

N° 74

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES  
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 7

**COMMUNICATION AUDIOVISUELLE**

*Rapporteur spécial* : M. Claude BELOT

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 (2004-2005)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
A. UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE CARACTÉRISÉ PAR L'ÉROSION DES RÉSULTATS D'AUDIENCE DES CHAÎNES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC .....	6
1. <i>Audience des chaînes de télévision</i> .....	6
2. <i>Audience des radios</i> .....	9
B. LA RÉFORME DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE .....	12
C. LES DÉFICITS DU FONDS DE SOUTIEN À L'EXPRESSION RADIOPHONIQUE .....	15
1. <i>Le principe du fonds : le soutien aux radios locales associatives</i> .....	15
2. <i>Des aides multiformes</i> .....	16
3. <i>Une situation financière caractérisée par des déficits croissants</i> .....	17
D. LA GRÈVE DES JOURNALISTES DE RADIO FRANCE AU PREMIER SEMESTRE 2004.....	18
E. LA QUESTION DE LA VIABILITÉ FINANCIÈRE DES TÉLÉVISIONS LOCALES .....	21
1. <i>Un cadre juridique précisé par la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle</i> .....	21
a) Les évolutions législatives et réglementaires propres aux télévisions locales.....	21
b) L'impact favorable de l'ouverture des secteurs interdits de publicité pour les télévisions locales.....	22
2. <i>Le paysage élargi des télévisions locales</i> .....	23
a) Les télévisions locales permanentes.....	23
b) Les télévisions locales temporaires en métropole .....	24
3. <i>Les appels à candidatures en métropole</i> .....	25
4. <i>Une situation financière toujours fragile</i> .....	26
F. LES PERSPECTIVES DE RÉVISION DE LA DIRECTIVE « TÉLÉVISION SANS FRONTIÈRES » .....	27
G. LA QUESTION DU PIRATAGE AUDIOVISUEL.....	28
<b>II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	31
A. UN BUDGET PRIORITAIRE POUR LE GOUVERNEMENT.....	31
1. <i>Une croissance de 2,4 % de la ressource publique</i> .....	31
a) Les priorités budgétaires : la sauvegarde du patrimoine audiovisuel et la rénovation de la Maison de la Radio.....	31
b) La redevance .....	32
2. <i>Les recettes publicitaires des chaînes publiques en 2004 et les perspectives pour 2005</i> .....	36
a) Des objectifs de ressources propres en hausse.....	37
b) La place des chaînes publiques sur le marché publicitaire .....	38
3. <i>Les perspectives de recettes globales du secteur public audiovisuel : + 2,6 % de progression en 2005</i> .....	43
B. LA SITUATION DES DIFFÉRENTS ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC.....	44
1. <i>Les sociétés du groupe France Télévisions</i> .....	44
a) Le périmètre du groupe France Télévisions .....	44
b) Des évolutions globales favorables pour France Télévisions dans le respect des objectifs du contrat d'objectifs et de moyens .....	46
c) Le budget de la holding .....	48

d) Les différentes chaînes du groupe France Télévisions .....	50
2. <i>Les autres organismes de l'audiovisuel public</i> .....	57
a) L'Institut national de l'audiovisuel .....	57
b) ARTE France.....	64
c) Radio France.....	69
d) RFI Radio France Internationale.....	74
<b>III. L'ÉVOLUTION DU PAYSAGE AUDIOVISUEL</b> .....	78
<b>A. LA MISE EN ŒUVRE DU NUMÉRIQUE TERRESTRE</b> .....	78
1. <i>La définition de l'offre de services et l'organisation des multiplex</i> .....	79
2. <i>Des travaux techniques marqués par la question des normes de diffusion</i> .....	82
a) La planification des fréquences.....	82
b) Les normes de diffusion.....	83
3. <i>La question du calendrier</i> .....	86
4. <i>La désignation des distributeurs commerciaux</i> .....	88
<b>B. LA CHAÎNE FRANÇAISE D'INFORMATION INTERNATIONALE TOUJOURS EN QUÊTE DE FINANCEMENTS</b> .....	88
1. <i>Un dossier bien avancé en 2003</i> .....	89
2. <i>Un financement posant la question des moyens de l'audiovisuel public</i> .....	90
3. <i>Un dossier abandonné ?</i> .....	92
<b>C. LA PRÉPARATION DU PASSAGE À LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)</b> .....	92
1. <i>Une nomenclature budgétaire non stabilisée</i> .....	93
a) Les propositions initiales du gouvernement prenaient en compte les attentes de votre commission des finances .....	93
b) Un changement de nomenclature insatisfaisant tendant à la constitution d'une mission mono-programme .....	94
2. <i>La définition en cours des objectifs et indicateurs de performance</i> .....	97
a) Les objectifs et les indicateurs de performance, fondement du passage d'une culture de moyens à une culture de résultats.....	97
b) Les objectifs et les indicateurs de performance envisagés pour les organismes de l'audiovisuel public .....	99
<b>D. L'ASSUJETTISSEMENT DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE À LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE</b> .....	102
1. <i>L'assujettissement à la TVA de la redevance audiovisuelle : un bilan financier favorable aux organismes de l'audiovisuel public</i> .....	102
2. <i>Un fondement juridique contestable</i> .....	103
<b>ARTICLE 62 DU PROJET DE LOI DE FINANCES RATTACHÉ AU BUDGET DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE</b> .....	106
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ARTICLES 73 BIS, 73 TER ET 73 QUATER RATTACHÉS AU BUDGET DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE</b> .....	108
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	114
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	120

<b>ANNEXE : ÉTUDE DU SERVICE DES ÉTUDES JURIDIQUES DU SÉNAT SUR LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'ASSUJETTISSEMENT À LA TVA DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE, EN DROIT INTERNE ET AU REGARD DU DROIT COMMUNAUTAIRE .....</b>	<b>122</b>
--	------------

## I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les crédits proposés au projet de budget pour la communication audiovisuelle au titre de l'année 2005 s'inscrivent dans la **continuité**, mais dans le cadre d'une **réforme de fond consistant à proposer**, à l'article 24 du présent projet de loi de finances, **l'adossment du recouvrement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation pour les particuliers, et à la taxe sur la valeur ajoutée pour les professionnels.**

Le projet de **budget de l'audiovisuel public en 2005** atteint **3,464 milliards d'euros** (y compris les ressources propres), en augmentation de 2,6 % par rapport à 2004.

Hors ressources propres, **les dotations budgétaires s'élèvent à 2,66 milliards d'euros**, dont 2,59 milliards d'euros (**en augmentation de 2,4 %**) au titre de la redevance audiovisuelle et 72,13 millions d'euros de dotations de RFI provenant du budget du ministère des affaires étrangères.

**Votre rapporteur spécial regrette que la redevance soit ainsi maintenue à un niveau (116 euros) à peine supérieur à la moitié de celui de plusieurs de nos partenaires européens**, dont l'Allemagne et la Grande-Bretagne (environ 190 euros dans ces deux pays). Votre rapporteur spécial se félicite que des ressources supplémentaires soient attendues du changement du mode de recouvrement mais observe que, sauf une augmentation du nombre de foyers fiscaux, les principales marges de progression à l'avenir seront fondées sur une augmentation du taux, arrondi cette année à l'unité inférieure (116,50 euros contre 116 euros). En effet, les gains déjà obtenus suite au renforcement de la lutte contre la fraude d'une part et l'exonération des résidences secondaires d'autre part, proposée à l'article 24 du présent projet de loi de finances, rendent les perspectives d'évolution future de l'assiette moins dynamiques.

L'année 2005 devrait être caractérisée par des évolutions importantes pour le paysage audiovisuel, du fait notamment de **la mise en place des premières chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT), prévue début 2005**, laquelle contribuera à redessiner profondément le paysage audiovisuel, dans un contexte d'essor continu des télévisions locales.

En revanche, **l'aléa du financement de la chaîne française d'information internationale** pose la question du délai dans lequel notre pays disposera d'un indispensable outil de rayonnement international.

**La mise en place de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**, issue d'une initiative parlementaire, réouvrera en profondeur le cadre de discussion budgétaire à compter de 2006. Les

ressources de l'audiovisuel public devraient être examinées principalement lors du vote de la mission « Soutien aux médias », selon des objectifs et des indicateurs de performance en partie déjà définis.

#### **A. UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE CARACTÉRISÉ PAR L'ÉROSION DES RÉSULTATS D'AUDIENCE DES CHAÎNES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

##### **1. Audience des chaînes de télévision**

Concernant le paysage télévisuel, le secteur du **câble** et du **satellite** a poursuivi son développement. Selon le bilan 2003 effectué par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le nombre d'abonnés fin 2003 a atteint 5,9 millions (soit 25 % des 23,3 millions de foyers équipés d'un téléviseur), en hausse de 8 % par rapport à 2002, dont 2,4 millions d'abonnés au câble et 3,5 millions au satellite. Le **chiffre d'affaires** du secteur, estimé à **893,6 millions d'euros**, a enregistré une **progression de 5 % en 2003**, atteignant 13 % du chiffre d'affaires global du secteur de la télévision (lequel s'élève à 7,02 milliards d'euros), contre 12 % en 2002.

La part des chaînes thématiques tend à s'accroître : leur chiffre d'affaires en 2003 s'est élevé à 106,7 millions d'euros, ayant octuplé depuis 1993.

Le CSA a souligné que la France comptait toutefois « *parmi les pays d'Europe les moins avancés en matière d'accès à la télévision multichânes* », en relevant *a contrario* que 2 millions de foyers étaient abonnés à Canal+ en version analogique hertzienne.

Dans un contexte global de consolidation de la situation financière des sociétés du secteur audiovisuel public, **les résultats d'audience des chaînes de l'audiovisuel public, enregistrés entre septembre 2003 et juin 2004, ont marqué le pas** (*cf. tableau ci-après*). Si la tendance longue à l'érosion de l'audience des principales chaînes hertziennes affecte **France Télévisions** à l'instar de TF1 et de Canal+ (à l'exception notable de M6), du fait de la diversification du paysage audiovisuel, les résultats globaux de France Télévisions ont reculé fin 2003 et début 2004 (38,5 % de part d'audience moyenne, contre 39,5 % entre septembre 2002 et août 2003), à la différence de TF1 (32,1 % contre 32,0 %), malgré les bons résultats de France 5 dont l'audience a progressé de 2,8 % à 3,0 % au cours de cette période et a doublé depuis 1996. L'érosion de l'audience a affecté plus fortement France 3 (de 16,1 % à 15,3 %) que France 2 (de 20,6 % à 20,2 %).

Entre septembre 2003 et juin 2004, France 2 s'est placée 39 fois en tête des chaînes pour ses résultats d'audience en première partie de soirée,

dont 22 fois grâce à une fiction, un film ou une série. Quatre des cinq meilleurs résultats d'audience de la chaîne ont toutefois été obtenus à l'occasion de la retransmission d'événements sportifs, du fait notamment de la retransmission des matches de football de l' « Euro 2004 ».

**Les meilleurs résultats d'audience de France 2  
(septembre 2003 – juin 2004)**

*« La fiction française se classe bien dans le palmarès des meilleures audiences de la chaîne avec notamment de beaux succès pour les mini-séries telles que Les Thibault avec Jean Yanne (7,2 millions de téléspectateurs en moyenne pour les 4 épisodes), Franck Riva avec Alain Delon (7,1 millions de téléspectateurs pour les 3 parties) ou encore Ambre a disparu avec Miou-Miou (7,2 millions pour les 2 parties). Mais les séries continuent également à enregistrer de bons résultats : 7.1 millions de téléspectateurs pour l'épisode « Secrets » de L'Instit (15<sup>ème</sup> position) ou encore 7,2 millions pour « Violences conjuguguées » de P.J. (18<sup>ème</sup> position).*

*« Le sport est également très présent cette année dans le palmarès (7 occurrences sur 20, dont 4 parmi les 5 premiers résultats). Le football attire en particulier avec l'Euro 2004 et notamment le match France / Croatie qui réunit plus de 14 millions de téléspectateurs, soit la meilleure audience de la chaîne depuis le 28 juin 2000 (demi-finale de l'Euro France / Portugal). Mais le rugby fait également recette cette saison : notons les 9.4 millions de téléspectateurs pour la demi-finale France / Angleterre lors de la Coupe du monde à 10h du matin (4<sup>ème</sup> position) et 8,8 millions pour la revanche de cette rencontre dans le tournoi des 6 nations, pour la première fois en Prime Time (5<sup>ème</sup> position).*

*« Le documentaire se classe dans le palmarès grâce à la Soirée spéciale Pompéi : à 21h, Le dernier jour de Pompéi attire 8,8 millions de téléspectateurs (6<sup>ème</sup> position) et à 21h50, Les mystères de Pompéi en réunit 7,4 millions (13<sup>ème</sup> position).*

*« L'information obtient toujours de bons résultats : 14 éditions du Journal de 20h réunissent plus de 6,6 millions de téléspectateurs.*

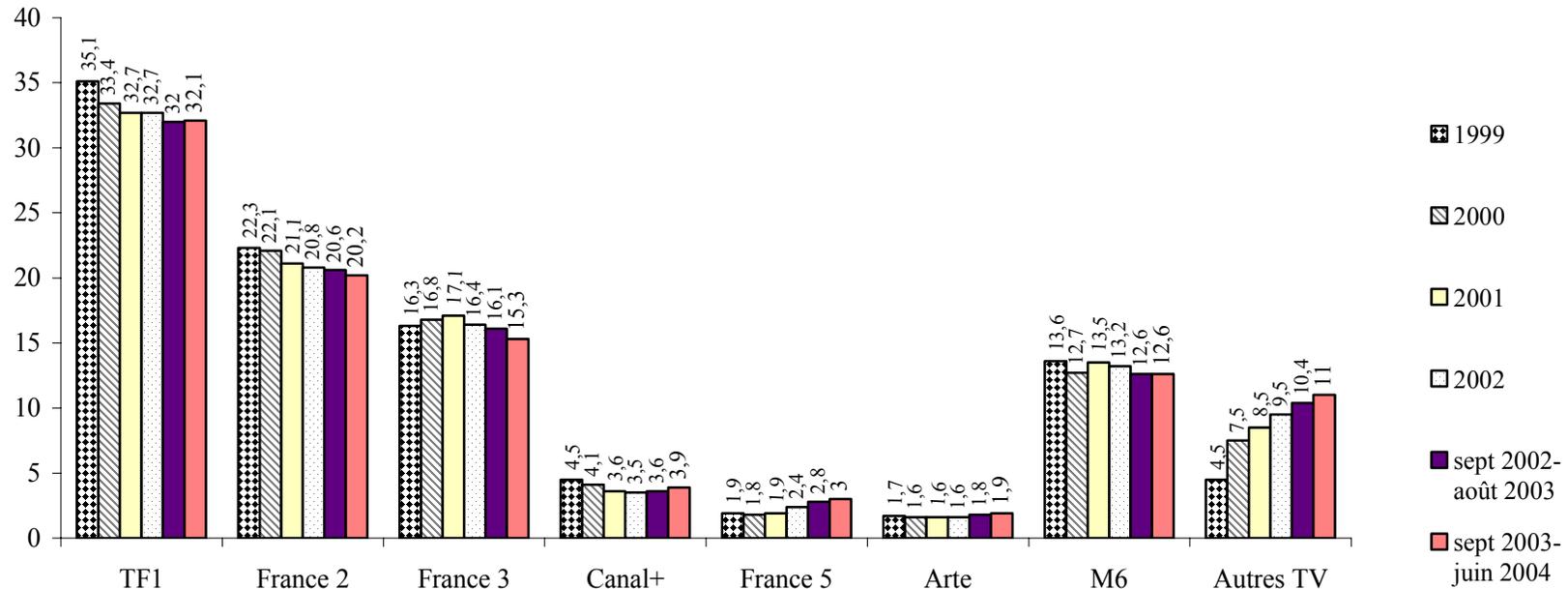
*« Les variétés sont également une valeur sûre : Shirley et Dino & Cie réunit 8,6 millions de téléspectateurs (7<sup>ème</sup> position) et pas moins de 5 éditions du Plus grand cabaret du monde attirent plus de 6,7 millions de téléspectateurs.*

*« Deux classiques du cinéma français se classent dans le palmarès : 7,7 millions de téléspectateurs pour Le Père Noël est une ordure (D7) (9<sup>ème</sup> position) et 7,5 millions pour Les Tontons flingueurs (D7) (11<sup>ème</sup> position). L'inédit Tigre et dragon attire 6,7 millions de téléspectateurs et clôt le classement [en 20<sup>ème</sup> position] ».*

Source : France Télévisions

### Evolution de l'audience des chaînes de télévision en France (1999-2004)

(en % de parts d'audience)



Source : Médiamétrie

## 2. Audience des radios

Dans le domaine radiophonique, l'audience de la radio a enregistré un tassement au cours de la période récente (septembre 2003 – juin 2004), après des résultats 2003 considérés comme exceptionnels. **A moyen terme, en dix ans, l'audience de la radio, en semaine, a fortement augmenté, passant de 36,2 millions à 40,3 millions d'auditeurs quotidiens** (soit une **progression de 4,1 millions d'auditeurs de 11,2 %**) entre les périodes septembre 1993 - juin 1994 et septembre 2003 - juin 2004.

En revanche, **la durée moyenne d'écoute a diminué**, de 193 à 175 minutes (**soit une baisse de 9,3 %**) au cours de la même période, traduisant une évolution des comportements de loisirs des Français. L'écoute de la radio sur Internet a enregistré une progression de 15 % sur six mois, représentant 5.451.000 auditeurs.

