.

Évolution de la répartition des crédits du programme « Presse et médias » de 2018 à 2019

(en millions d'euros)

	LFI 2018		PLF 2019		Variation 2019/2018 (%)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Relations financières avec l'Agence France Presse	131 476 239	131 476 239	133 476 239	133 476 239	1,52%	1,52%
Aides à la presse	118 478 901	118 478 901	113 478 901	113 478 901	-4,22%	-4,22%
Soutien aux médias de proximité	1 581 660	1 581 660	1 581 660	1 581 660	-	-
Soutien à l'expression radiophonique locale	30 748 639	30 748 639	30 748 639	30 748 639	-	-
Compagnie internationale de radio et de télévision (CIRT)	1 666 500	1 666 500	1 666 500	1 666 500	-	-
180 - Presse et médias	283 951 939	283 951 939	280 951 939	280 951 939	-1,06%	-1,06%

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

A. L'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER DE L'AGENCE FRANCE PRESSE DANS SON PROCESSUS DE TRANSFORMATION

Votre rapporteur spécial avait pointé l'année dernière la **situation financière préoccupante** de l'Agence France Presse (AFP), dans un contexte de forte concurrence étrangère. Les relations financières avec l'AFP, qui constituent la première action du programme « Presse et Médias », se décomposent en deux parties, conformément aux exigences du droit communautaire : d'une part, le paiement des abonnements commerciaux de l'État et, d'autre part, la compensation des missions d'intérêt général de l'Agence. La dotation globale qui sera versée à l'AFP en 2019 s'élèvera à 133,48 millions d'euros, dont 21,65 millions qui correspondent au paiement des abonnements.

Le contexte économique auquel doit faire face l'Agence est celui de la diminution de ses recettes commerciales. Le nouveau Président-directeur général de l'AFP, Fabrice Ries, a proposé un **plan de transformation** destiné d'une part à **réduire les coûts** de l'Agence, et d'autre part à **retrouver une croissance** auprès de ses clients, généralement des médias qui se trouvent eux-mêmes en situation difficile. Pour ce faire, la stratégie de l'AFP repose sur une priorité : le **développement de la vidéo**. Une accélération des investissements dans ce domaine est donc proposée, à laquelle doit s'ajouter une nouvelle culture commerciale de l'Agence.

Par ailleurs, le **chantier de la réduction des charges** doit être engagé, avec un plan de non remplacement des départs « naturels ». Ce plan représente une diminution nette de 125 postes en 5 ans et inclut cependant un certain nombre de recrutements indispensables pour le développement du pôle vidéo. Selon le Président-directeur général, cette limitation de la progression des charges de personnel, qui représentent 80 % des charges de l'AFP, doit permettre de retrouver l'équilibre en 2021, en lien avec la croissance de l'activité vidéo.

Dans ce contexte, le **soutien financier de l'État est renforcé**, en comparaison avec la loi de finances pour 2018, de 2 millions d'euros. L'aide de l'État est certes encadrée par le droit communautaire puisqu'elle ne peut excéder la compensation des missions d'intérêt général (MIG) de l'Agence, mais une sous-compensation de ces missions a été constatée et évaluée à 17 millions d'euros depuis la mise en place de ce dispositif en 2015. Un dossier auprès du fonds de transformation de l'action publique a donc été déposé par l'AFP pour obtenir un financement équivalent à ce montant afin de procéder aux investissements nécessaires.

Votre rapporteur note, à nouveau cette année, que **la situation de l'Agence reste préoccupante** et doit être suivie attentivement. Il observe cependant que l'AFP reste un outil indispensable, seule agence européenne parmi les trois grandes agences mondiales, avec une présence dans tous les pays du monde grâce ses bureaux. Ce dispositif permet de produire une information certifiée, précieuse dans un contexte de « *fake news* ».

B. LE MAINTIEN GLOBAL DES AIDES À LA PRESSE

1. Un dispositif complexe qui évolue à la marge en 2019

Les aides à la presse, dont l'évolution générale des dernières années est marquée par leur **réorientation en faveur de la modernisation** et du **développement numérique**, sont en **diminution** d'environ 6 millions d'euros pour 2019. Cette diminution est principalement concentrée sur la **réduction de l'aide au portage** de la presse. En effet, la baisse relative des volumes portés constatée depuis plusieurs années pour les titres éligibles à ces aides conduit à un ajustement de la dotation qui finance le fonds d'aide

au portage de la presse. Le montant de celui-ci est donc abaissé à 26,5 millions d'euros.

**Répartition et évolution des aides directes à la presse écrite
entre 2016 et 2019**

(en euros)

(AE = CP)	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018	PLF 2019
Programme 180 - Presse	127 754 707	125 839 207	119 430 676	113 478 901
Aides à la diffusion	56 700 000	51 308 083	45 741 273	40 887 903
<i>Aide au portage de la presse</i>	36 000 000	36 000 000	31 500 500	26 500 000
<i>Exonérations charges patronales pour les porteurs</i>	20 700 000	15 308 083	14 241 273	14 378 903
Aides au pluralisme	15 475 000	16 025 000	16 025 000	16 025 000
<i>Aides aux quotidiens nationaux d'IPG à faibles ressources publicitaires**</i>	12 655 000	13 155 000	13 155 000	13 155 000
<i>Aides aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'IPG à faibles ressources de petites annonces</i>	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000
<i>Aides à la presse régionale</i>	1 420 000	1 470 000	1 470 000	1 470 000
Aides à la modernisation	55 579 707	58 506 124	57 664 403	56 565 998
<i>Aides à la modernisation sociale</i>	3 400 000	1 250 000	500 000	300 000
<i>Aide à la distribution de la presse</i>	18 850 000	18 850 000	18 850 000	27 850 000
<i>Aide à la modernisation des diffuseurs</i>	3 680 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000
<i>Fonds stratégique pour le développement de la presse</i>	29 649 707	27 406 124	27 314 403	17 415 998
<i>Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse</i>	-	5 000 000	5 000 000	5 000 000
Programme 134* - Aides au transport postal	119 000 000	119 000 000	111 500 000	103 800 000
Total des crédits budgétaires dédiés aux aides à la presse écrite	246 754 707	244 839 207	230 930 676	217 278 901

* Programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie ».