**S'agissant des parts d'audience**, au cours de la saison radiophonique, septembre 2003 - juin 2004, 13.600.000 personnes (27,4 %) ont écouté au moins un programme produit par Radio France. **Le groupe Radio France représente 22 % de la consommation totale du média, soit un tassement par rapport à la précédente saison septembre 2002 – juin 2003 (23,2 %).**

**France Inter**, avec une audience cumulée de 10,6 % soit 5.250.000 auditeurs, est en retrait de 0,6 point par rapport à l'an dernier. A l'instar de la quasi-totalité des stations, sa durée d'écoute quotidienne (130 minutes) diminue (- 7 minutes) mais elle est la radio généraliste qui recule le moins concernant cet indicateur et est, très proche derrière RTL, la station qui fidélise le mieux ses auditeurs au long de la journée.

France Inter se classe dans le trio de tête des radios dans 31 des 97 agglomérations mesurées par Médiamétrie en nombre d'auditeurs.

**France Info**, avec 10 % d'audience cumulée, enregistre une perte de 500.000 auditeurs en un an. Cette baisse est en partie imputable à la période de grèves du début de l'année 2004. France Info est première à Lyon, Nantes et Aix-en-Provence, ainsi que sur la région de Paris et de la petite couronne.

Avec 3.400.000 auditeurs, **France Bleu** est en progression pour la deuxième saison consécutive. Avec une audience cumulée s'établissant à 6,9 %, ce réseau généraliste est le seul à améliorer son score de l'an dernier.

**France Culture**, comme lors de la saison précédente, enregistre son meilleur résultat sur un jour moyen avec 1,3 % d'audience cumulée. Les 642.000 auditeurs sont restés en moyenne 89 minutes à l'écoute de

France Culture. En élargissant son auditoire, la station réussit à toucher un public plus jeune et plus populaire.

**France Musiques** est écoutée un jour moyen par 900.000 personnes soit une part d'audience de 1,8 %.

L'audience de **FIP** reste stable par rapport à la saison précédente en Ile-de-France avec 2,3 % d'audience cumulée, soit 215.000 auditeurs, et à Strasbourg avec 4,4 % d'audience cumulée soit 16.300 auditeurs. La station progresse à Bordeaux, où sa part d'audience s'élève à 4,1 %, soit 27.100 auditeurs, contre 3,4 % l'an dernier, et à Nantes (4,9 % de part d'audience, soit 23.000 auditeurs, contre 3,4 % l'an dernier).

Ne comptant que 17 fréquences, **Le Mouv'** est écouté chaque jour par 454.000 personnes soit 0,9 % de la population âgée de plus de 13 ans. Les meilleurs scores du Mouv' sont obtenus à Toulouse (8,5 %), Dijon (7,8 %), Brest (6,9 %) et Rennes (6,8 %). Cette radio n'a pas encore atteint ses objectifs d'audience dans d'autres régions, notamment en Ile-de-France (0,9 %).

Le paysage radiophonique est toutefois appelé à évoluer prochainement, du fait du **renouvellement entre 2006 et 2008 de plus de 57 % des autorisations accordées (soit 1.616 fréquences)**, pour parvenir à un équilibre entre les radios nationales, indépendantes, associatives et du service public. En effet, de nombreux opérateurs se plaignent d'une couverture nationale insuffisante.

Sur cette question sensible, votre rapporteur spécial rappelle que **le principe de reconduction des fréquences, pour une durée de deux fois cinq ans, a effectivement tendu à figer le paysage radiophonique pendant quinze ans (cf. encadré ci-dessous)**.

Face aux difficultés ainsi posées, le CSA a constitué en 2004 un groupe de travail spécifique, en vue d'apprécier les perspectives et les coûts d'une refonte de la bande FM susceptible de dégager des fréquences supplémentaires.

**Le point de vue du CSA sur les dispositions réglementaires relatives à l'attribution des fréquences radiophoniques**

**« Tous les opérateurs souhaitant créer un nouveau service radiophonique ou développer un service déjà existant - que ce soient les radios associatives, les radios locales ou régionales commerciales, les réseaux thématiques et musicaux ou les radios généralistes - rencontrent des difficultés pour obtenir de nouvelles autorisations.**

**« En effet, depuis la loi de 1982 permettant d'attribuer des autorisations aux radios privées, des centaines de projets ont vu le jour et, au fur et à mesure des différents appels aux candidatures, toutes les régions ont été planifiées et toutes les fréquences susceptibles d'être utilisées ont été cherchées et attribuées. Actuellement, plus de 3.500 fréquences sont utilisées sur le territoire de la métropole par des radios privées.**

**« La loi du 1<sup>er</sup> février 1994 - en instaurant le principe de la reconduction des autorisations hors appel aux candidatures deux fois pour une durée de cinq ans chacune - a contribué à figer le paysage pour une durée de quinze ans, alors que la totalité du spectre hertzien avait déjà été attribué.**

**« Depuis 1995, aucun appel général n'a donc pu être lancé par le CSA et il faudra attendre 2006 pour relancer des appels aux candidatures dans la plupart des régions où un grand nombre d'autorisations viendront à terme permettant la remise à plat du paysage radiophonique de ces régions.**

**« Le CSA n'a donc pu lancer que des appels aux candidatures très partiels portant sur les quelques fréquences qui se trouvaient avoir été libérées à la suite de liquidations judiciaires, de dissolutions d'associations, de restitutions d'autorisations, de rares non-reconductions et encore plus rares retraits d'autorisations. Radio France a également restitué un certain nombre de ses fréquences non utilisées, ce qui a offert de nouvelles disponibilités pour les radios privées.**

**« A chaque appel lancé, les candidats ont été très nombreux compte tenu de la rareté des fréquences vacantes. On peut souvent comptabiliser une vingtaine de candidatures pour une seule fréquence.**

**« Le choix du CSA est donc très difficile et il doit s'appuyer sur les critères fixés par la loi pour, sur chaque zone, sélectionner le projet qui répond le mieux au pluralisme des courants d'expression socioculturels, à la diversification des opérateurs et des formats, en veillant à l'équilibre des différentes catégories de radios. Il est évident que, pour un opérateur donné, la possibilité d'obtenir de nouvelles fréquences et d'augmenter son bassin de population est lente et incertaine.**

**« Au moment où un grand nombre de fréquences vont pouvoir être remises en jeu au terme de leurs quinze ans d'autorisations à partir de 2006, la question se pose de savoir si les plans de fréquences pourront être optimisés et si de nouvelles fréquences pourraient être dégagées.**

*« C'est pourquoi, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a décidé lors de sa réunion plénière du 3 février 2004, de créer un groupe de travail dénommé "FM 2006".*

*« Ce groupe est chargé d'apprécier les perspectives et les coûts d'une refonte de la bande FM susceptible de dégager des fréquences supplémentaires. Une étude d'optimisation des méthodes de planification de la bande FM est conjointement conduite par le CSA et la DDM. Un appel d'offres a été publié au BOAMP<sup>1</sup> le 18 juin 2004 et l'étude sera réalisée au cours des prochains mois.*

*« Par ailleurs, en application de l'article 105-1 de la loi du 30 septembre 1986, le CSA va lancer avant le 10 octobre 2004 une consultation contradictoire relative, d'une part, à l'aménagement du spectre hertzien et à l'élaboration d'un nouveau plan de fréquences en vue du développement optimal de la diffusion radiophonique, au plan national, et d'autre part, à l'optimisation de la diffusion et de la couverture des services associatifs, locaux, régionaux et thématiques indépendants. Les conclusions de cette consultation seront rendues publiques.*

*« En outre, la loi du 9 juillet 2004 a instauré un régime juridique pour la radio numérique. Préalablement au lancement d'un appel aux candidatures, le CSA procédera dans les prochains mois à une consultation publique sur l'utilisation de la ressource pour la diffusion en mode numérique.*

*« Enfin, la loi sur les communications électroniques du 9 juillet 2004 prévoit un certain nombre de dispositions pour améliorer les procédures d'instruction des appels aux candidatures et en réduire les délais.*

*« Un délai de huit mois maximum devra s'écouler entre la date limite de dépôt des dossiers de candidatures et la délivrance des autorisations. Afin d'atteindre cet objectif, la liste des fréquences disponibles sera publiée en même temps que l'appel aux candidatures. Ces dispositions seront ainsi de nature à répondre aux souhaits des opérateurs radiophoniques de voir les appels aux candidatures aboutir plus rapidement ».*

Source : CSA

## **B. LA RÉFORME DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE**

En application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, la loi de finances initiale pour 2004 a remplacé la redevance, taxe parafiscale, par une « imposition de toute nature », mais sans modifier l'imputation du produit correspondant ni les bénéficiaires de son produit.

L'article 24 du présent projet de loi de finances propose, suite au rapport d'information<sup>2</sup> de notre collègue député Patrice Martin-Lalande ayant effectué des recommandations en ce sens, d'adosser le recouvrement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation pour les particuliers, et à la taxe sur la valeur ajoutée pour les professionnels. En l'absence de détention

<sup>1</sup> Bulletin officiel des annonces de marchés publics.

<sup>2</sup> Assemblée nationale, rapport d'information n° 1019 (XII<sup>ème</sup> législature), juillet 2003.

d'un appareil de télévision, une déclaration sur l'honneur serait ainsi effectuée par le redevable.

Une augmentation du produit de la redevance audiovisuelle est attendue de cette réforme, du fait d'**économies de gestion** liées au redéploiement de 1.000 des 1.400 agents du service de la redevance, ainsi que d'une diminution de la fraude.

En revanche, **la détention d'un poste de télévision dans les résidences secondaires serait désormais exonérée** du paiement de la redevance audiovisuelle. Lors de la première lecture du projet de loi de finances pour 2005, l'Assemblée nationale a adopté en outre, à l'article 24, un amendement exonérant de redevance audiovisuelle une partie des enfants rattachés fiscalement au foyer de leurs parents pour le paiement de l'impôt sur le revenu.

Enfin, pour des raisons d'ordre technique, le taux de la redevance a été arrondi de 116,50 euros à 116 euros en métropole, et de 74,31 euros à 74 euros outre-mer.

Votre rapporteur spécial tient à rappeler ses positions sur la redevance et, plus généralement, sur les **besoins de financement de l'audiovisuel public**.

S'il ne veut pas être marginalisé, le secteur public doit **bénéficier de ressources courantes** – indépendamment de ses besoins d'investissements propres pour acheter des programmes – mais aussi se placer sur le marché de l'interactivité dont la **croissance reste du même ordre de grandeur que celle de ses concurrents**.

Il lui faut investir dans des programmes suffisamment attractifs, qu'il s'agisse de payer les droits de plus en plus lourds exigés pour les retransmissions sportives ou de conserver les animateurs vedettes – ce qui est un problème non seulement pour la télévision mais également pour la radio – ou de faire réaliser des émissions de fiction de prestige. C'est ce que le gouvernement a fait en consacrant aux programmes les moyens qui devaient être affectés aux nouvelles chaînes du numérique.

Votre rapporteur spécial se demande cependant si ces moyens sont suffisants. En effet, TF1 continue de disposer de recettes d'exploitation dont la croissance est deux fois plus rapide que celles de France Télévisions.

**La question du devenir de la redevance reste entière.** Si votre rapporteur spécial comprend que l'on ait pu retarder l'augmentation de la redevance pour des raisons psychologiques, il estime toujours qu'**il faut, à moyen terme, l'augmenter substantiellement pour la rapprocher du niveau en vigueur chez nos principaux partenaires** et, notamment en Allemagne où elle est de l'ordre de 190 euros, alors que le projet de loi de

finances pour 2005 maintient son niveau à 116 euros. Il se demande, à cet égard, si le succès des bouquets payants en France ne vient pas précisément de la relative faiblesse du montant de notre redevance qui a permis aux Français d'accéder plus facilement aux services privés.

**Défavorable à une budgétisation des ressources de l'audiovisuel public** ainsi qu'à son **financement par le produit des jeux**, dans la mesure où il est essentiel de conserver au travers de la redevance un lien entre les Français et leur télévision, votre rapporteur spécial estime que **l'adossement de la redevance sur la taxe d'habitation** doit s'effectuer dans des conditions qui permettent **d'éviter la confusion entre deux impositions aux finalités très différentes, l'une ayant un caractère local et l'autre un caractère national.**

Pour d'évidentes raisons de lisibilité, l'article 24 du projet de loi de finances pour 2005 tend à **aligner les exonérations de redevance audiovisuelle sur celles de taxe d'habitation**, tout en prévoyant le maintien – au moins à titre transitoire – des actuelles exonérations de redevance audiovisuelle pour les redevables qui en perdraient le bénéfice. Ce choix pose toutefois la question d'une **budgétisation à un niveau suffisant du remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle**, lequel s'établit à 440 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances (contre 428 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004).

Votre rapporteur spécial s'interroge enfin sur **les conséquences des évolutions technologiques quant au dynamisme de la redevance audiovisuelle, dont le fait générateur est inchangé.** En particulier, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004 à l'Assemblée nationale, le gouvernement avait précisé que l'assujettissement à la redevance de toute personne possédant un moyen de réception de la télévision **n'avait pas pour effet d'étendre cette imposition aux propriétaires de micro-ordinateurs<sup>1</sup>.**

Or **les opérateurs de téléphonie ont développé des offres combinées à l'accès à Internet et à la télévision par ADSL**, dans des conditions financières attractives. Si l'utilisateur choisit de telles offres, sans

---

<sup>1</sup> *Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a réaffirmé cette position dans une réponse à une question écrite de notre collègue Jacques Mahéas du 29 janvier 2004, rappelée le 30 septembre 2004 : « L'article 37 de la loi de finances pour 2004 prévoit que le fait générateur de la redevance est constitué par la détention d'un appareil récepteur de télévision ou d'un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision. Cette dernière notion couvre les téléviseurs qui sont dépourvus de tuner, mais qui, reliés à un magnétoscope, offrent la possibilité de recevoir la télévision. Le décret n° 92-304 du 30 mars 1992 prévoyait déjà que le fait générateur de la redevance était constitué par la détention d'un appareil récepteur de télévision. Il précisait en outre que tout dispositif permettant la réception de la télévision était considéré comme appareil récepteur de télévision. Le fait générateur de la redevance n'a donc pas été modifié par la loi de finances pour 2004. Les détenteurs de micro-ordinateurs ne sont toujours pas assujettis à la redevance » (Journal officiel, Sénat, débats parlementaires, jeudi 4 novembre 2004, p. 2528).*

détenir de poste de télévision, il n'est pas assujéti à la redevance audiovisuelle et le coût de cet accès à la télévision n'est actuellement pas directement répercuté sur le montant de son abonnement. **Votre rapporteur spécial estime que le financement des organismes de l'audiovisuel public par la redevance est ainsi potentiellement menacé.**

### ***C. LES DÉFICITS DU FONDS DE SOUTIEN À L'EXPRESSION RADIOPHONIQUE***

#### **1. Le principe du fonds : le soutien aux radios locales associatives**

Dans ce contexte d'évolution du paysage radiophonique, **les dotations du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) consistent en des subventions à l'installation et des aides à l'équipement des radios locales associatives à faibles ressources publicitaires.**

Le FSER a été créé par le décret n° 97-1263 du 29 décembre 1997 modifié, pris en application de l'article 80 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication.

Le fonds était alimenté jusqu'au 31 décembre 2002 par une **taxe parafiscale assise sur les sommes, hors commission d'agence et hors TVA, payée par les annonceurs pour la diffusion de leurs messages publicitaires par voie de radiodiffusion ou de télévision.**

Le produit de la taxe est affecté à la première section du compte d'affectation spéciale n° 902-32, dont la deuxième section relative au fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse est analysée par votre rapporteur spécial dans son rapport spécial « Presse ».

La transformation de cette ressource en taxe fiscale par la loi de finances pour 2003, conformément aux dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), n'a pas changé son affectation.

Aux ressources issues de la taxe sur les recettes publicitaires s'ajoutent diverses recettes, provenant principalement des restes à recouvrer de la précédente taxe parafiscale perçus tardivement ou à la suite de contrôles, ainsi que certains remboursements de subventions par les radios.

**L'aide est attribuée aux radios hertziennes éditées par une association et accomplissant une mission de communication sociale de proximité lorsque leurs ressources commerciales sont inférieures à 20 % du chiffre d'affaires total.**

L'attribution des aides intervient sur proposition d'une commission composée de onze membres, nommés pour trois ans par arrêté du ministre de la culture et de la communication, et dont la direction du développement des médias des services du Premier ministre assure le secrétariat :

- un président, membre du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes ou de la Cour de Cassation ;

- quatre représentants de l'Etat (représentant les ministres en charge respectivement du budget, des affaires sociales, de la culture et de la communication) ;

- quatre représentants des radios associatives ;

- deux représentants des régies publicitaires.

## 2. Des aides multiformes

Le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale verse **différents types d'aides** : des subventions d'installation, des subventions de fonctionnement et des aides à l'équipement.

L'aide au titre des **subventions d'installation** concerne uniquement les radios associatives nouvellement autorisées par le CSA. Son montant maximal s'élève à 15.250 euros.

Chaque **subvention de fonctionnement** est constituée de deux parts : une subvention principale et des majorations.

La subvention principale est versée chaque année aux radios remplissant les critères d'éligibilité du FSER. Le montant de cette subvention est fixé selon un barème établi par la commission compte tenu des produits d'exploitation normale et courante de la radio.