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

Par ailleurs, le fonds stratégique pour le développement de la presse est en diminution par rapport à 2018 et s'élève à 17,4 millions d'euros, 9 millions d'euros ayant été transférés sur le fonds d'aide à la distribution de la presse, afin de **soutenir Presstalis**, seule société de messagerie qui distribue sur tout le territoire français les quotidiens nationaux d'information politique et générale, à la suite d'un protocole de conciliation homologué par le tribunal de commerce de Paris en mars 2018.

Votre rapporteur spécial relève que la répartition de ces aides, leur nombre et leurs critères d'attribution forment un **ensemble complexe**, dont la **cohérence** peut parfois sembler **insuffisante**. L'inscription des aides au

transport postal de la presse au programme 134 de la mission « Économie » ne permet pas d'avoir une vision globale des aides au secteur. Enfin, la place importante accordée à la presse d'information politique et générale ne doit pas occulter les besoins du reste de la presse, en particulier de la presse d'information professionnelle et spécialisée.

2. La validation communautaire de la dépense fiscale en faveur de la presse en ligne

Le secteur de la presse est également soutenu par l'existence d'une dépense fiscale, le taux de taxe sur la valeur ajoutée de 2,1 % sur les publications de presse. Celle-ci est la plus importante dépense fiscale rattachée au programme « Presse et médias », son montant est évalué à 170 millions d'euros pour 2019.

Évolution du montant des dépenses fiscales rattachées au programme « Presse et médias » de 2015 à 2018

(en millions d'euros)

	Chiffrage 2015	Chiffrage 2016	Chiffrage 2017	Chiffrage 2018	Chiffrage 2019
Taux de 2,10 % applicable aux publications de presse	165	160	220	180	170
Déduction spéciale prévue en faveur des entreprises de presse	0	1	1	1	1
Application d'une assiette réduite pour le calcul de la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision, pour les éditeurs de services de télévision dont l'audience quotidienne réalisée en dehors de la France métropolitaine est supérieure à 90 % de leur audience totale	ε	ε	ε	ε	ε
Réduction d'impôt accordée au titre des souscriptions en numéraire au capital d'entreprises de presse	-	ε	ε	ε	ε
Total des dépenses fiscales du programme 180 - Presse et Médias	165	161	221	181	171

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

Ce taux réduit est également applicable aux services de presse en ligne depuis le 1^{er} février 2014, mais cette extension, contraire aux dispositions de la directive 2006/112 CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, n'avait pas été validée jusqu'à présent par la Commission européenne. Celle-ci avait adressé

une mise en demeure à la France le 10 juillet 2014. Le Gouvernement avait alors défendu la conformité de l’alignement des taux de TVA applicables aux services de presse, qu’ils soient traditionnels ou en ligne, en invoquant le principe de neutralité fiscale. Une proposition de révision de la directive avait été présentée par la Commission européenne le 1^{er} décembre 2016 en ce sens, mais l’adoption de ce texte n’avait pas été rendue possible, ne recueillant pas l’unanimité des États membres.

Les ministres de finances de l’Union européenne se sont finalement mis d’accord le 2 octobre 2018 sur un ensemble de mesures concernant le système de TVA dans l’Union, dont l’alignement des taux de TVA qu’ils appliquent aux publications électroniques sur le régime plus favorable dont bénéficient les publications imprimées traditionnelles. Votre rapporteur spécial se félicite de cette évolution et de la fin de l’incertitude concernant la **conformité au droit communautaire de cette dépense fiscale** d’importance pour le secteur de la presse en ligne.

II. LE PROGRAMME « LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : DES CRÉDITS LARGEMENT CONSACRÉS AU FINANCEMENT DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE

Les crédits du programme « Livre et industries culturelles » **augmentent assez nettement** en 2019, de presque 30 millions d’euros en crédits de paiement. Cette augmentation est principalement due à la **budgetisation des ressources** du Centre national du livre, à hauteur de 24,7 millions d’euros.

Évolution de la répartition des crédits du programme « Livre et industries culturelles » de 2018 à 2019

(en euros)

	LFI 2018		PLF 2019		Variation 2019/2018 (%)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Livre et lecture	246 652 598	255 408 250	267 405 397	284 795 614	8,41%	11,51%
<i>Dont budgetisation des ressources du CNL</i>			24 718 000	24 718 000		
Industries culturelles	15 253 415	15 253 415	15 606 051	15 606 051	2,31%	2,31%
334 - Livre et industries culturelles	261 906 013	270 661 665	283 011 448	300 401 665	8,06%	10,99%

Source : commission des finances du Sénat, d’après les données budgétaires

A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN FAVEUR DU LIVRE, UNE PARTIE DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LIVRE ET DE LA LECTURE

1. Un programme largement consacré au financement de la Bibliothèque nationale de France

Le programme « Livre et industries culturelles » est en grande partie dédié au **financement de la Bibliothèque nationale de France**, dont la dotation pour 2019 s'élève à 207,9 millions d'euros. Cette dotation représente les deux tiers des crédits de paiement du programme. Le montant de la subvention pour charges de service public de la BNF est en augmentation apparente de 3,5 millions d'euros, mais cette augmentation correspond à :

- 540 000 euros transférés depuis le programme 224 de la mission « Culture » afin de contribuer au plan de rattrapage indemnitaire ministériel en faveur des agents de la bibliothèque. Le coût total de ce dispositif est évalué à 1,3 million d'euros, la différence étant prise sur le budget de la BNF ;

- 3 millions d'euros intégrés dans la subvention pour charges de service public, qui correspondent au montant habituellement reversé à la BNF depuis le budget du Centre national du livre. Ces crédits sont destinés au financement de la numérisation des collections dont la Bibliothèque a la charge.

La Bibliothèque nationale de France poursuit, dans un contexte de diminution de ses effectifs et de maîtrise de ses charges, **la transition numérique**, essentiellement par la transformation des métiers et par des redéploiements. Parallèlement, le nombre de livres publiés est maintenu à un niveau important, ce qui implique des gains de productivité pour les personnels chargés du traitement de ces ouvrages.