La commission peut majorer, dans la limite de 60 % de son montant, cette subvention de fonctionnement en fonction des efforts effectués par la radio en matière de formation professionnelle, d'éducation, de culture, de projet radiophonique collectif, de diversification de ses ressources, de communication sociale de proximité et d'intégration.

Mises en place en 1998, les **aides à l'équipement** ont pour but de contribuer au financement du renouvellement du matériel des radios éligibles au FSER. La commission finance ces investissements à hauteur de 50 % pour un montant d'aide plafonné à 15.250 euros. L'aide, versée en deux tranches de 60 % et 40 % chacune, peut être attribuée tous les cinq ans aux radios qui en font la demande.

Le plafond des aides à l'équipement, relativement bas et identique à celui des subventions d'installation, est adapté à la finalité de la taxe : soutenir des radios locales associatives de dimensions relativement modestes.

### **3. Une situation financière caractérisée par des déficits croissants**

En 2003, la commission du FSER a attribué **plus de 24 millions d'euros d'aides selon les trois formes précitées** :

- les **subventions d'installation**, dont ont bénéficié 10 radios pour un montant total de **152.000 euros** (soit 0,6 % de l'ensemble des aides accordées par le FSER) ;

- les **subventions de fonctionnement**, dont la part principale est versée chaque année aux radios remplissant les critères d'éligibilité du FSER, selon un barème établi par la commission : 574 radios ont obtenu une subvention de fonctionnement pour un montant total de plus de 20 millions d'euros en 2003 ; les majorations ont concerné 358 radios pour un montant total de 3,2 millions d'euros la même année, soit au total **23,2 millions d'euros** (représentant 96,7 % des aides du FSER) au titre des subventions de fonctionnement ;

- les **subventions d'équipement** ont bénéficié à 108 radios en 2003, pour un montant total de **671.000 euros** (soit 2,8 % de l'ensemble des aides du fonds en 2003).

S'agissant des ressources, **de janvier 2003 à janvier 2004 inclus, les recettes du FSER issus du produit de la taxe** ont représenté, après déduction de 2,5 % prélevés par la direction générale des impôts, **20,08 millions d'euros, en retrait de 2,02 millions d'euros par rapport aux recettes prévues en loi de finances initiale pour 2003** (soit 22,1 millions d'euros).

**Les restes à recouvrer de taxe parafiscale ont toutefois atteint 5,63 millions d'euros au cours de la même période, portant le total des ressources à 25,7 millions d'euros.**

Si ces restes à recouvrer ont permis d'équilibrer l'activité du fonds en 2003, l'activité du FSER subit un **effet de ciseaux** :

- d'une part, **les dépenses du FSER augmentent régulièrement** (18,5 millions d'euros en 2000 ; 21,1 millions d'euros en 2001 ; 22,7 millions d'euros en 2002 ; 24,2 millions d'euros en 2003), même si l'extension du dispositif d'aide en 2003 ne rend pas les comparaisons entièrement pertinentes pour cette dernière année ;

- d'autre part, **les ressources stagnent, à 22 millions d'euros** dans les budgets prévisionnels 2003, 2004 et 2005<sup>1</sup>, les ressources effectives issues du produit de la taxe n'ayant atteint que 20,1 millions d'euros en 2003.

**Ce décalage entre les ressources et les dépenses pose, à court terme, la question de la pérennité d'un dispositif d'aide dont l'extension montre certes la vitalité du tissu local associatif, mais aussi le caractère limitatif d'une ressource affectée, non retracée au budget général de l'Etat.**

Les associations représentatives des radios locales associatives ont ainsi attiré l'attention de votre rapporteur spécial sur les **déficits prévisibles du FSER, estimés par ces associations à 3 millions d'euros en fin d'année 2004 et 7 millions d'euros fin 2005**. Pour pallier ces difficultés, l'Assemblée nationale a adopté un article 73 *ter* rattaché au budget de la communication audiovisuelle, tendant à créer de nouvelles tranches d'imposition, dont les dispositions sont analysées dans la partie du présent rapport spécial consacré aux modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Cette situation pose également la **question du dynamisme de la taxe publicitaire** ; comme pour la taxe sur le hors média dont le produit alimente le fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse, **il est possible que l'ensemble des redevables ne s'acquittent pas de cette taxe**. La relative faiblesse des montants semble toutefois expliquer l'absence de contrôles fiscaux spécifiques.

Il s'ajoute, dans le cas de la taxe publicitaire, un phénomène difficilement mesurable : **les redevables de la taxe sont les annonceurs de messages publicitaires, notamment par voie radiophonique, dont les intérêts économiques ne coïncident pas nécessairement avec le maintien des radios locales associatives existantes.**

#### ***D. LA GRÈVE DES JOURNALISTES DE RADIO FRANCE AU PREMIER SEMESTRE 2004***

**La grève des journalistes de Radio France au mois de janvier 2004, d'une durée sans précédent, a posé la question des disparités salariales entre les personnels des différentes sociétés de l'audiovisuel public qui relèvent d'une seule convention collective.** Concernant les journalistes, la négociation conduite en 2000 a abouti à une redéfinition du système de rémunération et d'évolution professionnelle par la création et la

---

<sup>1</sup> Plus précisément, les ressources se sont élevées à 22,1 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003 et 22,4315 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004 et dans le cadre du présent projet de loi de finances.

mise en œuvre de filières professionnelles : reportage, spécialisation, présentation, encadrement.

Dans ses réponses aux questionnaires budgétaires de votre rapporteur spécial, la direction de Radio France a précisé que, « *conformément aux instructions des tutelles* », « *[elle] a refusé de négocier sur la base de cette revendication* » des journalistes.

Le conflit a pris fin après la **signature d'un accord qui prévoit la mise en œuvre en 2005 d'un nouvel outil salarial collectif**, dont Radio France a précisé à votre rapporteur spécial qu'il était fondé sur les principes suivants :

*« Il ne modifie pas stricto sensu la valeur du point d'indice, n'intervient en rien sur les grilles de rémunération définies au mois de mai 2000, ni sur le calcul de la prime d'ancienneté.*

*« Sa valeur pour une année  $n + 1$  est déterminée en deux temps : tout d'abord en année  $n$ , au moment de l'élaboration du budget de l'année  $n + 1$ , une première discussion permet de dégager une hypothèse de masse envisageable (qui peut être validée ultérieurement ou non en fonction du budget dont dispose effectivement Radio France ainsi que des orientations décidées en la matière pour l'année  $n + 1$ ); la seconde discussion intervient au moment où le cadrage salarial de l'année  $n + 1$  est notifié à Radio France (soit habituellement aux alentours de l'été  $n + 1$ ) : cette discussion porte d'une part sur la masse que l'on entend consacrer aux mesures individuelles, et par conséquent, ce qui « reste » à mettre en œuvre, s'il y a lieu, sur le nouvel outil.*

*« Il est collectif (même pourcentage quelle que soit la fonction) mais d'application individuelle. Les ministères de tutelle ont posé comme condition que le système à mettre en œuvre permette aussi de diminuer le poids des automatismes. L'accord prévoit donc que, lorsqu'un salarié bénéficie d'un avancement garanti, seule la mesure la plus favorable des deux (avancement garanti ou mise en application du nouvel outil salarial) s'applique pendant l'année considérée.*

*« Cet accord prévoit, outre la mise en œuvre du nouvel outil salarial, le versement d'une prime exceptionnelle en 2005, qui ne saurait être inférieure à 400 euros bruts par journaliste selon l'usage prorata temporis. La direction de Radio France, conformément à l'accord, a versé un acompte calculé sur la base de 400 euros bruts au mois de mars 2004, sur cette prime. La régularisation de cet acompte interviendra lors du versement effectif de la prime exceptionnelle 2005 ».*

Ces dispositions reprennent celles du protocole d'accord de fin de grève relatif au nouvel outil salarial collectif, dont des extraits sont reproduits dans l'encadré ci-dessous.

Compte tenu d'un effectif de 607 journalistes au 31 décembre 2003, il résulte que la prime de 400 euros minimum par journaliste devrait représenter au moins 0,24 million d'euros à l'échelle de Radio France.

Votre rapporteur spécial observe que le versement d'une prime exceptionnelle avait déjà été opéré en 2003, et participé à un dépassement de 3,7 % des dépenses de personnel de l'exercice 2003 par rapport aux prévisions budgétaires. Le dépassement des charges de fonctionnement a toutefois été compensé en 2003 par une augmentation plus importante des ressources de Radio France.

Par ailleurs, sur l'initiative du syndicat SJA-FO représentatif des journalistes, **Radio France a été condamnée par le Tribunal de grande instance de Paris, le 4 mai 2004, à tenir une réunion annuelle de bilan de résorption des disparités et à inclure dans le périmètre des négociations l'analyse des disparités par rapport à France Télévisions.**

Une première réunion a ainsi eu lieu entre les organisations syndicales et la direction de Radio France le 10 mai 2004, à l'issue de laquelle la direction de Radio France a annoncé qu'elle ferait appel à l'**expertise** d'un consultant. Les études concernant les rémunérations sont actuellement en cours.

**Extraits du protocole d'accord de fin de grève relatifs au nouvel outil salarial collectif**

*« Article I a/*

*« Les parties signataires fondent tout d'abord leur accord sur l'obligation absolue d'appuyer ce nouvel élément sur les mécanismes qui régissent le système salarial actuel applicable à Radio France et, à ce titre, **inscrit pleinement dans la convention collective de la communication et de la production audiovisuelles**, ainsi, évidemment, que dans l'avenant audiovisuel de la convention collective nationale des journalistes.*

*« En aucun cas, ce nouvel outil ne saurait modifier quelque élément que ce soit des mécanismes salariaux existants dans l'entreprise :*

- « • valeur du point d'indice,*
- « • grilles de rémunération et fonctionnement de celles-ci,*
- « • prime d'ancienneté,*

« • principe et niveau des mesures individuelles décidées en commission paritaire annuelle.

« Article I c/

« D'ores et déjà, les parties conviennent d'appliquer à ce nouvel élément les caractéristiques générales suivantes :

« • son application génère une **disposition collective qui prend ses effets individuellement** : dans l'année considérée, chaque journaliste en contrat à Radio France, en bénéficiera pleinement à titre individuel, à la condition expresse qu'il ne bénéficie pas au cours de cette même année d'une mesure d'avancement garanti sur la grille de rémunération. Dans ce dernier cas, le salarié bénéficie de la mesure la plus favorable au journaliste.

« • il s'agit d'un élément constitutif pérenne du salaire de base.

« • il est variable et soumis chaque année à une négociation annuelle dans l'entreprise dont la première réunion se tiendra dans le second trimestre de l'année, dans le cadre du budget de la société (...)

« • il s'inscrit dans le cadrage salarial annuel fixé par les tutelles ».

Source : Radio France

## **E. LA QUESTION DE LA VIABILITÉ FINANCIÈRE DES TÉLÉVISIONS LOCALES**

### **1. Un cadre juridique précisé par la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle**

#### *a) Les évolutions législatives et réglementaires propres aux télévisions locales*

L'attribution d'**autorisations** pour les chaînes de télévision hertziennes privées locales ou nationales s'effectue **après une procédure d'appel à candidatures lancée par le CSA** pour l'utilisation des fréquences disponibles conformément aux articles 28, 29, 30, 30-1 à 30-4 et 31 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée précitée.

La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle a notamment modifié les conditions dans lesquelles peut être lancé un appel à candidatures pour des services de télévision. Il a été rétabli un article 31 prévoyant que **si**

**les décisions d'autorisation d'usage de la ressource radioélectrique sont susceptibles de modifier de façon importante le marché en cause, le CSA doit procéder à une consultation publique** préalablement au lancement des procédures prévues aux articles 29, 30, 30-1, 30-5 et 30-6 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée.

**La loi n° 2000-719 du 1<sup>er</sup> août 2000** modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication **a ouvert, aux personnes morales relevant de la loi du 29 juillet 1901 sur les associations, la possibilité d'exploiter un service de télévision locale par voie hertzienne. La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 a étendu cette possibilité à d'autres personnes morales que les sociétés commerciales ou les associations. Sont ainsi visées, à l'article 30 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, les sociétés d'économie mixte locale ou les sociétés coopératives d'intérêt collectif ou les établissements publics de coopération culturelle. Les modalités d'intervention des collectivités locales ont donc été élargies afin de permettre à toutes les collectivités d'éditer et de financer des télévisions locales**, notamment par le biais des sociétés d'économie mixte.

La loi du 9 juillet 2004 précitée a également assoupli le cadre juridique antérieur **par la suppression des contraintes liées à la composition du capital de l'éditeur** d'une télévision locale hertzienne et par un allègement important des règles de cumul entre autorisations nationales et locales.

Par ailleurs, l'alinéa 1 de l'article 28-1 modifié par la loi du 9 juillet 2004 précité prévoit désormais un **délaï pour la délivrance de telles autorisations** par le CSA. Ce délai est **de huit mois** à compter de la date de clôture de réception des déclarations de candidatures des éditeurs ou des distributeurs de services.

*b) L'impact favorable de l'ouverture des secteurs interdits de publicité pour les télévisions locales*

**L'ouverture des secteurs interdits de publicité télévisée a également créé des conditions juridiques favorables au développement des télévisions locales.**

**Un décret du 7 octobre 2003<sup>1</sup> a autorisé la publicité télévisée pour les enseignes de la grande distribution**, ainsi que sur les produits, à l'exception des opérations commerciales de promotion se déroulant entièrement ou principalement sur le territoire national<sup>2</sup>. **Cette ouverture doit**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2003-960 du 7 octobre 2003 modifiant le décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat.

<sup>2</sup> « Au sens du présent décret, on entend par opération commerciale de promotion toute offre de produits ou de prestations de services faite aux consommateurs ou toute organisation

**s'opérer progressivement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004** sur les chaînes locales du câble et du satellite (soit 15 millions de personnes), lors de son lancement, prévu en mars 2005, pour la télévision numérique terrestre (qui pourrait alors concerner 24 millions de téléspectateurs potentiels) et le 1<sup>er</sup> janvier 2007 pour les chaînes nationales hertziennes analogiques.

Après accord avec les professionnels, **une ouverture complète est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 dans le secteur de la presse**. De fait, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004, certains titres de presse ont lancé des campagnes publicitaires télévisées, essentiellement des titres de la presse magazine spécialisés dans les programmes de télévision.

Concernant l'**édition littéraire**, le syndicat national de l'édition a proposé que la **publicité télévisée soit autorisée sur les seules chaînes thématiques du câble et du satellite à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004**, compte tenu des tarifs actuels des espaces publicitaires qui les rendraient accessibles à la plupart des acteurs concernés.

Aucune ouverture n'est prévue s'agissant du cinéma.

## **2. Le paysage élargi des télévisions locales**

### *a) Les télévisions locales permanentes*

**Au 1<sup>er</sup> octobre 2004, on dénombrait 10 télévisions locales hertziennes terrestres permanentes en métropole, dont cinq couvraient des agglomérations importantes** et cinq desservaient une ou plusieurs villes moyennes et des zones rurales.

Dans la première catégorie précitée figurent :

- TLM à Lyon, dont le CSA a, par décision du 2 mai 2001, reconduit l'autorisation pour une durée de cinq ans ;

- TLT à Toulouse qui a vu son autorisation reconduite pour une durée de cinq ans par décision du 12 décembre 2000 ;

- la chaîne locale Clermont/1<sup>ère</sup>, pour laquelle le CSA s'est prononcé en faveur de la reconduction de son autorisation hors appel aux candidatures le 15 juin 2004, et dont les représentants ont été entendus en audition publique par le CSA le 6 juillet 2004 ;

---

*d'événement qui présente un caractère occasionnel ou saisonnier, résultant notamment de la durée de l'offre, des prix et des conditions de vente annoncés, de l'importance du stock mis en vente, de la nature, de l'origine ou des qualités particulières des produits ou services ou des produits ou prestations accessoires offerts » (extrait de l'article 1 du décret du 7 octobre 2003 précité).*

- la chaîne locale TV7 Bordeaux, autorisée le 26 juillet 2000 ;
- Canal 32, à Troyes, autorisée par décision du 24 juillet 2001 pour une durée de cinq ans.

Dans la deuxième catégorie figurent les **télévisions locales dites « de pays »** :

- Télé 102, dans l'agglomération des Sables-d'Olonne (Vendée), autorisée en juillet 1999, qui a vu son autorisation reconduite, pour une durée de cinq ans, par décision du 30 mars 2004 ;

- Télé Sud Vendée, autorisée en octobre 1999, pour laquelle le CSA s'est prononcé, le 8 juillet 2003, en faveur de la reconduction de son autorisation hors appel aux candidatures, une nouvelle convention ayant été conclue le 15 juin 2004 ;

- TV8 Mont-Blanc en Savoie, autorisée en juillet 2000, pour laquelle le CSA s'est prononcé en faveur de la reconduction de son autorisation hors appel aux candidatures le 15 juin 2004, et dont les représentants ont été entendus en audition publique le 6 juillet 2004 ;

- TLP, dans le Luberon, autorisée le 25 novembre 2003 pour une durée de cinq ans ;

- TL7 Plaine du Forez, également autorisée le 25 novembre 2003 pour une durée de cinq ans.

Votre rapporteur spécial précise que, **en 2004, le paysage télévisuel s'est également diversifié outre-mer**. Il compte sept télévisions locales autorisées diffusant en clair par voie hertzienne terrestre en modulation de fréquence (ACG, ATV, KMT, Canal 10, Carrib'IN TV, Antenne Réunion, TNTV), trois autres étant en cours d'autorisation à l'issue d'un appel aux candidatures (Archipel 4, Eclair TV, La Une Guadeloupe).