Par ailleurs, la BNF devra prochainement faire face à l'ouverture d'un nouvel espace public de bibliothèque lorsque les travaux du quadrilatère Richelieu seront achevés, en 2021. Si les coûts et les délais semblent désormais maîtrisés pour ce chantier dont le montant total est estimé à 233,2 millions d'euros, l'ouverture de la bibliothèque publique devra être réalisée sans crédits supplémentaires de fonctionnement.

La gestion du patrimoine immobilier, à laquelle environ 30 % du budget est consacrée, reste pour la BNF un véritable défi, qu'il s'agisse de la mise à niveau de la sécurité des 82 ascenseurs du site de Tolbiac ou des solutions à trouver pour **faire face à la saturation des réserves**. Cette question devra être traitée prochainement, dans la mesure où le niveau de saturation devrait être atteint dès 2023. **L'enjeu budgétaire est important** et évalué à ce jour à une trentaine de millions d'euros.

2. Une politique marquée par le Plan bibliothèques, dont le financement échappe en grande partie au programme « Livre et industries culturelles »

La politique du ministère de la Culture en faveur du livre et de la lecture donne **priorité à la lecture publique**. C'est cet objectif qui guide le plan Bibliothèques élaboré à la suite du rapport d'Erik Orsenna de février 2018. Il s'agit d'ouvrir davantage les bibliothèques et d'élargir leurs missions. Le financement de ce plan échappe cependant en grande partie au programme « Livre et industries culturelles », puisque les crédits destinés au financement de ce plan sont notamment inscrits sur le concours particulier de la dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques municipales et départementales de prêt. Celui-ci a été augmenté de 8 millions d'euros en 2018 afin de contribuer au financement des projets d'élargissement des horaires d'ouverture des bibliothèques. Il s'élève désormais à 88,4 millions d'euros, ce montant ayant été maintenu pour 2019. Ces crédits sont complétés par 2 millions d'euros inscrits au programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ». L'ensemble de ces financements doit permettre de soutenir 300 projets d'extension des horaires de bibliothèques, en compensant le surcoût pour les collectivités concernées pendant une durée de 3 à 5 ans.

3. Une augmentation des crédits du programme résultant de la budgétisation du financement du Centre national du livre

L'évolution principale concernant le périmètre de la mission « Médias, livre et industries culturelles » est portée par le programme « Livre et industries culturelles ». Il s'agit de la **budgétisation des ressources du Centre national du Livre (CNL)**, qui était auparavant financé par deux taxes affectées. L'article 9 du projet de loi de finances propose en effet la suppression de plusieurs taxes à faible rendement. Celles affectées au financement du Centre national du livre étaient prévues par les articles 1609 *undecies* et 1609 *duodecies* à *quindecies* du code général des impôts. Il s'agit de :

- la taxe sur l'édition des ouvrages de librairie, dont le rendement était évalué en 2017 à 5 millions d'euros ;

- la taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression, dont le rendement était évalué à 23 millions d'euros.

La dotation accordée au Centre national du livre pour 2019, qui comprend une dotation en fonds propres de 200 000 euros et une subvention pour charges de service public de 24,5 millions d'euros, **est fixée à un niveau qui tient compte** de l'attribution directe de 3 millions d'euros à la BNF pour le financement de la numérisation des collections dont elle a la charge. Ces

crédits étaient auparavant transférés à la Bibliothèque depuis le budget du CNL.

B. LA POURSUITE DU SOUTIEN AUX INDUSTRIES CULTURELLES

Les crédits consacrés aux industries culturelles sont maintenus à un niveau quasiment équivalent à celui de 2018, permettant la **reconduction de l'ensemble des postes de dépenses** de cette action.

Le Bureau export de la musique, qui avait vu sa subvention doublée en 2018 à la suite d'un amendement présenté par le Gouvernement bénéficiera en 2019 d'un soutien équivalent. Sa dotation est maintenue au même niveau, 2,7 millions d'euros, afin de permettre le soutien à l'export de la musique, considéré comme un objectif stratégique majeur pour la filière concernée.

Le soutien au secteur pourrait connaître en 2019 une évolution, si le projet de création d'un Centre national de la musique à partir de l'actuel Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) voyait le jour. Une mission de préfiguration a été confiée en ce sens à deux députés, Émilie Cariou et Pascal Bois. Leurs conclusions doivent être rendues publiques prochainement, à l'automne 2018.

Enfin, le budget de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) est également maintenu au niveau de 2018, à 9 millions d'euros.

III. LE CINÉMA, UN SECTEUR SOUTENU HORS CRÉDITS BUDGÉTAIRES

A. UN FONDS DE SOUTIEN ALIMENTÉ PAR DES TAXES AFFECTÉES

Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) est chargé d'une double mission, économique puisqu'il soutient l'industrie du cinéma dans un environnement concurrentiel, et culturelle, dans la mesure où le soutien au secteur doit permettre de garantir la diversité et l'originalité de la création française et européenne. Les aides qu'il attribue sont **financées par une série de taxes affectées**, dont le montant total s'élève en 2019 à 678,56 millions d'euros. Par comparaison, ce montant est environ 100 millions d'euros plus élevé que le montant total de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

**Évolution du produit des taxes affectées
au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) de 2015 à 2018**

(en millions d'euros)

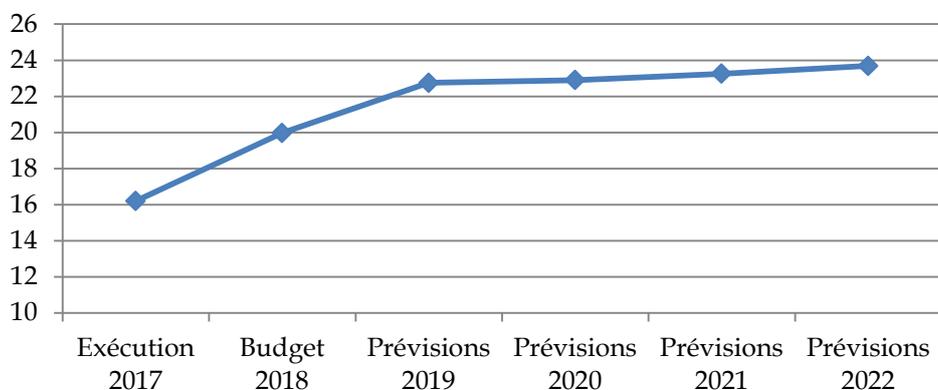
	Exécution 2017	Budget 2018	Prévisions 2019	Prévisions 2020	Prévisions 2021	Prévisions 2022
Taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA)	148,28	141,50	145,50	146,52	147,54	148,86
Taxe sur les services de télévision (TST)	510,51	512,02	510,25	508,08	509,49	508,24
<i>dont TST due par les éditeurs</i>	290,20	298,45	294,62	292,63	293,13	290,96
<i>dont TST due par les distributeurs</i>	220,31	213,54	215,64	215,46	216,35	217,28
Taxe sur les ventes de vidéo (TSV)	16,21	19,97	22,75	22,90	23,25	23,69
Recettes diverses	0,02	3,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Total du produit des taxes	675,02	676,53	678,56	677,55	680,32	680,84