*b) Les télévisions locales temporaires en métropole*

**Des autorisations temporaires pour un service de télévision hertzienne privé peuvent être délivrées par le CSA, hors appel aux candidatures, pour une durée n'excédant pas neuf mois**. A ce titre, le CSA a délivré 15 autorisations en 2003 et 9 autorisations au cours des neuf premiers mois de l'année 2004.

Les autorisations concernent à la fois des opérateurs expérimentés ayant déjà bénéficié d'autorisations similaires (Vision 24 à Chamonix lors de la course automobile internationale des 24 heures sur glace de Chamonix, Algéria pour la féria à Dax, Solidays lors du festival Solidays à l'hippodrome de Longchamp, TV Mistral à Saint-Tropez, TV Bruits et Activa TV à

Toulouse) et de nouveaux opérateurs (004 Télévision à Lille, Voi Sénart dans la région parisienne, Pays d'Aix TV à Aix-en-Provence).

**Le CSA a choisi**, par décision du 24 juillet 2003 et **compte tenu du calendrier électoral, d'éviter de délivrer des autorisations pour une diffusion entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 13 juin 2004 inclus pour des projets de télévisions temporaires à caractère généraliste comportant notamment la diffusion de magazines et de journaux d'informations**. Le CSA a justifié ce choix par le fait qu'il doit s'assurer que le projet présente toutes les garanties nécessaires pour éviter les éventuels contentieux qui pourraient naître des obligations fixées notamment par l'article L.52-1 du code électoral. Seuls les services de télévision de courte durée proposant une thématique précise qui sont liés à la couverture d'un événement particulier pouvaient ainsi faire l'objet d'une autorisation pendant cette période, selon le CSA.

Suite à cette décision, le CSA a demandé aux opérateurs concernés de modifier les dates des périodes demandées afin de se mettre en conformité avec la décision du 24 juillet 2003 précitée. Aussi, à l'exception de « Voi Sénart » et du « Mois le plus long », aucune autorisation temporaire n'a été délivrée pour la diffusion d'un programme local entre le 14 janvier et le 13 juin 2004.

**Au cours de l'année 2003, le CSA a autorisé 12 opérateurs sur le canal 35** : Zaléa TV, Télé Bocal, Télé 91, Pariphérie, ILM La Locale, VO'TV, Télésomme, Cinéplume, Lemers TSF, Télé Plaisance, OSF et Télé Kif Cité à diffuser des services de télévision de proximité sur Paris et la région parisienne jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la recommandation du CSA relative aux campagnes électorales pour l'année 2004.

Depuis cette date, le CSA a été saisi de plusieurs demandes pour la diffusion de services temporaires de télévision sur Paris et la région parisienne, dont les dossiers sont en cours d'instruction.

### **3. Les appels à candidatures en métropole**

Les nombreuses autorisations de différentes télévisions locales dans la période récente témoignent de la volonté de nouveaux opérateurs de nature très diverse de s'engager dans l'exploitation de services diffusés aujourd'hui en mode hertzien analogique et, à terme, en numérique.

S'agissant des demandes actuelles au titre de la ressource hertzienne analogique, à la suite de la mise en œuvre, le **18 mars 2003**, d'une procédure de consultation des candidats potentiels à l'usage de fréquences analogiques pour des télévisions locales, le CSA a décidé de lancer des appels aux candidatures sur **sept nouvelles zones** : Montpellier, Marseille, Nîmes, Le Mans, Orléans et Tours, Angers. Par ailleurs, à la suite des appels déclarés

infructueux sur les zones de Grenoble (8 juillet 2003) et dans le département de la Dordogne (15 juillet 2003), le CSA a décidé de lancer également de nouveaux appels sur ces deux zones, la ressource hertzienne étant disponible et de nouvelles demandes d'appels ayant été enregistrées.

**Une première tranche de trois appels aux candidatures a été décidée par le CSA, lors de sa séance plénière du 25 novembre 2003 pour l'édition de nouvelles chaînes locales : à Nîmes (Gard), à Marseille (Bouches-du-Rhône) et à Montpellier (Hérault).**

Une **deuxième tranche** de trois appels a été lancée, par décision du 27 janvier 2004, sur les zones du Mans, d'Orléans et de Tours.

Une **troisième tranche** a été lancée, par décision du 30 mars 2004, sur les zones d'Angers, du département de la Dordogne et de Grenoble.

A l'issue de la clôture des appels de la première tranche, le CSA a, par décision du 20 avril 2004, fixé la liste des candidats recevables sur les trois zones concernées : 8 candidatures pour Marseille, 2 pour Nîmes et 7 pour Montpellier.

Le CSA a ensuite entendu en audition publique les représentants des personnes morales candidates à Marseille, le 16 juin 2004, et les représentants des personnes morales candidates à Montpellier et à Nîmes, le 12 juillet 2004.

A l'issue de la clôture des appels de la deuxième et troisième tranche, **le 27 août 2004, le CSA a fait connaître la liste des candidats ayant présenté un dossier de candidature sur les six zones** : 5 dossiers de candidatures au Mans, 4 dossiers de candidatures à Orléans, 5 dossiers de candidatures à Tours, 4 dossiers de candidatures à Angers, 1 dossier de candidatures dans le département de la Dordogne et 4 dossiers de candidatures à Grenoble. Le CSA doit désormais vérifier que chacune des candidatures répond aux critères de recevabilité : dépôt du dossier de candidature dans le délai fixé par l'appel aux candidatures, existence effective de la personne morale, projet de télévision dont l'objet correspond au texte de l'appel.

#### **4. Une situation financière toujours fragile**

**Les télévisions locales hertziennes ont connu jusqu'à présent des difficultés financières permanentes.**

Bien qu'elles répondent à l'attente de leur public, les difficultés financières qu'elles continuent de rencontrer risquent de mettre en péril leur existence. En effet, les télévisions locales privées, dont les budgets de

fonctionnement restent modestes, sont confrontées à des marchés publicitaires limités alors qu'elles doivent assurer quotidiennement la diffusion d'une programmation dont le coût est important, même si elles font largement appel à la rediffusion de leurs programmes.

Les cinq télévisions dites « de ville » sont aujourd'hui dans une situation économique difficile. Votre rapporteur spécial rappelle qu'elles sont liées à la presse quotidienne régionale (TLM, TLT, TV7 Bordeaux, Clermont/1ère, et Canal 32 à Troyes). Elles enregistrent pour la plupart des pertes annuelles de 1,2 million à 2,5 millions d'euros en moyenne.

Les télévisions dites « de pays » sont majoritairement déficitaires. Elles sont néanmoins dotées de structures et de moyens plus faibles. L'une d'entre elles, TV8 Mont-Blanc, couvre une zone de diffusion plus vaste ce qui induit de lourdes charges de diffusion (680.000 habitants). Les budgets sont très variables : 1,6 million d'euros pour TV8 Mont Blanc qui réunit une douzaine de salariés et des bénévoles ; 276.000 euros pour Télé Sud Vendée à Luçon (68.000 habitants) et 110.000 euros pour Télé 102 aux Sables d'Olonne (40.000 habitants), moins de cinq personnes animant chacune de ces deux chaînes. La chaîne locale Aquil TV en Dordogne a dû déposer le bilan à la suite de difficultés financières et la liquidation judiciaire a été prononcée en janvier 2003.

**Eu égard aux expériences étrangères, votre rapporteur spécial est toutefois confiant dans l'avenir des télévisions locales.** Les attentes du public et l'ouverture des secteurs interdits de publicité créent un effet des conditions favorables. Il observe en outre que **la mise en commun de l'espace publicitaire**, aujourd'hui encouragée par le CSA dans l'instruction des dossiers de candidatures, **constitue un facteur de succès financier, afin d'étendre la cible de diffusion.**

#### ***F. LES PERSPECTIVES DE RÉVISION DE LA DIRECTIVE « TÉLÉVISION SANS FRONTIÈRES »***

**La directive dite « Télévision sans Frontières » (TVSF) n° 89/552/CEE du 3 octobre 1989 précise le cadre réglementaire d'exercice des activités de radiodiffusion télévisuelle dans l'Union européenne** afin de garantir la mise en œuvre du marché intérieur. A cette fin, la directive européenne coordonne les politiques des Etats membres dans un certain nombre de domaines (détermination de l'Etat compétent, quotas d'œuvres européennes, publicité parrainage, télé-achat, protection des mineurs, libre accès aux événements d'importance majeure pour la société, droit de réponse). Ces **règles** sont **minimales**, ce qui signifie que les Etats membres restent libres de prévoir des mesures plus strictes ou plus précises.

**Après une première modification en 1997, un réexamen est en cours suite au quatrième rapport d'application de la directive TVSF portant sur la période 2001-2002 et adopté le 6 janvier 2003 par la Commission européenne.**

A l'issue d'une consultation des professionnels, des Etats membres et des autorités de régulation, **la Commission européenne a publié le 15 décembre 2003 une communication intitulée « L'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel »**, où est dressé un bilan des contributions au réexamen de la directive TVSF et tracé un plan d'action.

Le 30 avril 2004, la Commission européenne a effectué une **proposition de réactualisation de la recommandation du 24 septembre 1998 sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information**, en vue d'un aboutissement de ces travaux d'ici la fin de l'année 2004.

A plus long terme, la Commission européenne doit réunir **trois groupes d'experts** issus du secteur pour **approfondir les discussions sur le contenu de la réglementation** (s'agissant du champ d'application de la directive et du principe de l'Etat membre compétent), la **publicité** et le **droit à l'information**.

Dans ce cadre, le gouvernement français entend, conformément aux évolutions du droit national, **limiter le champ d'application de la directive à la télévision** (en excluant notamment les services de vidéo à la demande) et **approfondir les discussions sur l'Etat membre compétent**. Il souhaite également faire **reconnaître en droit communautaire la notion de distributeur de services** et poser la question de l'**accessibilité des personnes sourdes et malentendantes aux programmes de télévision**, ce qui constitue une des priorités nationales définies par le président de la République.

A ce stade de développement du droit communautaire, votre rapporteur spécial considère enfin que **la coordination des autorités nationales de régulation**, de préférence à la création éventuelle d'une autorité européenne de régulation des télécommunications, **reste privilégiée**.

#### ***G. LA QUESTION DU PIRATAGE AUDIOVISUEL***

La question du piratage audiovisuel a pris un relief particulier à l'occasion de la récente **condamnation, pour la première fois par un tribunal français, le 9 septembre 2004, d'un réseau de 18 pirates ayant permis à des milliers d'internautes de profiter gratuitement des bouquets cryptés de TPS et Canal+**. Les peines se sont échelonnées entre des amendes et huit mois de prison avec sursis assortis d'une amende de 1.000 euros.

Pour décourager ces pratiques qui leur sont préjudiciables, les chaînes concernées choisissent, notamment, de modifier fréquemment les paramètres des cartes utilisées, alors que le chiffre d'affaires annuel issu de la vente de matériel de décodage s'élève à 1 milliard d'euros en Europe.

Dans un récent dossier consacré à ce sujet, l'Institut national de l'audiovisuel (INA)<sup>1</sup> a développé la délicate question de la ligne de séparation entre partage et piratage. Le partage – qui relève en fait d'une pratique illégale, à laquelle ont recours **8 millions de Français** – s'opère dans le cadre du « *pair à pair* »<sup>2</sup> sur Internet, c'est-à-dire de la collaboration entre machines sans passer par un dispositif ou un serveur central.

Au moment de la diffusion d'Internet haut débit, l'accès ainsi élargi aux biens culturels pose une question d'interprétation au regard du droit sur la propriété intellectuelle, et permet d'envisager un moyen terme entre la copie privée et la contrefaçon à des fins commerciales, tout en procédant à des distinctions entre les différents domaines, qu'il s'agisse d'œuvres musicales, des films ou des logiciels. La jurisprudence tend à s'engager dans cette voie, malgré les différences de pratique entre les pays.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A cette date, **76 %** des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

---

<sup>1</sup> INA, « Les nouveaux dossiers de l'audiovisuel », septembre-octobre 2004.

<sup>2</sup> Cette expression est décalquée de l'anglicisme « peer to peer » (en abrégé, P2P).



## II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

### A. UN BUDGET PRIORITAIRE POUR LE GOUVERNEMENT

M. Renaud Donnedieu de Vabres, nouveau ministre de la culture et de la communication ayant succédé à M. Jean-Jacques Aillagon, s'est attaché à **maintenir les ressources du secteur audiovisuel public, dont la redevance constitue 77 % des ressources.**

#### 1. Une croissance de 2,4 % de la ressource publique

Le présent projet de budget prévoit une **augmentation de 2,4 % des recettes publiques du secteur public audiovisuel liées à la redevance**, soit un rythme de progression analogue à celui prévu en loi de finances initiale pour 2004 (+ 2,3 %). La contribution du ministère des affaires étrangères au budget de RFI augmente plus faiblement (+ 1,0 %).

#### Répartition et évolution de la ressource publique\* par organisme

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Ecart PLF/LFI	En %
France Télévisions	1 741,38	1 781,08	39,7	2,3 %
dont RFO**	206,79	211,50	4,7	2,3 %
Arte France	193,45	197,98	4,5	2,3 %
INA	68,8	72,74	3,9	5,7 %
Radio France	469,1	481,97	12,9	2,7 %
RFI	124,42	125,84	1,4	1,1 %
dont redevance	53	53,71	0,7	1,3 %
dont crédits du ministère des affaires étrangères	71,42	72,13	0,7	1,0 %
<b>Total</b>	<b>2 597,15</b>	<b>2 659,61</b>	<b>62,5</b>	<b>2,4 %</b>

\* Compte d'affectation spéciale n° 902-15 (ressources hors taxes) puis compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public, et crédits figurant à l'article 10 du chapitre 42-14 du budget du ministère des affaires étrangères.

\*\* RFO a été intégré à France Télévisions en 2004

Source : bleus budgétaires

#### a) Les priorités budgétaires : la sauvegarde du patrimoine audiovisuel et la rénovation de la Maison de la Radio

Les ressources publiques supplémentaires des organismes de l'audiovisuel public doivent être principalement affectées, en 2005, aux budgets de programmes des entreprises du secteur, à la sauvegarde du

patrimoine audiovisuel géré par l'INA et aux opérations de rénovation de la Maison de la Radio.

Ces priorités se traduisent, dans la répartition des ressources publiques entre les différents organismes, par une prévision de progression de 5,7 % du budget de l'INA, afin d'accélérer le **plan de sauvegarde et de numérisation (PSN) des fonds audiovisuels de l'INA** qui correspond à une urgence déjà signalée par votre rapporteur spécial en 2003, à l'appui de l'amendement qu'il avait déposé, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, pour accroître les ressources de l'audiovisuel public.

Le PSN s'inscrit dans le cadre du plan numérique du ministère de la culture et de la communication, lequel se décline en trois volets :

- la numérisation du patrimoine, incombant à l'INA, à la Bibliothèque nationale de France et au Fonds national d'art contemporain ;
- la diffusion de la culture, par la relance du réseau de recherche et d'innovation en audiovisuel et multimédia ;
- le soutien à la création numérique.

S'agissant de Radio France, la progression des ressources prévisionnelles (+ 2,7 %) est également supérieure à la moyenne des organismes de l'audiovisuel public (+ 2,4 %), soit une dotation supplémentaire globale en 2005 supérieure de 12,87 millions d'euros aux ressources votées en 2004. La dotation de 7 millions d'euros accordée à Radio France en 2004 est renouvelée en 2005, pour permettre à la société d'assumer les dépenses liées à l'évacuation et au déménagement des locaux de la Maison de la Radio. D'autre part, 2,27 millions d'euros supplémentaires sont accordés au titre de la redevance d'équipement, pour permettre le financement des études en cours pour la mise en sécurité globale de la Maison de la Radio.

#### *b) La redevance*

- (1) La révision des règles d'assujettissement et d'exonération et la légère diminution du montant de la redevance due par les foyers

**L'article 24 du présent projet de loi de finances adosse le recouvrement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation pour les particuliers, et à la taxe sur la valeur ajoutée pour les entreprises.** Le principe retenu dans le projet de loi de finances a été, dans un souci de lisibilité, d'aligner les exonérations de redevance audiovisuelle sur les

exonérations de taxe d'habitation, lesquelles ne coïncident pas<sup>1</sup>. Le gouvernement a toutefois proposé que les personnes exonérées au 31 décembre 2004 le demeurent au titre de l'année 2005 et, sous certaines conditions, en 2006 et 2007. En outre, il est proposé que l'exonération soit étendue aux résidences secondaires. Un amendement adopté par l'Assemblée nationale a également exonéré de redevance audiovisuelle certains enfants à charge.

Par ailleurs, l'article 36 du projet de loi de finances pour 2005 propose la **clôture du compte d'affectation spéciale** de l'audiovisuel public ; **les ressources de la redevance audiovisuelle relèveraient désormais d'un compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public**<sup>2</sup>.

Le gouvernement a par ailleurs fait **le choix d'arrondir à l'euro inférieur le montant de la redevance audiovisuelle, de 116,50 euros en 2004 à 116 euros** (en métropole) dans le projet de loi de finances pour 2005 et de 74,31 euros à 74 euros (outre-mer). En effet, l'adossement de la redevance audiovisuelle nécessitait d'exprimer son montant exclusivement en euros.