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données communiquées par le CNC

Ces taxes affectées ont connu une **évolution notable en 2017**, avec l'entrée en vigueur des taxes dites « *Netflix* » et « *Youtube* », qui ont permis de rétablir le rendement de la taxe sur les ventes de vidéo, qui concernait à l'origine uniquement les ventes de vidéos physiques. L'extension de la taxe aux recettes publicitaires tirées de la diffusion de vidéo en ligne, gratuite ou payante, a été décidée par les lois de finances rectificatives pour 2013 et 2016, puis validée par la Commission européenne en 2017.

Évolution du rendement de la taxe sur les ventes de vidéo de 2017 à 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données budgétaires

Votre rapporteur observe que ces deux taxes constituent une **première étape de la contribution des plateformes numériques** dans le financement de la création cinématographique et audiovisuelle mais que le **rééquilibrage au profit des diffuseurs historiques**, qui contribuent actuellement à un niveau très élevé, **pourrait être poursuivi**.

La loi de finances rectificative pour 2017 avait par ailleurs sécurisé, à rendement constant, le dispositif de la taxe sur les éditeurs de services de télévision, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 27 octobre 2017 qui en avait censuré une partie importante dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Les dépenses financées par le fonds de soutien du CNC se répartissent en plusieurs catégories : des aides à l'écriture, des aides à la production, des aides à la distribution ou encore des aides à l'exploitation. Il peut s'agir de soutiens automatiques, sur critères, ou de soutiens sélectifs, attribués après l'avis d'une commission.

Des inquiétudes pèsent cependant sur le secteur du cinéma, au regard de la situation actuelle de Canal + qui finance très fortement la création cinématographique et audiovisuelle, mais également de la concurrence des grandes plateformes qui investissent beaucoup dans les séries.

**Évolution des dépenses du fonds de soutien du
Centre national du cinéma et de l'image animée de 2018 à 2019**

(en millions d'euros)

	Budget initial 2018	Prévision révisée 2018	Prévision 2019	Évolution 2018 révisé / 2019	
Action 1 - Production et création cinématographiques	129,74	132,54	127,08	-5,45	-4,10%
Soutien automatique à la production (générations et bonus)	81,29	84,08	78,63	-5,45	-6,50%
Soutiens sélectifs à la production	48,45	48,45	48,45	0	0,00%
Action 2 - Production et création audiovisuelles	279,66	276,66	248,74	-27,93	-10,10%
Soutien automatique à la production (générations)	231,5	228,5	203,58	-24,93	-10,90%
Soutiens sélectifs à la production	48,16	48,16	45,16	-3	-6,20%
Action 3 - Industries techniques et innovation (soutiens sélectifs)	19,94	19,94	20,94	1	5,00%
Action 4 - Distribution, diffusion et promotion	218,41	218,76	217,12	-1,63	-0,70%
Distribution cinématographique	50,33	50,33	50,33	0	0,00%
Soutien automatique à la distribution (générations et bonus)	35,28	35,28	35,28	0	0,00%
Soutiens sélectifs à la distribution	15,05	15,05	15,05	0	0,00%
Exploitation cinématographique	92,73	95,52	94,89	-0,63	-0,70%
Soutien automatique à l'exploitation (générations)	69,2	71,99	70,86	-1,13	-1,60%
Soutiens sélectifs à l'exploitation	23,54	23,54	24,04	0,5	2,10%
Soutien sélectif à la diffusion du cinéma	28,55	28,55	28,55	0	0,00%
Edition vidéo et VàD	11,61	11,61	11,61	0	0,00%
Soutien automatique à la vidéo et à la VàD (générations)	4,64	4,64	4,64	0	0,00%
Soutiens sélectifs à la vidéo et à la VàD	6,97	6,97	6,97	0	0,00%
Soutiens à la promotion du cinéma	35,2	32,75	31,75	-1	-3,10%
Soutien automatique à l'exportation (générations)	10	7,55	7,55	0	0,00%
Soutiens sélectifs à la promotion	25,2	25,2	24,2	-1	-4,00%
Action 4 bis - Plan numérique	3,67	3,67	3,67	0	0,00%
Action 5 - Autres soutiens aux industries cinématographiques et audiovisuelles	38,2	38,2	38,7	0,5	1,30%
TOTAL DES SOUTIENS	689,64	689,77	656,26	-33,51	-4,90%

Source : réponses au questionnaire parlementaire

B. UN SOUTIEN COMPLÉTÉ PAR DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES »

Le soutien au secteur du cinéma passe également par un ensemble de crédits d'impôts, dont le montant total est évalué à 372,3 millions d'euros pour 2019. Ces dispositifs, qui ont été renforcés ou étendus ces dernières années, contribuent à soutenir l'industrie du cinéma. Leur utilité, parfois questionnée, a fait l'objet de plusieurs travaux de contrôle. Parmi ces études, celle conduite par le Rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale¹ conclut globalement à la **pertinence de ces dispositifs** dans la **lutte contre les délocalisations de tournages**, dans un contexte de compétition internationale des crédits d'impôts. Par ailleurs, le CNC estime à 15 000 le nombre d'emplois créés grâce aux relocalisations que ces crédits d'impôts ont permis.