Après être passée de 107 euros à 112,05 euros de 1997 à 1998 et à 113,42 euros en 1999, puis à 114,49 euros en 2000 et 2001, la redevance pour l'usage d'un téléviseur couleur était restée inchangée en 2002, 2003 et 2004 à 116,50 euros.

**L'évolution du taux de la redevance s'inscrit ainsi durablement en-dessous du taux de l'inflation : de 1998 à 2005, le taux de la redevance audiovisuelle n'a progressé que de 3,5 %, soit une progression annuelle moyenne inférieure à 0,5 %.**

(2) L'augmentation de 2,4 % des recettes

Dans le projet de loi de finances pour 2005, **les recettes disponibles pour l'audiovisuel public en provenance du compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public s'élèvent à 2.642 millions d'euros (soit 2.587 millions d'euros hors TVA)**<sup>3</sup>, en augmentation de 2,4 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2004. **Le secteur public audiovisuel bénéficie d'un accroissement de ses moyens de 62 millions d'euros lié à la redevance** dans le projet de loi de finances pour 2005.

---

<sup>1</sup> Sont actuellement exonérées de redevance audiovisuelle les personnes de plus de 65 ans qui perçoivent l'allocation du fonds de solidarité vieillesse ou des revenus inférieurs au montant défini à l'article 1417 bis du code général des impôts, ainsi que les invalides au taux minimum de 80 % non imposables aux termes de l'article 1417-I bis du code général des impôts et non assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune.

<sup>2</sup> Sur ces nouvelles dispositions, voir les commentaires des articles 24 et 36 du projet de loi de finances pour 2005, au tome II du rapport général.

<sup>3</sup> S'agissant du principe d'assujettissement de la redevance audiovisuelle à la TVA, voir l'étude en annexe du présent rapport.

Ces ressources totales de 2.642 millions d'euros se décomposent en deux parts :

- les encaissements nets de redevance (2.202 millions d'euros), minorés des frais de gestion du service (46 millions d'euros) et des frais de trésorerie (19 millions d'euros) ;

- les crédits budgétaires affectés au titre du remboursement des exonérations et des dégrèvements (440 millions d'euros), inscrits au budget des charges communes dans le projet de loi de finances pour 2005.

(3) La diminution des frais de gestion liée à la mise en œuvre de la réforme

Jusqu'en 2004, les recettes du compte d'emploi de la redevance audiovisuelle intègrent les frais de gestion du service, lesquels s'élèvent à 73,54 millions d'euros en 2004, comme pour les quatre années précédentes, ce qui traduit une stabilisation des coûts du service. Les frais de gestion représentent toutefois encore **3,3 % des sommes collectées en 2004**. La visite que votre rapporteur spécial a effectuée au centre de la redevance de Rennes l'a convaincu des réels efforts de productivité accomplis par les 1.430 agents du service de la redevance.

L'adossement de la redevance à la taxe d'habitation et à la taxe sur la valeur ajoutée a notamment été motivée par la volonté de limiter les frais de gestion de la redevance, lesquels atteignent **46 millions d'euros** (en baisse de 27,5 millions d'euros, soit une **diminution de 38 %**) **dans le projet de loi de finances pour 2005**. A ces frais de gestion s'ajoutent toutefois des frais de trésorerie<sup>1</sup> évalués à 19 millions d'euros, ce qui porte le **total des frais de gestion et de trésorerie à 65 millions d'euros**, en baisse de 8,5 millions d'euros (soit – **11,6 %**) par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Ces gains en gestion et en trésorerie augmentent à due concurrence les ressources disponibles au compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public.

(4) Une hypothèse de poursuite de la progression dynamique des encaissements nets de redevance

Les prévisions d'encaissements nets de redevance atteignent 2.267 millions d'euros en 2005, en progression de 3,4 % par rapport à 2004 (hors affectation d'excédents de collecte des années antérieures).

---

<sup>1</sup> Les frais de trésorerie sont liés à la mise en place d'un système d'avances de l'Etat pour opérer des versements mensuels aux organismes de l'audiovisuel public, en raison du décalage entre la perception des ressources et les versements qui résulte de l'adossement à la taxe d'habitation et à la taxe sur la valeur ajoutée.

Outre la **diminution attendue des frais de gestion et de trésorerie** de 8,5 millions d'euros, **l'augmentation prévue pour 2005 est fondée sur une réduction du taux de fraude** dans le cadre de la réforme et un meilleur recouvrement. Il convient d'observer que, **en l'absence de contrôles, le nombre de comptes déclarés aurait diminué au cours des cinq dernières années** : la croissance du produit de la redevance audiovisuelle s'explique ainsi par l'importance de l'activité de contrôle.

(5) L'absence d'excédents prévisionnels de collecte des années antérieures

Contrairement aux années précédentes, les ressources de redevance ne comportent pas, à titre prévisionnel, l'affectation des excédents de redevance des années antérieures, lesquelles s'élevaient en 2004 à 32 millions d'euros (dont 9 millions d'euros pour l'année 2002 et 23 millions d'euros estimés pour l'année 2003). Ces excédents ont été intégrés dans les prévisions de ressources dans le projet de loi de finances pour 2005.

(6) L'augmentation des crédits budgétaires affectés au titre du remboursement des exonérations

Ces remboursements sont inscrits jusqu'en 2004 au chapitre 46-01 du budget des services généraux du Premier ministre puis, à partir de 2005, au chapitre 15-01 du budget des charges communes géré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Les remboursements des exonérations doivent être ensuite versés, à compter de 2005, sur le compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public.

Suite à la réduction de la durée de publicité sur les chaînes publiques, la loi n° 2000-719 du 1<sup>er</sup> août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication a posé le principe du **remboursement intégral par le budget de l'Etat des exonérations de redevance accordées pour motifs sociaux**. Ces remboursements ont toutefois fait l'objet de mesures de régulation.

Par décret du 14 mars 2003, 17,5 millions d'euros de crédits budgétaires du chapitre 46-01 des services généraux du Premier ministre ont été annulés. Il était prévu une compensation de ces crédits par les excédents de redevance attendus sur l'exercice 2003.

Le décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004 portant annulation de crédits a conduit à minorer de 5 millions d'euros les dotations du chapitre 46-01, sur un total de 428,12 millions d'euros votés en loi de finances initiale pour 2004 (soit 1,2 % des crédits votés).

En application de l'article 36 du présent projet de loi de finances, le montant des **remboursements des exonérations de redevance** audiovisuelle a été fixé à un plafond de **440 millions d'euros hors TVA en 2005**, soit

431 millions d'euros de crédits disponibles au compte d'avances après déduction de la TVA. La progression prévue par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 (+ 2,8 %) tient compte de l'alignement des exonérations de redevance audiovisuelle sur celles de la taxe d'habitation.

**Cette augmentation pourrait toutefois s'avérer insuffisante au regard du coût des nouvelles exonérations, estimées à 75 millions d'euros** par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur la base du projet de loi de finances pour 2005 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>. La compensation intégrale des exonérations exigerait donc de porter à 503 millions d'euros le montant des crédits inscrits au chapitre 15-01 du budget des charges communes.

Lors de l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2005, notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial du budget de la communication, a proposé, sans succès, de relever de 440 à 480 millions d'euros le montant du remboursement des exonérations. Toutefois, l'Assemblée nationale a adopté un autre amendement prévoyant que, **si les encaissements de redevance, nets des frais de gestion et de trésorerie** (soit 65 millions d'euros), et hors remboursement par l'Etat des exonérations et dégrèvements de redevance audiovisuelle, **étaient inférieurs au montant de 2201,8 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005**, « *la limite de la prise en charge par l'Etat* » au titre du remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle serait « *remontée à due concurrence* ». En d'autres termes, pour l'année 2005, l'Etat garantit la prévision de collecte de redevance audiovisuelle inscrite dans le projet de loi de finances pour 2005, y compris dans l'hypothèse où un moindre rendement résulterait de frais de gestion et de trésorerie supérieurs aux prévisions budgétaires.

## **2. Les recettes publicitaires des chaînes publiques en 2004 et les perspectives pour 2005**

Après deux années de quasi-stabilité, en 2001 et 2002, des ressources propres essentiellement liées aux ressources publicitaires (23 % des ressources propres des organismes du secteur audiovisuel public), puis une tendance à l'amélioration en 2003, le rythme relativement élevé de croissance atteint en 2004 (+ 5,6 % dans les budgets prévisionnels des entreprises publiques) devrait se ralentir en **2005 (+ 3,4 %)**, mais rester **supérieur à la progression des ressources publiques**.

---

<sup>1</sup> Ce coût ne tient donc pas compte de la nouvelle exonération pour certains enfants à charge, laquelle peut être évaluée à 2,5 millions d'euros.

*a) Des objectifs de ressources propres en hausse*

Les objectifs de ressources propres des organismes publics pour 2005 ont été fixés par le gouvernement à **805,53 millions d'euros**, soit une croissance de **+ 3,4 %** par rapport à 2004. Votre rapporteur spécial rappelle que, depuis 2001, la durée moyenne des écrans publicitaires en heure glissante a été fixée à 8 minutes contre 12 minutes auparavant.

Le gouvernement semble attaché à l'existence de ces ressources propres dans la mesure où, combinées avec la progression de la redevance, elles permettent de préserver la liberté éditoriale du secteur public et d'assurer son rôle de guide en matière de qualité des programmes.

**Votre rapporteur spécial relève une modification du mode de calcul des ressources propres des organismes de l'audiovisuel public.** Jusqu'en 2004, les données prévisionnelles de ressources des sociétés nationales de programme de France Télévisions incluaient, en recettes, le produit de refacturations internes. A compter de 2004, la nouvelle méthode adoptée isole les ressources propres réelles nettes des chaînes. Ce rebasage explique la diminution du montant des ressources propres figurant dans le jaune budgétaire annexée au projet de loi de finances pour 2004 (soit 825,1 millions d'euros) et les données retenues dans le jaune annexé au présent projet de loi de finances (777,2 millions d'euros) pour la même année 2004<sup>1</sup>.

**Au 30 juin 2004, les ressources publicitaires des chaînes du groupe France Télévisions étaient supérieures aux prévisions.**

Le chiffre d'affaires net facturé aux annonceurs, tous produits confondus et y compris les accords chaînes et la contre-valeur des dotations cadeaux, était supérieur de 9,6 millions d'euros aux prévisions.

Les recettes de publicité, après avoir enregistré un retard de 2,4 % par rapport aux objectifs à fin mars, dépassaient les prévisions de 5,8 millions d'euros fin juin 2004 (+ 1,8 %). Les recettes de parrainage représentaient un tiers des excédents de recettes fin juin 2004, dépassant de 2,8 millions d'euros les prévisions.

Cette situation favorable concernait l'ensemble des supports, à l'exception de France 5, dont le chiffre d'affaires était conforme aux prévisions budgétaires.

---

<sup>1</sup> Ce différentiel prend également en compte, dans une moindre mesure, les écarts entre les objectifs retenus lors de l'élaboration du jaune, en été, et la préparation des budgets des organismes de l'audiovisuel public.

France 2 avait largement rattrapé le retard constaté fin mars 2004 concernant la publicité et le parrainage. L'avance globale de 5,4 millions d'euros sur les objectifs provenait d'un décalage, notamment des recettes affectées (+ 1,2 million d'euros), suite à la consommation partielle des crédits d'achats liés aux échanges. Fin juin 2004, le chiffre d'affaires publicitaire cumulé de France 3 dépassait de 1,8 million d'euros les prévisions budgétaires.

*b) La place des chaînes publiques sur le marché publicitaire*

L'érosion continue de la part des chaînes publiques dans les recettes publicitaires des chaînes hertziennes, passé de 28 % à moins de 20 % entre 1999 et 2001, du fait de la limitation de la durée des écrans publicitaires à 8 minutes en heures glissantes, a repris au second semestre 2003, en raison des contre-performances de France 2, alors que France 5 a enregistré des résultats remarquables qui traduisent l'amélioration de son audience.

Les trois chaînes de France Télévisions (hors RFO) ont toutefois sensiblement augmenté leur chiffre d'affaires sur l'ensemble de l'année 2003 par rapport à l'année 2002 : de 14,8 millions d'euros pour France 2, de 22,4 millions d'euros pour France 3 et de 11,3 millions d'euros pour France 5, soit une augmentation de 48,5 millions d'euros pour les trois chaînes.

Sur ce marché dynamique, TF1 et M6 ont également enregistré en 2003 une progression de leurs investissements publicitaires ayant atteint, respectivement, 149 millions et 22,1 millions d'euros. Toutes les chaînes, à l'exception de Canal+ (- 9,2 millions d'euros), ont tiré profit de la confiance traditionnellement octroyée par les annonceurs à la télévision en période d'incertitudes économiques.

L'évolution des résultats semestriels depuis 2002 est retracée dans le tableau ci-après, ainsi que l'évolution de la publicité, du nombre d'écrans et de spots sur les trois chaînes de France Télévisions : l'accroissement des ressources publicitaires de France Télévisions se traduit par une augmentation de la durée des écrans publicitaires, en deux ans, du premier semestre 2002 au premier semestre 2004 de 11 % sur France 3, 13 % sur France 2 et 18 % sur France 5.

**Evolution semestrielle du chiffre d'affaires brut des chaînes**

*(en millions d'euros)*

	<b>TF1</b>	<b>France 2</b>	<b>France 3</b>	<b>France 5</b>	<b>FTV</b>	<b>Canal +</b>	<b>M6</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1er semestre 2002</b>								
C.A. brut	1 246,8	280,1	189,4	16,1	485,6	55,8	541,4	2 329,6
<b>2e semestre 2002</b>								
C.A. brut	1 302,7	283,8	189,4	16,0	489,2	63,7	539,5	2 401,8
<b>1er semestre 2003</b>								
C.A. brut	1 340,2	302,9	212,6	21,0	536,5	55,1	568,2	2 500,0
<b>2e semestre 2003</b>								
C.A. brut	1 358,4	275,9	212,8	22,4	511,1	55,2	534,9	2 459,6
<b>1er semestre 2004</b>								
C.A. brut	1 434,9	308,3	222,2	25,6	556,1	60,3	608,9	2 660,2
<b>D 03/02</b>								
<b>1er semestre</b>	<b>7,5%</b>	<b>8,1%</b>	<b>12,2%</b>	<b>30,4%</b>	<b>10,5%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>5,0%</b>	<b>7,3%</b>
<b>2e semestre</b>	<b>4,3%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>12,4%</b>	<b>40,0%</b>	<b>4,5%</b>	<b>-13,3%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>2,4%</b>
<b>D 04/03</b>								
<b>1er semestre</b>	<b>7,1%</b>	<b>1,8%</b>	<b>4,5%</b>	<b>21,9%</b>	<b>3,7%</b>	<b>9,4%</b>	<b>7,2%</b>	<b>6,4%</b>

Source : Micromarché

**Evolution de la durée de la publicité, du nombre d'écrans et du nombre de spots  
de France 2, France 3 et France 5**

*(en heures et en minutes)*

Ensemble journée	1 <sup>er</sup> semestre 02	2 <sup>e</sup> semestre 02	1 <sup>er</sup> semestre 03	2 <sup>e</sup> semestre 03	1 <sup>er</sup> semestre 04
France 2					
Durée	238 : 32	252 : 35	260 : 08	250 : 28	268 : 27
Nombre d'écrans	5880	5984	5947	5758	6023
Nombre de spots	39196	42788	44311	43439	46984
France 3					
Durée	205 : 11	219 : 00	231 : 03	221 : 05	228 : 02

	7	9	3	5	6
Nombre d'écrans	5 · 7 8 3	5 · 6 9 4	5 · 7 0 6	5 · 6 7 4	5 · 6 7 2
Nombre de spots	3 4 · 6 0 9	3 8 · 4 4 7	3 9 · 9 2 2	3 9 · 2 9 2	3 9 · 9 2 4
France 5					
Durée	1 0 7 : 1 0	1 1 6 : 3 2	1 2 3 : 4 4	1 2 6 : 0 6	1 2 6 : 4 7
Nombre d'écrans	3 · 9 1 7	4 · 1 1 9	4 · 0 6 2	4 · 1 5 0	4 · 1 0 7
Nombre de spots	1 7 · 3 4 6	1 9 · 3 4 2 6	2 0 · 9 5 6	2 2 · 2 3 0	2 2 · 1 5 8

19h - 22h	1 <sup>e</sup> semestre	2 <sup>e</sup> semestre	1 <sup>e</sup> semestre	2 <sup>e</sup> semestre	1 <sup>e</sup> semestre
-----------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------

	0 2	2	0 3	3	0 4
France 2					
Durée	5 2 : 2 6	5 4 : 3 0	5 3 : 2 1	5 1 : 3 0	5 2 : 0 4
Nombre d'écrans	1 . 2 3 7	1 . 2 8 6	1 . 0 5 3	1 . 0 8 6	1 . 0 7 2
Nombre de spots	8 . 5 5 2	9 . 2 8 1	9 . 0 6 7	9 . 0 4 6	8 . 9 2 4
France 3					
Durée	5 2 : 4 0	5 4 : 1 4	5 5 : 0 3	5 1 : 4 8	5 3 : 1 6
Nombre d'écrans	1 . 6 6 5	1 . 6 8 3	1 . 5 0 0	1 . 5 5 7	1 . 4 7 0

ns					
Nombre de spots	8 · 5 9 3	9 · 2 9 0	9 · 3 9 2	9 · 0 3 1	9 · 3 1 1

Source : TNS Sécodip

### 3. Les perspectives de recettes globales du secteur public audiovisuel : + 2,6 % de progression en 2005

L'ensemble des ressources du service public de l'audiovisuel pour 2005 s'élève à 3.464,44 millions d'euros, en progression de 2,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Par comparaison, les ressources des chaînes concurrentes de France Télévisions augmentent toutefois sur des rythmes au moins deux fois supérieurs.

Outre les recettes liées à la publicité et au parrainage, les ressources propres pour 2004 comprennent **les recettes commerciales, les produits financiers et les services rendus aux administrations**. Un prélèvement de 1,3 million d'euros doit à nouveau être effectué sur le fonds de roulement d'ARTE France en 2005.

**Ressources du secteur audiovisuel public**

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2004</b>	<b>PLF 2005</b>	<b>Ecart PLF/LFI</b>
Encaissements de redevance de l'année (TTC)	2 191,8	2 266,8	75,0
Frais de gestion et de trésorerie	- 73,5	-65	8,5
Crédits budgétaires au titre du remboursement des exonérations	428,1	440,0	11,9
Excédents de collecte des années antérieures	32,4	0,0	-32,4
Total disponible pour répartition (TTC)	2 578,8	2 641,8	63,0
<b>Total (HT*) disponible sur le compte d'avances n° 903-60</b>	<b>2 525,7</b>	<b>2 587,5</b>	<b>61,8</b>
<b>Crédits ministère des affaires étrangères à RFI</b>	<b>71,4</b>	<b>72,1</b>	<b>0,7</b>
<b>Total recettes propres**</b>	<b>777,2</b>	<b>803,5</b>	<b>26,3</b>
<b>Total recettes***</b>	<b>3 375,6</b>	<b>3 464,4</b>	<b>88,8</b>

\* Les recettes publiques des entreprises audiovisuelles sont soumises à la TVA au taux de 2,1 %.

\*\* Hors prélèvement sur fonds de roulement Arte France (1,3 million d'euros)

\*\*\* Y compris prélèvement sur le fonds de roulement d'Arte France (1,3 million d'euros)

Source : direction du développement des médias

## **B. LA SITUATION DES DIFFÉRENTS ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

### **1. Les sociétés du groupe France Télévisions**

#### *a) Le périmètre du groupe France Télévisions*

L'ensemble des indicateurs de France Télévisions marque une poursuite du redressement financier engagé en 2000, le groupe ayant intégré Réseau France Outre-Mer (RFO) en 2004 dont France Télévisions est actionnaire à 100 % depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

Votre rapporteur spécial rappelle que les sociétés nationales de programme (France 2, France 3, France 5) sont des filiales à 100 % de France Télévisions, laquelle détient également 45 % du capital d'ARTE France. France Télévisions possède par ailleurs 51,5 % du capital de TV5, les participations françaises au capital de la chaîne s'élevant à 66,6 % du fait également des participations d'ARTE France (12,5 %) et de l'INA (2,6 %). France Télévisions Publicité est une filiale à 100 % de France Télévisions.

Le périmètre du groupe France Télévisions s'est élargi depuis 2002 :

- en juillet 2003, la SOFIRAD a cédé à France Télévisions et ARTE France le capital de Canal France International (CFI), à hauteur respectivement de 75 % et 25 % ;

- France Télévisions et Multithématiques ont créé Ma Planète, filiale à 100 % de Planète Thalassa, dont France Télévisions possède elle-même 34 % du capital ;

- le 4 septembre 2003, les sociétés nationales de production France 2, France 3, France 5, ARTE France, TF1, Canal+ et M6 ont constitué le groupement d'intérêt économique (GIE) Fréquences, ayant pour objet de réaliser ou faire réaliser des opérations de réaménagement des fréquences analogiques, dans le cadre du déploiement de la TNT ;

- en 2004, France Télévisions a cédé à TF1 ses participations dans la chaîne Histoire, et Régions a été rétrocédée à France 3 qui l'a intégrée.

Concernant les autres chaînes thématiques, France Télévisions a restructuré la chaîne Mezzo, dont elle possède 90 % du capital (le solde de 10 % appartenant à ARTE France). Parmi les autres diffuseurs de chaînes thématiques, France Télévisions possède 89 % des parts de France Télé Films (Festival) et 24 % du capital de la Secemie, détentrice de 100 % du capital d'Euronews.

**La question de la gestion des chaînes thématiques par France Télévisions a été posée à votre rapporteur spécial suite à la réception de plusieurs rapports particuliers de la Cour des comptes pour les exercices 1998 à 2001, concernant Mezzo, Régions, Histoire et Festival.**

S'agissant de Mezzo, parvenue à une situation de quasi-cessation de paiement en 2001 lorsque les dettes ont représenté jusqu'à 190 % du bilan (au 31 décembre 2000), la Cour des comptes a conclu que *« la détérioration de la situation financière de Mezzo ne permettait plus à ses actionnaires de défendre la cause d'une fusion à parité face à l'actionnaire principal de Muzzik, le groupe Lagardère. La valorisation des deux entités devenant de plus en plus défavorable à Mezzo au fur et à mesure que le temps passait, les actionnaires de Mezzo ont consenti à une fusion 40-60 avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2001. L'expérience de la chaîne thématique musicale du service public s'est ainsi achevée par une privatisation en forme d'échec »*.

Le **renforcement des mécanismes de contrôle interne** représente dans ce contexte une impérieuse nécessité. Concernant Mezzo, la Cour des comptes a observé que les procédures budgétaires employaient 11 personnes, contre un seul responsable à temps plein dans une autre chaîne thématique du service public.

*b) Des évolutions globales favorables pour France Télévisions dans le respect des objectifs du contrat d'objectifs et de moyens*

**Le chiffre d'affaires de France Télévisions** s'est élevé en **2003 à 2.372 millions d'euros**, en progression de **+ 3,9 % par rapport à 2002** (+ 3,5 % à périmètre constant, si l'on ne tient pas compte de l'entrée de Canal France International (CFI) dans le périmètre du groupe) contre 4,7 % l'année précédente. Si cette évolution est partiellement imputable à une augmentation de la redevance, elle traduit également la progression dynamique des ressources publicitaires (+ 3,9 % en 2003, après un résultat de - 3,6 % en 2001 et de + 8,1 % en 2002).

**La part des ressources propres** (hors redevance audiovisuelle) a ainsi **augmenté de 35,6 % à 36,8 % du chiffre d'affaires entre 2002 et 2003**, à périmètre constant (36,4 % en 2003 en prenant en compte la subvention du ministère des affaires étrangères à CFI). La part des ressources propres est plus élevée pour France 2 (39 %) et France 3 (30,6 %) que pour France 5 (19 %).

L'amélioration continue du résultat d'exploitation hors cessions de licences TPS (de 35,1 à 40,3 millions d'euros entre 2002 et 2003) a permis d'améliorer la capacité d'autofinancement du groupe. La trésorerie du groupe s'élevait à 114,9 millions d'euros fin 2003, contre 106,7 millions d'euros un an plus tôt.

La maîtrise des charges d'exploitation se traduit par une évolution modérée des effectifs moyens permanents en 2003, lesquels s'élevaient à 6.897 emplois équivalents temps plein au 31 décembre 2003 (+ 2,5 % en un an). Le coût de grille du groupe a par ailleurs progressé de 3,9 % au cours de la même période.

**Au 30 juin 2004**, le résultat net consolidé s'élevait à 55,3 millions d'euros (contre + 65,4 millions d'euros un an plus tôt). Il se décomposait comme suit :

a) + 76,0 millions d'euros de résultat d'exploitation (contre + 93,5 millions d'euros un an plus tôt, au 30 juin 2003) ;

b) + 2,1 millions d'euros de quotes-parts de résultat ;

c) - 5,8 millions d'euros de résultat financier (contre - 7,8 millions d'euros un an plus tôt) ;

d) + 1,2 million d'euros de résultat exceptionnel (contre + 5,7 millions d'euros un an plus tôt du fait de la cession des titres TPS) ;

e) - 18,3 millions d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés (contre 26,1 millions d'euros au 30 juin 2003).

Au 30 juin 2004, les charges de personnel atteignaient 315,9 millions d'euros, en hausse de 4,4 % par rapport au premier semestre 2003.

Ces évolutions prennent place dans le cadre du recentrage des missions de France Télévisions sur les antennes existantes, afin de préparer le démarrage de la télévision numérique terrestre (TNT) prévu en mars 2005. La place des différentes catégories de programmes visées au **contrat d'objectifs et de moyens (COM)** (culture, connaissance et découverte ; information, reportages et investigation ; émissions de services) a dépassé nettement (58,1 %) l'objectif du COM.

Les investissements des chaînes du groupe dans la création audiovisuelle ont également dépassé les objectifs du COM : 18,89 % du chiffre d'affaires pour France 2 (contre 18,5 % dans le COM), 19,12 % pour France 3 (contre 19 %) et 25 % pour France 5.

Enfin, le groupe France Télévisions est engagé, depuis 2003, dans un plan d'amélioration de l'accès aux programmes des personnes sourdes et malentendantes, l'objectif étant de porter le volume de programmes adaptés à 50 % du temps d'antenne en 2006.

Dans le cadre de la mise en œuvre du COM, France Télévisions a par ailleurs conduit en 2003 un important **programme d'économies (« Synergia ») sur ses charges d'exploitation, à hauteur de 48,2 millions d'euros, au-delà des objectifs fixés par le COM (28,6 millions d'euros)**. L'encadré ci-dessous détaille la répartition par poste de ces économies.

**Les mesures d'économies mises en œuvre en 2003 à France Télévisions  
dans le cadre du programme Synergia**

Les économies et synergies réalisées en 2003 dans le cadre de la mise en œuvre du programme Synergia, à hauteur de 48,2 millions d'euros, se répartissent comme suit :

- 9,1 millions d'euros sur les achats de fonctionnement, dont 3,5 millions d'euros d'économies relatives à la renégociation du contrat INA en 2002. Les autres économies résultent principalement de renégociations de contrats (études, communication, téléphonie fixe, fournitures administratives...) et de la maîtrise de certains coûts (communication, informatique et charges d'immeubles...).

- 19,2 millions d'euros sur la diffusion et le transport, dont 18,9 millions d'euros provenant de la renégociation en 2002 du contrat de télédiffusion analogique avec Télédiffusion de France (TDF) et 0,3 million d'euros provenant de la résiliation par France 5 du contrat de diffusion satellitaire Globecast, en 2003.

- 17,7 millions d'euros sur les programmes, dont la majorité partie correspond à une optimisation de la politique de programmation (notamment par la gestion des stocks et des rediffusions).

- 0,1 million d'euros sur les rédactions. Ce solde résulte du redéploiement de 11,1 millions d'euros d' « économies et de synergies brutes » (en particulier, l'optimisation de prestations techniques pour 4,1 millions d'euros et une meilleure planification des moyens humains pour 3,0 millions d'euros) pour financer des dépenses non prévues au budget initial à

hauteur de 11,0 millions d'euros, principalement liées à la guerre en Irak (7,2 millions d'euros) et au lancement du magazine *Face à l'image*.

- 4,0 millions d'euros sur les sports. La renégociation des contrats de droits sportifs sur la base de montants stabilisés ou en baisse a un impact positif de 0,5 million d'euros en 2003. En outre, des efforts particuliers ont permis de dégager 3,5 millions d'euros d'économies en 2003 sur les coûts de fonctionnement et de production interne (personnels, frais de missions, frais généraux...) d'une part, et sur les coûts de production externe, d'autre part.

- 2,5 millions d'euros sur les fonctions support, résultant d'une meilleure planification des personnels, d'actions sur l'organisation des structures et de différés de recrutement.

- 0,9 million d'euros sur la filière de production, du fait de l'accroissement de l'activité réalisée en 2003, en particulier sur le pôle post-production, mais également sur la vidéo mobile (notamment avec l'internalisation de *Questions pour un champion*).

- 3,0 millions d'euros sur le plan Anapurna, dont 1,0 million d'euros d'économies réalisées sur le programme national (réaménagement de la grille en faveur des programmes régionaux) et 2,0 millions d'euros réalisées sur une meilleure planification de l'activité et sur l'optimisation de l'approvisionnement des grilles régionales (en développant notamment la politique d'inter-régionalité).

- a contrario, 8,4 millions d'euros de surcoûts divers ont été enregistrés en déduction de ces économies, liés principalement à des indemnités et provisions sur les frais de personnel.

*Source : France Télévisions*

### *c) Le budget de la holding*

Les actions de la holding sont relatives :

- au pilotage stratégique du groupe, réalisé par les directions « holding », dont les charges sont financées par une redevance de gestion versée par les principales filiales du groupe ;

- à la gestion des directions communes (études, juridique, international, sports, achats de programmes), dont les prestations sont refacturées aux filiales selon des clés de répartition générales ;

- à la conduite des opérations menées en commun (communication, relations publiques, actions liées aux programmes, service de relation avec les téléspectateurs), qui sont refacturées aux filiales, avec des clés spécifiques pour chaque opération.

L'exercice 2004 devrait se traduire par un résultat net de 3,5 millions d'euros (avant les effets de l'intégration fiscale), en raison essentiellement des produits financiers. Le résultat d'exploitation est prévu en léger bénéficiaire et le résultat financier proviendra du versement de dividendes par les filiales et des produits de placement de la trésorerie.

#### (1) Le budget des directions holding

Les services propres à la holding sont les suivants en 2003 :

- la présidence et la direction générale déléguée ;
- la direction de la stratégie des programmes ;
- la direction des relations institutionnelles ;
- la direction des ressources humaines ;
- la direction de la communication ;
- la direction financière ;
- la direction de l'audit interne ;
- la direction des affaires immobilières.

**Le budget de l'ensemble des directions holding en 2004 s'élève à 16,3 millions d'euros**, correspondant à la perception d'une redevance de management assise sur le chiffre d'affaires des cinq principales filiales du groupe, dont le taux s'élève en 2004, comme en 2003, à 0,72 %.

Les frais de personnel représentent 7,8 millions d'euros, soit 48,4 % du budget total de la holding.

(2) Le budget des directions communes

Les directions et services communs à France Télévisions SA et aux chaînes conservent le même périmètre qu'en 2003 (et 2002), à savoir :

- la direction des études ;
- la direction juridique ;
- la direction du développement international ;
- la direction des sports ;
- les services liés aux programmes : harmonisation, médiation, achats de programmes et mission « différence ».

Le budget des directions communes pour l'année 2004, à répartir entre les trois chaînes, sera de **6,3 millions d'euros**, dont 4,0 millions d'euros de frais de personnel, le solde étant représenté par des dépenses de mêmes natures que celles vues plus haut pour les directions « holding ». L'évolution 2004 par rapport à la prévision pour 2003 s'élève à moins de 1,0 %.

Les charges des directions communes sont refacturées aux trois chaînes principales selon une clé de répartition ajustée sur les principales

grandeurs économiques des sociétés concernées, afin de se rapprocher du degré d'utilisation effective des services par ces sociétés.

(3) Le budget des opérations communes

Pour des raisons de coordination ou de répartition des charges, France Télévisions SA est amenée à se comporter comme prestataire de services pour l'ensemble du groupe (opérations de communication et de relations publiques, édition en commun, prise à bail de locaux partagés entre plusieurs sociétés, etc).

Les dépenses sont ensuite refacturées aux entités concernées selon des modalités adaptées à chaque cas (nombre de participants à une manifestation, nombre d'exemplaires des documents édités, prorata de surfaces, etc). Les flux correspondants doivent être retracés dans le compte de résultat, mais sont compensés par une ressource de refacturation.

Ces flux sont évalués à **3,8 millions d'euros** en 2004 (contre 4,4 millions d'euros en 2003), dont 2,1 millions d'euros liés à l'exploitation du service de relations avec les téléspectateurs (SRT), et 1,7 million d'euros d'opérations de communications, de relations publiques et de marketing lié à l'antenne.

*d) Les différentes chaînes du groupe France Télévisions*

(1) France 2

France 2 a enregistré un **résultat net de + 23,8 millions d'euros en 2003**, en léger retrait par rapport à 2002 (+ 28 millions d'euros), pour un chiffre d'affaires de 994,7 millions d'euros.

Le **coût de la grille des programmes** s'élève à **765,41 millions d'euros** dans le budget 2004 et **dépasse de 8 % le budget réel 2003**. Le coût des programmes a progressé moins fortement en 2003 que les prévisions budgétaires (+ 4,2 %), suivant un rythme moins rapide qu'en 2002 (+ 5,9 %).

La chaîne explique les évolutions observées en 2003 par le coût de retransmission d'événements sportifs, les championnats du monde d'athlétisme et la coupe du monde de rugby. En 2004, la retransmission des jeux olympiques est également de nature à expliquer la forte augmentation du coût de la programmation (+ 38 % pour les événements sportifs) que l'accroissement de l'audience et des recettes publicitaires a tendu à compenser.

L'absence d'élections nationales en France en 2003, à la différence de l'année 2002, explique le recul du coût de la programmation de l'information,

malgré un surcroît de dépenses en début d'année lié à la guerre en Irak qui a été financé par redéploiements. Un rattrapage est observé en 2004 (+ 6 %).

L'évolution du coût de grille par catégorie de programmes figure dans le tableau ci-dessous.