Évolution du montant des dépenses fiscales en faveur du cinéma de 2017 à 2019

(en millions d'euros)

	Chiffre définitif 2017	Évaluation actualisée 2018	Évaluation 2019
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)	22,4	30,3	30,3
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques	121,0	142,5	115,0
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles	125,9	131,0	125,0
Crédit d'impôt pour dépenses de production de jeux vidéo	13,0	24,0	45,0
Crédit d'impôt pour dépenses de production de films étrangers tournés en France	41,2	67,0	57,0
Total des dépenses fiscales en faveur du cinéma	323,5	394,8	372,3

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

¹ Rapport d'information n° 1172 (A.N., XV^e lég.) de la commission des finances sur l'application des mesures fiscales.

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

I. UNE RÉDUCTION GLOBALE DU MONTANT DES RESSOURCES CONSACRÉES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC DANS UN CONTEXTE DE RÉFORME DU SECTEUR

A. LE NIVEAU GLOBAL DES RESSOURCES DE L'AUDIOVISUEL EN DIMINUTION, CONFORMÉMENT À LA TRAJECTOIRE D'ÉCONOMIES FIXÉE PAR LE GOUVERNEMENT

Le projet de loi de finances pour 2019 est présenté, concernant l'audiovisuel public, comme la première étape de la mise en œuvre de la réforme souhaitée par le Gouvernement, même si les dotations des sociétés de l'audiovisuel public avaient été diminuées, dès l'année dernière, de 36,8 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent.

La présentation du budget 2019 s'inscrit dans le prolongement des grands axes de la réforme de l'audiovisuel public annoncée par la ministre de la culture, Françoise Nyssen, au début de l'été 2018. Le scénario dit « de l'anticipation », qui doit aboutir en 2022, prévoit au niveau financier des économies de **190 millions d'euros pour l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public**, dont 160 millions d'euros pour France télévisions.

À ces diminutions des dotations accordées aux sociétés de l'audiovisuel public s'**ajoutent 100 à 150 millions d'euros d'investissements dans le numérique** que le Gouvernement demande à ces sociétés de réaliser avant 2022, ce qui porte en réalité l'effort de réduction des coûts à 260 à 310 millions d'euros.

Le montant de la contribution pour l'audiovisuel public ne sera pas indexé sur l'inflation en 2019. Il restera au niveau de 2018, à 139 euros en métropole et 89 euros en outre-mer. Par ailleurs, la part du produit de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) qui était affectée auparavant à France télévisions est supprimée cette année.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit donc que le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » sera doté de **3 780,2 millions d'euros HT**, ce qui constitue une **diminution de 36 millions d'euros** par rapport à 2018, dont 26 millions pour France télévisions. **Toutes les sociétés sont mises à contribution**, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une diminution des dotations de Radio France (4 millions d'euros), Arte (2 millions d'euros), France Médias Monde (1,6 million d'euros), l'Institut national pour l'audiovisuel (1,2 million d'euros) et TV5 Monde (1,2 million d'euros).

**Évolution de la répartition des crédits du compte de concours financiers
« Avances à l'audiovisuel public » de 2016 à 2019**

(en millions d'euros HT)

	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution 2018/2019	
					<i>en M€</i>	<i>en %</i>
841 - France Télévisions	2 509,8	2 547,7	2 516,9	2490,8	-26	-1,03%
<i>dont TOCE</i>	139,1	164,4	85,5	0	-	-
842 - Arte	264,3	274,3	279,5	277,5	-2	-0,72%
843 - Radio France	606,8	612,3	596,3	592,3	-4	-0,67%
844 - France Médias Monde	244,0	251,5	257,8	256,2	-1,6	-0,62%
845 - Institut national de l'audiovisuel	89,0	89,0	88,6	87,4	-1,2	-1,35%
847 - TV5 Monde	76,9	78,4	77,4	76,2	-1,2	-1,55%
Total « Avances à l'audiovisuel public »	3 790,7	3 853,1	3 816,3	3780,2	-35,8	-0,94%

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

**B. LA NÉCESSITÉ DE REDÉFINIR LE PÉRIMÈTRE ET LES MISSIONS DU
SERVICE PUBLIC DE L'AUDIOVISUEL COMME PRÉALABLE À LA
RÉFORME**

Votre rapporteur s'étonne de la méthode du Gouvernement pour parvenir à diminuer le niveau des dépenses de l'audiovisuel public et réformer le fonctionnement des médias concernés. En effet, avant de déterminer des trajectoires de réduction des dotations des sociétés de l'audiovisuel public, il serait **nécessaire d'ouvrir une réflexion sur le périmètre et les missions du service public de l'audiovisuel**. Il apparaît en effet qu'à défaut de priorisation ou de choix des missions assumées par ces groupes, en particulier par France télévisions, la réalisation d'économies pour le secteur relève de l'équation insoluble.

À l'issue des auditions qu'il a conduites, votre rapporteur estime qu'il est indispensable que des orientations claires soient données à l'audiovisuel public afin d'**amorcer la transformation attendue pour les prochaines années**. En l'absence d'une telle redéfinition des missions, l'objectif d'économies de 190 millions annoncé par le Gouvernement risque de rester lettre morte. En particulier, le **positionnement de France Télévisions** interroge : le groupe cherche à la fois à se mesurer avec les

grands groupes privés tels que TF1 et M6, France 2 participant à une course à l'audience tout en devant assumer des missions de service public sans doute trop nombreuses. Il semble nécessaire de **recentrer le service public de l'audiovisuel sur des missions** à destination de la jeunesse, de promotion de la culture ou encore l'accès à la connaissance.

II. UNE CONTRIBUTION AUX ÉCONOMIES QUI NE TIENT PAS COMPTE DES EFFORTS RÉALISÉS PAR CERTAINS ACTEURS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

A. FRANCE TÉLÉVISIONS : L'EFFORT LE PLUS IMPORTANT EN VALEUR ABSOLUE MAIS DES MARGES DE PROGRESSION CONSIDÉRABLES

La part principale des économies demandées à l'audiovisuel public repose, en valeur absolue, sur France Télévisions, qui verra sa dotation **diminuer de 26 millions d'euros** en 2019. Néanmoins, au regard des 2,5 milliards d'euros de financements publics dont bénéficiait le groupe en 2018, il s'agit d'un **effort relatif**, représentant **1,03 % de sa dotation publique**.