#### Evolution du coût de grille des programmes de France 2

(en millions d'euros)

<b>Information</b>	127,08	127,27	134,97
<b>Sports</b>	93,68	102,23	138,15
<b>Programmes</b>	454,79	478,97	492,29
<b>Total</b>	<b>675,55</b>	<b>708,46</b>	<b>765,41</b>

Source : France Télévisions

Concernant les **charges de personnel**, votre rapporteur spécial observe une quasi-stabilité de l'effectif total au cours de l'année 2003 (+ 5 emplois, soit + 0,32 %). L'effectif total a atteint 1.583 emplois au 31 décembre 2003. La rémunération de base du personnel permanent s'est élevée à 62,336 millions d'euros en 2003 et a enregistré une progression annuelle limitée de 0,7 %.

Les rémunérations les plus importantes – y compris les personnels au cachet et les suppléments de cachet – ont toutefois fortement augmenté : **la masse salariale correspondant aux dix plus importantes rémunérations a atteint 2,24 millions d'euros en 2003, en hausse de 28 % par rapport à 2002**, si votre rapporteur spécial compare avec la réponse fournie par France Télévisions à la même question dans les questionnaires budgétaires en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2004. Si l'on retient les cinquante rémunérations les plus élevées, la masse salariale a atteint 7,06 millions d'euros, en augmentation de 12 % en 2003.

Ayant interrogé France Télévisions sur cette évolution *a priori* surprenante dans un contexte de maîtrise des dépenses, votre rapporteur spécial a pu vérifier que l'évolution en 2003 des dix rémunérations les plus élevées était principalement due au versement de suppléments de cachets à un seul bénéficiaire, suite à la rediffusion d'une série de fiction. Ce facteur affecte également l'augmentation des cinquante rémunérations les plus élevées, pour laquelle France Télévisions invoque par ailleurs le versement d'autres cachets supplémentaires.

**Si l'on retient les seules rémunérations (hors cachets), les dix rémunérations les plus importantes** ont atteint 1,52 million d'euros en 2003, **en hausse de 1,5 % par rapport à 2002**, ce qui apparaît effectivement plus conforme avec l'objectif de maîtrise des dépenses. Pour les cinquante rémunérations les plus élevées (hors cachets), la masse salariale atteint 5,80 millions d'euros, en augmentation de 2,6 % par rapport à 2002.

Cette année, votre rapporteur spécial a souhaité apporter des précisions sur la **production cinématographique** des chaînes publiques.

En 2003, France 2 Cinéma a apporté son soutien à la production de 32 longs métrages, soit 2 de plus qu'en 2002, dont 12 premiers films, un film d'animation, un documentaire et une œuvre européenne. Malgré cette diversification, le soutien aux œuvres européennes reste exceptionnel et n'a représenté que 2 % de l'ensemble des engagements en 2003.

France 2 Cinéma s'est engagé en 2003 pour des montants compris entre 0,229 million d'euros et 2,3 millions d'euros, soit un total de **29,13 millions d'euros représentant 2,9 % du chiffre d'affaires de la chaîne**. A titre de comparaison, ses engagements s'élevaient à 27,90 millions d'euros en 2002, soit une progression de 4,4 % en 2003. La moyenne des investissements par film s'élevait à 908.750 euros.

Pour les films dont le budget est inférieur à 20 millions d'euros – soit la quasi-totalité des films aidés par France 2 Cinéma – les engagements de la chaîne représentent en général entre 10 % et 20 % de leur budget.

Les films soutenus par France 2 Cinéma ont réalisé 17 millions d'entrées en 2002, soit 29 % de l'ensemble des entrées des films français.

## (2) France 3

France 3 a enregistré un **résultat net bénéficiaire de 8,4 millions d'euros en 2003**, proche du résultat enregistré en 2002 (8,6 millions d'euros), ayant permis de dégager une capacité d'autofinancement de 33,7 millions d'euros qui a couvert en partie le plan d'investissements de France 3 en 2003 (soit 48 millions d'euros). Le différentiel a été financé par un recours au crédit bail (4,6 millions d'euros) et des cessions d'immobilisations (6,7 millions d'euros).

Le résultat d'exploitation s'établit à + 5,0 millions d'euros en 2003, en amélioration de 2,1 millions d'euros par rapport à 2002 (+ 2,9 millions d'euros), pour un chiffre d'affaires total de 1.089,7 millions d'euros. L'amélioration du résultat d'exploitation traduit un effort de maîtrise des charges, après les dérapages constatés de la masse salariale en 2001.

Le coût des programmes de France 3 (258,88 millions d'euros) a progressé de 2,6 % en 2003 et devrait enregistrer une nouvelle hausse de 2,6 % en 2004, la part des divertissements (13 % dans le budget prévisionnel 2004) devant diminuer en 2004, ainsi que celle du cinéma (15,4 %), au profit des fictions (27 %) et des magazines autres que ceux d'information (25 %) (*cf. ci-dessous le tableau retraçant l'évolution du coût de grille des programmes de France 3*).

**Coûts de la programmation des différents types d'émissions de France 3  
(y compris les parts producteurs simulées)**

*(en millions d'euros)*

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Evolution 2002-2003</b>	<b>Prévision 2004</b>	<b>Evolution 2003-2004</b>
Cinéma	45,84	43,17	- 2,67	42,00	- 1,17
Fiction	64,65	68,60	3,95	74,00	5,40
Jeunesse	22,15	22,51	0,36	25,00	2,49
Documentaires	15,38	14,36	- 1,02	16,00	1,64
Magazines (hors magazines d'information)	67,70	62,57	- 5,13	68,70	6,13
Magazines d'information	5,95	5,05	- 0,90	4,30	- 0,75
Divertissements	30,42	41,63	+ 11,21	35,60	- 6,03
Musique et spectacle	4,31	5,46	+ 1,15	6,50	1,04
Divers	2,48	2,23	- 0,25	0,40	- 1,83
<b>Coût des programmes</b>	<b>261,45</b>	<b>258,88</b>	<b>+ 6,70</b>	<b>272,50</b>	<b>6,92</b>

*Source : France Télévisions*

Concernant les **charges de personnel**, votre rapporteur spécial observe une légère augmentation (+ 1,6 %) de l'effectif total au cours de l'année 2003, passé de 4.494,6 à 4.567,3 emplois équivalents temps plein pendant l'année passée. La masse salariale totale<sup>1</sup> a atteint 385,19 millions d'euros en 2003 (soit 27,2 % des charges d'exploitation), en progression de 2,5 % par rapport à 2002.

La progression de la masse salariale n'a pas été plus rapide pour les rémunérations les plus élevées : en 2003, la masse salariale brute fiscale des 10 salaires les plus importants aurait atteint 1,632 million d'euros (+ 1,8 % par rapport à 2002), et pour les 50 salaires les plus importants 6,428 millions d'euros (+ 2,1 %), toujours sur la base d'une comparaison des réponses aux questionnaires budgétaires adressées par France Télévisions en 2003 et en 2004.

Pour l'exercice 2004, **au 30 juin 2004** la répartition prévisionnelle du budget communiqué par la chaîne dans le jaune budgétaire se référait à un niveau de ressources publiques supérieur de 3 millions d'euros à celui qui a finalement été attribué à l'entreprise, soit 780 millions d'euros.

Le budget 2004 adopté par le conseil d'administration a dû être corrigé en conséquence et, compte tenu d'ajustements techniques, le résultat d'exploitation prévisionnel est passé de 5,7 millions d'euros (dans le jaune budgétaire) à 2,5 millions d'euros (s'agissant du budget voté par le conseil d'administration) tandis que le résultat net prévisionnel passait de

<sup>1</sup> La masse salariale totale comporte, pour les personnels permanents et non permanents, les rémunérations stricto sensu, le paiement des heures supplémentaires, les primes et les charges.

1,6 million d'euros dans le jaune budgétaire à 1 million d'euros, suite à la délibération du conseil d'administration de France 3.

Comme pour France 2, votre rapporteur spécial a souhaité apporter des précisions sur la **production cinématographique** de France 3.

Vingt-six projets ont été soutenus en 2003. Vingt-cinq films coproduits par France 3 Cinéma sont sortis en 2003, totalisant 9,5 millions d'entrées pour un investissement de **20,3 millions d'euros, soit 1,9 % du chiffre d'affaires de France 3** (contre 2,9 % pour France 2). Le chiffre d'affaires ainsi réalisé, au titre des recettes d'exploitation et de l'investissement de soutien, a atteint 2,7 millions d'euros en 2003.

Parmi les vingt-cinq films coproduits en 2003 et sortis en salle, ont figuré sept premiers films et deux deuxièmes films, signifiant un engagement en faveur du renouvellement des talents.

En 2004, deux films coproduits par France 3 ont été en compétition officielle à Berlin, quatre films ont été sélectionnés à Cannes et trois à Venise.

Pour l'année en cours, France 3 Cinéma a soutenu un film africain et un autre afghan, tout en maintenant sa ligne éditoriale de soutien aux nouveaux talents (cinq premiers films et trois deuxièmes films à ce jour), et de poursuite de la collaboration avec des cinéastes français reconnus.

### (3) France 5

En 2003, le **résultat net comptable** après impôt de France 5 s'est établi à **4,4 millions d'euros**, en amélioration de 3,4 millions d'euros par rapport à 2002 (+ 1 million d'euros), sous l'effet notamment de l'amélioration du résultat d'exploitation (passé de + 2,9 millions à + 5,1 millions d'euros) et, plus particulièrement, d'un accroissement des recettes publicitaires supérieur aux prévisions (+ 7,5 millions d'euros, soit un essor de 38 %). La capacité d'autofinancement s'est ainsi élevée à 7,8 millions d'euros, ayant permis notamment de couvrir des investissements hors programmes à hauteur de 2,1 millions d'euros.

En revanche, l'entrée de France 5 dans le GIE France Active a entraîné un résultat financier négatif (- 2,4 millions d'euros).

Le chiffre d'affaires de France 5 s'est établi à 163 millions d'euros en 2003.

**Compte tenu des excédents de ressources publicitaires, France 5 a choisi d'augmenter le niveau de ses charges d'exploitation** à 253,5 millions d'euros en 2003, soit une progression de 2,1 % par rapport à 2002, alors que le budget initial prévoyait une diminution. **Cette hausse a été particulièrement marquée pour le coût de grille** (90,2 millions d'euros, en hausse de 5,9 %,

contre + 2,8 % dans le budget initial), en particulier pour renforcer la part des animations et des jeux et divertissements (*cf. tableau ci-dessous*).

De fait, la grille de France 5 repose toutefois sur une structure spécifique fondée sur :

- les magazines, proposant aux téléspectateurs des rendez-vous quotidiens ou hebdomadaires ;
- les documentaires, lesquels constituent l'originalité de la programmation de la chaîne ;
- les émissions pour la jeunesse.

Le budget 2004 intègre une hypothèse de croissance du coût de grille de 4,5 % (+ 4,1 millions d'euros par rapport au budget réalisé 2003) pour s'établir à 94,3 millions d'euros.

**Evolution du coût de grille des programmes de France 5**

*(en millions d'euros)*

	2002 (réel)	2003 (réel)	2004 (budget)
Magazines / documentaires	73,4	76,5	76,6
Animations	4,8	6,5	8,6
Fictions	0,3	0,0	0,0
Cinéma	0,2	0,0	0,0
Théâtre / Musique	0,0	0,0	0,0
Jeux / divertissements	1,9	2,7	4,8
Opérations exceptionnelles, pilotes, programmes courts	1,1	1,0	1,7
Habillage et bandes annonces	1,8	1,4	1,4
Pertes et Dépréciations	1,7	2,1	1,2
<b>Total</b>	<b>85,2</b>	<b>90,2</b>	<b>94,3</b>

Source : France Télévisions

La baisse en 2003 des **dépenses de personnel** (- 4,4 % par rapport à l'exercice 2002) doit être relativisée, car elle traduit essentiellement des décalages de recrutements liés aux retards pris dans la réorganisation interne et à des transferts de personnel à la holding France Télévisions SA. Les effectifs

moyens permanents d'élèvent au 31 décembre 2003 à 216,6 emplois équivalents temps plein, en hausse de 1 % sur un an.

**Au 30 juin 2004**, le compte de résultats de France 5 affichait un résultat bénéficiaire de 4,1 millions d'euros, quasi-identique à celui observé au 30 juin 2003 (3,9 millions d'euros). Le résultat d'exploitation (+ 5,9 millions d'euros) apparaissait en retrait par rapport à la situation de la chaîne un an plus tôt (+ 7,7 millions d'euros), du fait de la diminution concomitante des produits d'exploitation (140,7 millions d'euros) de 0,4 million d'euros et de l'augmentation des charges d'exploitation (134,8 millions d'euros) de 1,4 million d'euros. La hausse des charges d'exploitation traduisait notamment un recul de 2 millions d'euros du coût des programmes achetés (48,5 millions d'euros) et d'une augmentation de 2,4 millions d'euros des dotations aux amortissements et provisions pour les programmes (49,8 millions d'euros).

(4) Réseau France Outre-Mer (RFO)

**Effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004, l'intégration de Réseau France Outre-Mer (RFO) a visé à faire bénéficier la chaîne de la dynamique du groupe public, tout en lui conservant son identité et en améliorant la visibilité de l'outre-mer sur les chaînes publiques métropolitaines.**

Cette intégration est intervenue à l'issue d'une phase de consultations et de concertation avec les représentants syndicaux, les élus locaux et les directions opérationnelles de France Télévisions et de RFO qui ont remis, en décembre 2003, un rapport sur les modalités de l'intégration aux ministères de la culture et de la communication et de l'outre-mer.

Conformément aux dispositions de la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, le transfert au groupe France Télévisions des titres détenus par l'Etat a été précédé d'une **recapitalisation de RFO à hauteur de 10 millions d'euros**.

RFO a poursuivi en 2003 l'élargissement de sa diffusion par satellite, grâce à la montée de Télé-Martinique et Télé-Guadeloupe sur le bouquet satellitaire Canalsat Antilles-Guyane. Un accord a par ailleurs été conclu en 2004 avec l'Office polynésien de télécommunications, en vue de la montée sur le satellite de Télé-Polynésie.

En termes d'audience, la position dominante de RFO outre-mer a continué de s'éroder, sous l'effet de la diversification du paysage audiovisuel. Toujours en tête en Martinique et en Guyane, RFO n'occupe plus que la troisième position à la Réunion.

**Une amélioration doit être relevée au plan budgétaire pour l'exercice 2003**, le résultat net comptable après impôt ayant dégagé un **excédent de 0,17 million d'euros en 2003**, après un résultat négatif de - 3,47 millions d'euros en 2002, pour un chiffre d'affaires de 222,3 millions d'euros.

L'amélioration du résultat d'exploitation entre 2002 et 2003 (de - 4,26 millions à - 0,57 million d'euros) procède d'une maîtrise des charges, notamment de personnel après la réduction de 5,5 % du recours au personnel non permanent liée à la diminution de l'activité des stations. Les effectifs moyens permanents ont également été maîtrisés au cours de l'année 2003, ne progressant que de 4,9 emplois équivalents temps plein (ETP) – soit une augmentation de 0,33 % – pour s'élever à 1.480,9 ETP au 31 décembre 2003.

La capacité d'autofinancement (11,6 millions d'euros) s'est améliorée de 0,5 million d'euros par rapport à l'exercice 2002.

La **chute des ressources publicitaires** (11,76 millions d'euros en 2003, en baisse de 4 % par rapport à 2002) constitue cependant un point noir persistant. La part des ressources publiques dans le chiffres d'affaires de RFO a ainsi de nouveau progressé, atteignant 91,4 % en 2003 contre 90,6 % en 2002.

**Au 30 juin 2004**, RFO enregistrait un résultat net bénéficiaire de 5,14 millions d'euros pour le premier semestre de l'année 2004, alors que les prévisions budgétaires envisagent une perte de 0,5 million d'euros pour l'ensemble de l'exercice. Votre rapporteur spécial observe cependant que, au 30 juin 2003, les recettes de RFO étaient supérieures de 8,64 millions d'euros à ses dépenses, reflétant déjà une situation plus favorable que pour l'ensemble de l'exercice 2003.

Il convient enfin de relever une progression des ressources publicitaires au premier semestre 2004 (7,00 millions d'euros, en hausse de 36 %) par rapport à la même période de l'année 2003.

## **2. Les autres organismes de l'audiovisuel public**

### *a) L'Institut national de l'audiovisuel*

#### (1) Rétrospective budgétaire 2003

Au terme de l'année 2003, dernière année d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens conclu le 27 avril 2000 entre l'Etat et l'Institut

national de l'audiovisuel (INA) pour la période 2000-2003, **le résultat net comptable de l'INA a atteint + 1,0 million d'euros** (contre + 0,9 million d'euros en 2002) pour un chiffre d'affaires de 98,7 millions d'euros, en hausse de + 1,3 % par rapport à l'année 2001.

Ce résultat a été atteint grâce à l'augmentation des dotations publiques (68,3 millions d'euros, en hausse de 3,8 % par rapport à l'année 2002), suite à la requalification de la redevance d'investissement en redevance de fonctionnement par décision du conseil d'administration du 17 décembre 2002. En revanche, les ressources propres provenant des recettes commerciales ont diminué de 1,2 million d'euros, soit 3,9 % ; ce solde retrace la diminution des recettes d'INA Formation de 0,9 million d'euros et des activités de production audiovisuelle de 0,6 million d'euros, alors que les ressources liées à l'exploitation des fonds commerciaux ont augmenté de 0,5 million d'euros.

Malgré ce repli des ressources propres, leur part (31 %) dans les ressources de l'INA reste la plus élevée parmi l'ensemble des organismes publics de l'audiovisuel après France Télévisions (36,8 %).