Le groupe évalue l'effort à réaliser en 2019, compte tenu des augmentations de coût inévitables par ailleurs, à environ 50 millions d'euros. En 2018, la dotation de France Télévisions était en diminution d'environ 30 millions d'euros et le groupe indique que les efforts demandés ont été réalisés notamment grâce à :

- une diminution des emplois du groupe de 173 ETP par rapport à 2017 et à une optimisation des prises de congés ;
- des économies sur le programme national par la renégociation de certains contrats, l'optimisation des diffusions ou encore l'augmentation de la circulation des programmes entre les chaînes.

Votre rapporteur spécial considère qu'au regard de la taille du groupe et de la dotation qui lui est accordée, ces économies **doivent pouvoir être réalisées dans des conditions qui mettent moins en péril l'exercice des missions de service public** de France Télévisions que pour d'autres sociétés de l'audiovisuel public (*cf. infra*). Néanmoins, il est conscient que la masse salariale et les frais de structure, ajoutés aux nombreuses obligations auxquelles doit répondre France Télévisions, en particulier en matière de financement de la création, rendent la poursuite de la trajectoire d'économies d'ici 2022 irréalisable en l'absence d'orientations fortes arrêtées par le Gouvernement. Celles-ci impliquent des choix en termes de périmètre du service public audiovisuel, mais également une volonté de réduire les frais de fonctionnement, en particulier la masse salariale, de façon beaucoup plus nette que jusqu'à présent. Or, la feuille de route que constitue le « scénario

de l'anticipation » présenté par la ministre de la culture en juin dernier semble très en deçà des enjeux et France Télévisions risque de ne pas parvenir à réaliser les économies demandées.

B. RADIO FRANCE : UNE INTERROGATION DE TAILLE SUR LE FINANCEMENT DU CHANTIER DE RÉHABILITATION DE LA MAISON DE LA RADIO

Contrairement à l'année 2018 où les efforts demandés à Radio France avaient entièrement été absorbés par sa dotation d'investissement en raison du retard des travaux du chantier de réhabilitation de la maison de la Radio, le groupe **devra réaliser des économies de fonctionnement** à hauteur de 4 millions d'euros en 2019. La dotation de Radio France proposée par le projet de loi de finances s'élève à 592,3 millions d'euros HT. Les efforts de Radio France consisteront à redéployer ses moyens afin de renforcer l'offre numérique du groupe, ce qui devrait permettre de produire davantage de contenus avec des effectifs équivalents.

Ce sont les **incertitudes qui entourent le financement de la poursuite du chantier de réhabilitation de la maison de la Radio** qui ont principalement retenu l'attention de votre rapporteur spécial cette année. Cet important projet, qui a connu de nombreux retards et surcoûts depuis son origine, doit désormais être achevé dans des délais raisonnables. Pour cela, il est indispensable que le Gouvernement indique clairement les modalités du financement de la fin de ces travaux.

Il est particulièrement regrettable que les éléments transmis par le Gouvernement au Parlement pour éclairer son vote sur le budget de l'audiovisuel public se contentent d'énoncer que *« les coûts du chantier restant à couvrir ne seront définitivement connus qu'à l'issue des études techniques, à la fin de l'année 2018. La part non encore libérée de l'augmentation de capital de 2016 reste à verser en 2018, et les montants de subvention d'investissement pour les prochaines années demeurent encore à déterminer. La possibilité d'un recours à l'emprunt est également à l'étude, en conformité avec le contrat d'objectifs et de moyens de la société. L'objectif est en toute hypothèse que le chantier bénéficie d'un financement ad hoc et de ce fait ne pèse pas sur le reste du compte d'exploitation de la société »*¹. Votre rapporteur spécial souligne la **nécessité pour le Gouvernement de préciser**, au cours des débats budgétaires, **les modalités du financement de la fin des travaux** de la Maison de la Radio.

¹ Réponse au questionnaire parlementaire.

C. DES EFFORTS DEMANDÉS À DES SOCIÉTÉS AYANT RÉALISÉ LEURS RÉFORMES DE STRUCTURES ET LA MAÎTRISE DE LEURS CHARGES : ARTE, FRANCE MÉDIAS MONDE ET L'INA

Parmi les sociétés de l'audiovisuel public, certaines ont réalisé depuis plusieurs années des réformes de structure et une transformation des métiers qui ont permis de maîtriser l'évolution de leurs coûts de fonctionnement. Pourtant, le choix du Gouvernement a consisté à demander à l'ensemble du secteur de l'audiovisuel public un effort en 2019, avec une diminution de la dotation accordée, sans tenir compte de la trajectoire parcourue. Pour certaines sociétés, cet effort peut s'avérer sinon équitable, du moins dangereux pour l'exercice des missions de service public qu'elles assument.

1. Arte France : un mauvais signal adressé au partenaire allemand ?

La dotation d'Arte France proposée par le projet de loi de finances pour 2019 est en diminution de 2 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 et s'élève à 277,5 millions d'euros HT.

La chaîne a réalisé au cours des dernières années d'**importants efforts de maîtrise de ses charges courantes**. Ainsi, de 2011 à 2017, le montant de ces charges a été réduit de 62,5 millions d'euros à 47,5 millions d'euros, ce qui représente un effort de 24 %. Dans le même temps, les investissements dans les programmes ont été augmentés d'environ 35 millions d'euros, pour atteindre 150,1 millions d'euros en 2017.

Les transformations du groupe, en particulier la transformation numérique, ont été réalisées par un effort de formation de l'ensemble des personnels, sans recours aux licenciements ou à des recrutements. L'objectif d'un média tourné vers le numérique, que la réforme proposée par le Gouvernement a fixé aux sociétés de l'audiovisuel public, a donc d'ores et déjà été intégré par Arte France, qui a développé sa diffusion sur internet. La chaîne est désormais disponible en ligne dans une version sous-titrée en anglais, en espagnol, en polonais et en italien, grâce au soutien financier de la Commission européenne.

Votre rapporteur observe que la chaîne répond à une **mission claire de service public**, constante depuis sa création, qui consiste à œuvrer pour le rapprochement des peuples d'Europe à travers la promotion de la création audiovisuelle européenne.

Au regard de ces éléments, il semble **difficile de demander à Arte France de contribuer à hauteur de ce que le projet de loi de finances pour 2019 propose**, sans que ces efforts ne pèsent à terme sur les investissements en programmes qui ont constitué l'élément clé du redressement des audiences de la chaîne. Par ailleurs, il apparaît que le signal envoyé au

partenaire allemand d'Arte France pourrait s'apparenter à un désengagement français. Le niveau de financement public de l'audiovisuel étant fixé en Allemagne de façon pluriannuelle, la crainte des dirigeants d'Arte France est donc que la diminution de la contribution française ne conduise à une diminution de la contribution de son partenaire allemand.

Par ailleurs, dans un courrier adressé le 18 octobre 2018 à Emmanuel Macron et Angela Merkel, les dirigeants d'Arte G.E.I.E. et Arte France, Peter Boudgoust et Véronique Cayla, ont rappelé le rôle pionnier de la chaîne en matière numérique et proposé de « *faire de l'offre européenne d'Arte en six langues une plateforme commune à l'ensemble des chaînes de l'audiovisuel public franco-allemand, enrichie des programmes de France Télévisions, de la ZDF, l'ARD et d'autres partenaires européens. Arte deviendrait ainsi l'incubateur européen de l'audiovisuel public* ».

Votre rapporteur spécial proposera donc, par voie d'amendement, que la **dotation d'Arte France pour 2019 soit maintenue au niveau de l'année précédente** et bénéficie de 2 millions d'euros supplémentaires par rapport au montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2019.

2. France Médias Monde : la nécessité de soutenir l'audiovisuel extérieur, au cœur de la mission de l'audiovisuel public

Votre rapporteur spécial avait pointé l'année dernière au cours de la discussion budgétaire la **nécessité de garantir les ressources de l'audiovisuel public extérieur**, afin de maintenir la présence française dans le monde au travers des différents médias que rassemble France Médias Monde. L'amendement adopté par le Sénat, qui prévoyait de redonner 1,9 millions d'euros au groupe, n'avait cependant pas été conservé par l'Assemblée nationale.

À nouveau cette année, le niveau de la dotation proposée pour France Médias Monde conduit à s'interroger sur **l'exercice de ses missions de service public**. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une dotation de 256,2 millions d'euros HT, en diminution de 1,6 million d'euros.

Le budget de France Médias Monde est composé à 55 % de charges de personnel, le groupe n'achetant pas de programmes. Une diminution des frais support de 35 % a été réalisée ces dernières années, à la suite de réformes de structure qui avaient été soulignées l'année dernière. Cependant, le glissement mécanique de la masse salariale conduit à diminuer les marges de manœuvre du groupe malgré les réformes entreprises.

La diminution proposée cette année conduit à remettre en question l'exercice de certaines missions assumées par France Médias Monde. Votre rapporteur spécial **déplore le caractère incantatoire des économies demandées par le Gouvernement**, sans déterminer les réelles priorités de

l'audiovisuel extérieur. Les conséquences d'une diminution des financements publics de l'audiovisuel extérieur semblent bien plus **problématiques en termes stratégiques**, en particulier pour l'influence française dans le monde que le seraient des économies réalisées dans des programmes nationaux à caractère général. Il convient de rappeler que la concurrence mondiale s'intensifie et que les grands acteurs que sont la Russie, la Chine, mais également le Royaume-Uni et l'Allemagne tendent à renforcer les moyens consacrés à leur présence audiovisuelle dans le monde.

Ainsi, la poursuite de la trajectoire de réduction de la dotation de France Médias Monde conduira le groupe à devoir faire des choix déterminants concernant sa présence dans le monde.

Compte tenu de la diminution de la dotation proposée pour 2019 et de l'augmentation inéluctable de ses charges à hauteur de 2,9 millions d'euros, et malgré la possibilité d'un nouveau plan d'économies de 1,5 million d'euros, le déficit de France Médias Monde s'élèverait en 2019 à 3 millions d'euros.

Les dirigeants du groupe proposent **deux pistes pour sécuriser le financement de l'audiovisuel extérieur** et donc l'exercice des missions de service public que France Médias Monde, mais également TV5 Monde, assument à l'heure actuelle :

- en comparaison avec le modèle britannique qui a intégré une part des moyens supplémentaires consacrés à l'audiovisuel extérieur dans l'aide publique au développement, France Médias Monde a proposé à l'Agence française de développement un **projet d'aide au développement** par les médias à destination de l'Afrique ;

- **garantir un pourcentage** (au minimum 10 %) de contribution à l'audiovisuel public consacré à l'audiovisuel public extérieur, comprenant TV5 Monde.

Dans l'attente de la définition de priorités stratégiques et d'une solution pérenne de financement de l'audiovisuel public extérieur, votre rapporteur spécial proposera dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 un amendement **augmentant la dotation de France Médias Monde de 5 millions d'euros**.

3. L'institut national de l'audiovisuel (INA) : des coûts maîtrisés et une transformation réussie

La dotation proposée par le projet de loi de finances pour 2019 pour l'Institut national de l'audiovisuel (INA) s'élève à 87,4 millions d'euros HT, en baisse de 1,2 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2018. Cette diminution devrait conduire l'Institut à puiser dans sa capacité d'auto-financement pour poursuivre les projets en cours. Cette solution est rendue possible par la **réalisation d'un processus de maîtrise des charges**

d'exploitation et de **personnels**, conformément aux objectifs fixés par le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2015-2019. Ainsi, la masse salariale a été diminuée, fait rare, de 1,8 million d'euros entre 2013 et 2017, pour atteindre 65,6 millions d'euros. Les charges d'exploitation ont baissé quant à elles de 2 millions d'euros en cinq ans et s'élèvent sur la période 2015-2017 à 38 millions d'euros.

L'Institut a particulièrement développé la formation interne pour permettre la transformation des métiers rendue nécessaire par les évolutions numériques de son activité.

La caractéristique du financement de l'INA réside dans la **part importante de ressources propres de nature commerciale**, qui représentent environ un tiers de l'ensemble de ses ressources et près de 40 millions d'euros chaque année. L'INA ne se limite plus à la vente d'archives brutes mais propose désormais également des contenus produits.

Par ailleurs, l'Institut mène un projet immobilier global de modernisation de ses locaux sur le site de Bry-sur-Marne, où seront regroupés l'ensemble des services de l'INA. Ce projet a conduit l'Institut à renoncer à ses locaux parisiens. Le budget global de l'opération est de 25,8 millions d'euros, financés sur la trésorerie de l'Institut, et devrait être achevé à la fin de l'année 2020. Les budgets et délais sont pour le moment respectés.

III. LA DIFFICILE COMPARAISON DU CÔÛT DES PROGRAMMES DE FRANCE TÉLÉVISIONS

Dans le cadre du programme de contrôle de la commission des finances, votre rapporteur spécial avait décidé de comparer le coût des programmes de France Télévisions à celui des grands groupes privés de l'audiovisuel que sont TF1, Canal + et M6, afin de mieux comprendre les contraintes réelles du secteur et d'identifier d'éventuelles pistes d'amélioration ou d'économies en la matière. Les travaux ainsi menés se sont heurtés à une véritable difficulté d'accès aux éléments permettant d'établir une comparaison pertinente. Néanmoins, quelques observations peuvent être formulées.

A. DES INFORMATIONS PARCELLAIRES

Le premier obstacle dans l'accès aux données permettant la comparaison du coût des programmes a résidé dans les **difficultés du groupe France Télévisions à rassembler les informations demandées** par votre rapporteur spécial dans les délais souhaités. Par ailleurs, certaines données semblent inexistantes. C'est le cas par exemple de l'estimation du coût complet de la chaîne d'information en continu *franceinfo*. France

Télévisions ne raisonne sur ce projet qu'en termes de coûts additionnels. Cette approche doit cependant être complétée par une analyse plus complète des coûts, incluant l'ensemble des contributions à la chaîne d'information. Par ailleurs, le groupe renvoie à ses partenaires, notamment Radio France, pour connaître les coûts qu'ils supportent pour le fonctionnement de la chaîne d'information. Alors que les mutualisations et les coopérations entre groupes de l'audiovisuel public sont encouragées, on peut s'étonner qu'il n'existe aucun suivi global du coût d'un projet commun à plusieurs d'entre eux.

Le second obstacle concernant l'accès aux données concerne les groupes de l'audiovisuel privé. Si ceux-ci ont accepté de rencontrer le rapporteur spécial pour échanger sur les contraintes qu'ils supportent en matière de programmes, seul l'un d'eux a accepté de communiquer des chiffres précis.

B. LES AXES DE RATIONALISATION DU COÛT DES PROGRAMMES

La question du coût des programmes paraît incontournable dans le contexte de réforme de l'audiovisuel public et de la diminution des ressources de France Télévisions à l'horizon 2022. Si la comparaison avec le secteur privé n'a pas mis en évidence d'écarts manifestement excessifs, votre rapporteur est parvenu à plusieurs conclusions.

1. Des chantiers de rationalisation déjà engagés

Votre rapporteur a constaté que des chantiers ont d'ores et déjà été conduits pour rationaliser le coût des programmes de France Télévisions. Il note par exemple la **pratique des audits de programmes**. La mise en œuvre de cette politique a permis de réaliser, sur les seuls programmes de flux, une économie cumulée de près de 25 millions d'euros, ce qui représente 7 % du montant du financement accordé à ces programmes. France Télévisions souligne cependant que depuis 2015, la moitié des émissions ayant fait l'objet de deux audits, les marges d'économies ont le plus souvent été déjà optimisées et les coûts sont stabilisés. Les enseignements tirés de ces audits de programmes existants permettent également de créer de nouvelles émissions avec des budgets contraints dès le lancement.

2. Le défi de la régionalisation des programmes et de la polyvalence des métiers

La **régionalisation des programmes** constitue un des objectifs de la réforme proposée par le Gouvernement. Il semble cependant que le renforcement de la dimension régionale des programmes de France 3 ne soit pas source de rationalisation des coûts. En effet, décliner ou produire des

programmes différents pour chaque région ne pourra nécessairement pas conduire à réaliser des économies ni même à maintenir le coût des programmes concernés. Les dirigeants de France Télévisions reconnaissent d'ailleurs qu'il s'agit là d'un « défi ». Celui-ci impliquera donc de réaliser des économies sur les programmes nationaux qui occuperont l'antenne de la chaîne le reste du temps. Il sera par ailleurs indispensable pour France Télévisions d'ouvrir le chantier de la renégociation des conventions collectives. Cette renégociation visera certes les questions liées au temps de travail, mais elle englobera également la **question centrale de la polyvalence des métiers**.

En effet, il semble impossible de régionaliser davantage les programmes de France Télévisions, avec des coûts maîtrisés, sans une évolution des méthodes de travail. Cette évolution a été réalisée chez la plupart des acteurs du secteur qui ont conduit ces dernières années des plans d'économies ou de maîtrise des coûts. C'est le cas dans le secteur privé, mais également dans certaines sociétés de l'audiovisuel public, en particulier chez France Médias Monde, où les journalistes sont eux-mêmes chargés du montage de leurs sujets, ce qui n'est actuellement pas possible chez France Télévisions.

3. La possibilité d'un encadrement du volume de programmes confiés à un même producteur

Votre rapporteur estime qu'il serait également utile, à la fois pour améliorer la qualité des programmes et pour en maîtriser les coûts, d'**encadrer le volume de programmes** qui peut être **confié à un même producteur**. Ainsi, la place prise sur l'antenne des chaînes de l'audiovisuel public par certains programmes présentés et produits par la même personne ou la même société de production peut interroger. La direction de France Télévisions souligne que les programmes du groupe sont réalisés avec environ 700 producteurs chaque année et que le paysage des producteurs français tend à se recomposer avec le rachat de producteurs indépendants par des groupes. Néanmoins, il semble utile de fixer un plafond par producteur ou par groupe, afin de **garantir une diversité** et une rotation des producteurs et des animateurs.

En effet, le rôle du service public audiovisuel n'est pas de faire une place de choix dans sa grille de programme à l'un des producteurs en charge du jeu ou du divertissement « à succès » pour rester dans une course l'audience, dont il a été rappelé précédemment qu'elle n'était pas souhaitable. Cette limite par producteur pourrait être exprimée soit en nombre d'heures, soit en montant annuel de programmes achetés, les deux critères pouvant être combinés.