Le solde de trésorerie s'est amélioré, passant de 11,6 millions d'euros fin 2002 à 13,7 millions d'euros fin 2003, après une forte diminution en 2002 rendue nécessaire pour la conduite d'opérations immobilières.

Le solde du résultat d'exploitation reste nul, l'excédent net comptable (+ 1,0 million d'euros) provenant du résultat financier (+ 0,4 million d'euros) et du résultat exceptionnel (+ 0,6 million d'euros).

**La baisse significative des charges observée en 2003 (- 5,1 %)** provient d'efforts de gestion, dont rend compte la diminution en 2003 de l'effectif moyen permanent (- 2,0 %) qui s'établit à 944,9 emplois équivalents temps plein au 31 décembre 2003. Cette diminution traduit également le report sur l'exercice 2004 de charges d'investissement et de frais de personnel. Contrairement aux prévisions budgétaires 2003, l'INA n'a ainsi pas eu besoin de prélever 1,5 million d'euros sur son fonds de roulement.

(2) Les dotations 2005 : la priorité accordée à la numérisation du patrimoine audiovisuel

**Pour l'année 2005, la dotation de l'Etat prévue dans le projet de loi de finances liée à la redevance audiovisuelle (72,74 millions d'euros) progresse fortement de 3,94 millions d'euros, soit + 5,73 %.**

**Votre rapporteur spécial se félicite que cette évolution traduise la priorité enfin accordée à l'accélération du plan de sauvegarde et de numérisation (PSN) du patrimoine audiovisuel de l'INA à échéance de**

**2015** (*cf. encadré ci-dessous*), conformément aux recommandations formulées par votre rapporteur spécial dans son rapport spécial pour le budget 2004.

Le PSN, dont les objectifs sont rappelés ci-dessous, vise non seulement à conserver, mais également à améliorer l'accès à un patrimoine d'une grande richesse qui représente, en volume, **2 millions d'heures d'émissions** (0,9 million au titre de la télévision et 1,1 million au titre de la radio), dont 835.000 heures sont menacées d'une disparition irrémédiable. Le premier contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'Etat et l'INA a permis de sauvegarder 127.000 heures dans le cadre du PSN ; **708.000 heures restent ainsi à traiter d'ici 2015.**

#### **Le plan de sauvegarde et de numérisation du patrimoine audiovisuel de l'INA**

*« Le patrimoine audiovisuel de l'Ina a deux origines :*

*« - les **fonds télévision et radio provenant des chaînes publiques** ; auxquels il faut rajouter un **fonds d'actualités cinématographiques** ;*

*« - les fonds en provenance du **dépôt légal** (...).*

*« Les profils de ces deux fonds en termes de conservation sont très différents.*

*« **Parce que le dépôt légal date de 1995, ses fonds ne connaissent pas de problème particulier à l'heure actuelle.** Ils sont en format bêta SP ou sous fichiers numériques MPEG. Ces fichiers numériques sont eux-mêmes reportés sur des disques optiques ou sur des supports magnétiques informatiques.*

*« **Alors que les fonds des archives des chaînes publiques remontent aux années 1940 pour la radio et aux années 1950 pour la télévision, ceux des Actualités Françaises couvrent les années 1940. Ils se trouvent donc sur des supports anciens qui ont été altérés au fil du temps.** Les films et les bandes sons dont le matériau de construction était l'acétate de cellulose sont victimes d'une **réaction chimique** appelée « syndrome du vinaigre », les bandes magnétiques anciennes sont soumises à toutes sortes de décrépitudes liées à la chaleur et à l'humidité. Et les matériels de lecture, notamment **les têtes de lecture des magnétoscopes ne sont pratiquement plus fabriqués.***

*« L'Ina a pour mission de conserver et de mettre en valeur l'un des fonds d'archives radio et télévision parmi les plus anciens et les plus riches au monde. Cependant, la dégradation de certaines générations de supports menace une partie des fonds de disparition. Une **course contre la montre** est donc engagée pour préserver ce patrimoine.*

*« Pour relever ce défi, **l'INA a lancé en 1999 un Plan de sauvegarde et de numérisation (PSN) :***

*« • **Pour garantir la sauvegarde du fonds « ancien ».***

« *En effet :*

« - *le fonds vieillit : certains supports, sauf recours à des laboratoires spécialisés, ne sont plus exploitables par les diffuseurs, d'autres se dégradent ;*

« - *le fonds est fragile : nombre de programmes, les journaux télévisés et les émissions de radio en particulier, sont archivés sur un support unique, donc vulnérable ;*

« - *le temps est compté : le rythme de dégradation de certains supports (dont les volumes sont importants) rend leur sauvegarde, donc leur survie, problématique : 15 ans maximum.*

« • ***Pour faciliter l'exploitation du fonds et en améliorer l'accès***

« *La numérisation facilite l'accès aux documents qui sont enrichis de données documentaires et juridiques.*

« Ce dispositif permet :

« - d'offrir un service de qualité aux usagers : journalistes, producteurs et diffuseurs.  
Les délais de livraison sont écourtés,

« - le confort de visionnage amélioré et les tarifs plus compétitifs ;

« - de toucher de nouveaux publics (communautés scientifique, culturelle et éducative)  
et de faire 'vivre' ce patrimoine audiovisuel ;

« - de réduire les coûts de communication : l'accès aux documents numérisés est  
dorénavant largement automatisé ;

« - d'approfondir la connaissance des contenus : le Plan de sauvegarde et de  
numérisation a permis de redécouvrir des documents uniques, qui sont dorénavant accessibles en  
ligne.

« • **Pour répondre à sa mission patrimoniale**

« **La valeur des contenus est considérable et multiple :**

« - valeur patrimoniale :

« Les archives de la radio et de la télévision conservent la mémoire sonore et visuelle  
de notre histoire depuis plus de 60 ans. C'est un patrimoine national au même titre que le  
patrimoine bibliographique ou cinématographique ;

« - valeur de rareté :

« Certains documents sont uniques : le fonds de presse filmée de la période de  
l'occupation, les documents retraçant la vie politique, sociale et culturelle française jusqu'au  
début des années 1980, les entretiens radio des années 1950 avec les personnalités du monde  
littéraire, les exploits sportifs ;

« - valeur artistique :

« La télévision et la radio sont des médias de flux qui véhiculent néanmoins des  
oeuvres de création – musicale, dramatique et documentaire – qui font partie intégrante de notre  
patrimoine culturel ;

« - valeur professionnelle :

« C'est une source d'images et de sons inépuisable pour les diffuseurs, les  
producteurs, les créateurs et les éditeurs ;

« - valeur scientifique, culturelle et éducative

« Les chercheurs, les organisateurs de manifestations culturelles et les éditeurs de  
contenus éducatifs ont accès aux fonds ».

Source : INA

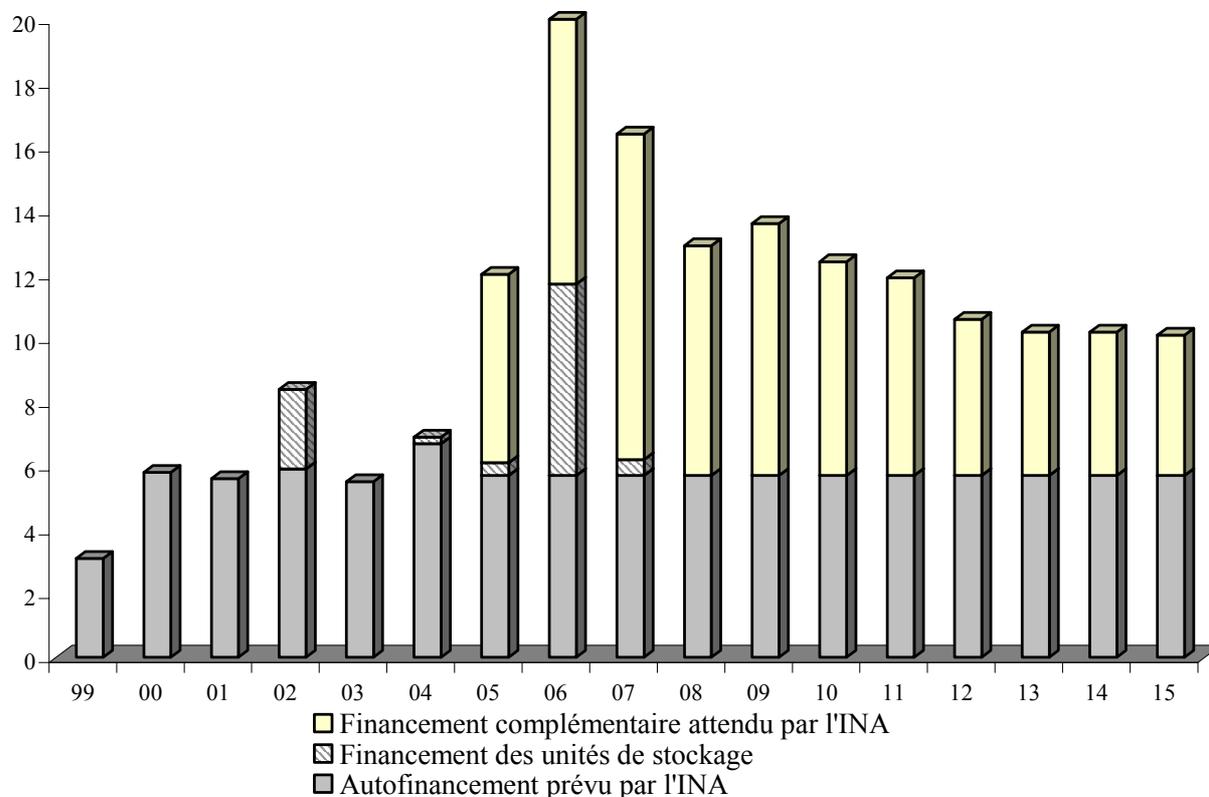
Un audit indépendant a permis d'évaluer à **147 millions d'euros le besoin de financement sur douze ans (2004 – 2015)** pour sauver les fonds qui ne sont pas encore numérisés. L'INA a estimé être en mesure de prendre à sa charge 77 millions d'euros. **Le besoin de financement complémentaire à l'effort d'autofinancement de l'INA s'élève ainsi à 70 millions d'euros.**

Sur la période prévue pour le prochain COM (2005 – 2009) qui, compte tenu des contraintes de délai, représente la phase haute du plan, comme le montre le graphique ci-dessous, **le besoin de financement s'élève à 75 millions d'euros**, dont 35 millions d'euros seraient pris en charge par l'INA. Le complément nécessaire attendu par l'INA représente 40 millions d'euros, dont 32 millions d'euros en investissement et 8 millions d'euros en exploitation.

Au regard des financements prévisionnels inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005, et dans l'hypothèse d'une poursuite de l'effort de financement, l'INA estime être en mesure de **sauvegarder l'intégralité du patrimoine télévisuel mais seulement de l'ordre de 70 % du patrimoine radiophonique** dans l'hypothèse de financement basse envisagée pour le prochain COM.

### Besoin de financement de la numérisation du patrimoine audiovisuel de l'INA

(en millions d'euros)



Source : INA

#### (3) Les perspectives de renouvellement du contrat d'objectifs et de moyens

**L'INA observe qu'elle a atteint l'ensemble des objectifs d'économie de gestion qui lui avaient été fixés, dans le cadre notamment du COM pour les années 2000 à 2003, et ainsi dégagé des capacités de financement du PSN à hauteur de 28,4 millions d'euros entre 1999 et 2003 :**

- de 1998 à 2003, les frais de personnel permanent restent stables en euros courants ; l'évolution de l'ensemble des frais de personnel (permanents et non-permanents) s'établissant en moyenne à 0,2 % par an sur la même période ;

- le coût relatif des fonctions dites « centrales »<sup>1</sup>, rapporté à l'ensemble des charges de l'INA, a diminué de plus de 20 % sur la période 1998-2003 ;

<sup>1</sup> Présidence, secrétariat général, direction de la communication, agence comptable, service achats, service « infrastructures et logistique ».

- les frais généraux de fonctionnement<sup>1</sup>, sur la même période, ont diminué de plus de 30 %.

Ces économies de fonctionnement ont été réalisées dans un contexte d'**amélioration de l'accessibilité des fonds de l'INA**, conformément aux objectifs du COM.

L'INA dispose aujourd'hui de **la plus grande collection au monde d'heures numérisées consultables en ligne à partir de fonds analogiques** : grâce au nouveau service Inamédia, opérationnel en 2004, la consultation de plus de 140.000 heures de programmes numérisés est désormais accessible aux clients de l'INA. Cette offre s'appuie en outre sur un accès beaucoup plus rapide aux dossiers de production, aujourd'hui numérisés à plus de 60 %.

Cet accès facilité se mesure également à travers la politique tarifaire de l'INA : **les tarifs de cession de droits ont baissé de 16 % en moyenne sur la période 2001-2003** et les délais de livraison ont été divisés par sept. De l'ordre de trois semaines en 1999, ils ont été ramenés à trois jours pour les extraits qui ne sont pas issus d'un support film.

Votre rapporteur spécial observe que **ces efforts notables doivent être pris en compte dans le cadre des négociations pour définir le nouveau COM, lequel accuse déjà un retard d'un an après l'achèvement du précédent COM fin 2003.**

Le COM pour les années 2005 à 2009 permettrait d'offrir une **lisibilité du cadre financier** d'autant plus **nécessaire** que la mise en œuvre du PSN implique des besoins de financement nouveaux, dans le cadre d'une politique publique prioritaire.

*b) ARTE France*

(1) Un contexte favorable en termes d'audience

Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre ARTE France et l'Etat pour la période 2002-2005 a été signé le 27 mars 2002.

Ce contrat se caractérise par cinq orientations stratégiques : le renouvellement éditorial, un soutien à la création audiovisuelle, la valorisation de la marque ARTE, le développement de partenariats internationaux et la modernisation des méthodes de travail. Sur ce dernier point, la priorité consiste à développer le contrôle de gestion.

Chaque année, ARTE France doit désormais établir un rapport d'exécution édité par un cabinet indépendant.

---

<sup>1</sup> Missions, réceptions, postes et télécommunications, imprimerie, fournitures, parc automobile.

S'agissant de l'**audience**, celle-ci **a continué de progresser en France en 2003 et 2004** : passée de 3,2 % en 2002 à 3,5 % en 2003, elle devrait atteindre **3,8 % en 2004** (sur les tranches horaires où diffuse ARTE). Cette progression est d'autant plus remarquable qu'elle intervient dans un contexte d'émiettement du paysage audiovisuel. La nouvelle grille des programmes, développée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 afin d'améliorer l'accessibilité de la chaîne notamment par une diminution de la durée des programmes, semble ainsi avoir été un succès.

En revanche, les médiocres résultats en Allemagne, où l'audience est stabilisée à 0,8 %, restent une source de préoccupations.

Hors de France et d'Allemagne, 15,7 millions de téléspectateurs en Europe regardent ARTE au moins une fois par mois, dont 5,8 millions de téléspectateurs au moins une fois par semaine et 9,9 millions de une à trois fois par semaine. Dans ce cadre, des accords d'association et de coopération<sup>1</sup> ont été signés avec d'autres chaînes publiques européennes :

- trois accords d'association ont été signés avec la Belgique (RTBF), la Pologne (Telewizja Polska) et l'Autriche (ORF) ;

- six accords de coopération ont été conclus avec la Suisse (SRG SSR Idée Suisse), l'Espagne (TVE), la Finlande (Yleisradio Oy), les Pays-Bas (NPS), la Suède (SVT) et, plus récemment, avec l'Italie (RaiSat) ; un accord de coopération est prévu avec la Roumanie à brève échéance.

(2) Le bilan financier : des attentes insatisfaites d'ARTE concernant la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens

Sur le plan financier, **un résultat net positif (+ 0,9 million d'euros) a été enregistré en 2003**, marquant un **retournement de tendance par rapport à 2002 (- 2,1 millions d'euros)**. La trésorerie a augmenté entre fin 2002 et début 2003 de 23,3 millions à 30,5 millions d'euros.

La part des recettes budgétaires provenant de la redevance audiovisuelle (189,1 millions d'euros) s'élève à 98 %, à l'exclusion de toutes ressources publicitaires, conformément aux statuts de la chaîne franco-allemande. **L'augmentation de la dotation liée à la redevance dans le projet de loi de finances pour 2005 est analogue à celle proposée pour France Télévisions (+ 2,3 %)**. Les ressources propres ont atteint 3,6 millions d'euros en 2003.

---

<sup>1</sup> Les accords d'association sont définis par la représentation du partenaire dans les instances statutaires de la chaîne franco-allemande. Les accords de coopération consistent en des échanges de programmes ou de coproductions, notamment, mais sans association aux instances dirigeantes.

Cette amélioration du résultat d'ARTE provient d'une **maîtrise accrue de ses charges**. Le coût de la grille 2003 d'ARTE France s'est élevé à 90,67 millions d'euros, en retrait de 2,46 millions d'euros (soit 2,6 %) par rapport aux prévisions budgétaires (93,13 millions d'euros), traduisant une programmation légèrement en-deçà des objectifs prévisionnels afin que les deux partenaires, français et allemand, participent à la même hauteur au nombre d'heures de programmation.

**Le coût de la grille 2004 d'ARTE France est évalué à 100,54 millions d'euros, en hausse de près de 8 % par rapport au coût de grille prévisionnel 2003 (93,13 millions d'euros) et de 10,9 % par rapport au coût effectif de la grille en 2003.**

**ARTE France explique cette augmentation par la montée en charge progressive du coût de grille de journée (dans la perspective de la diffusion sur la TNT à compter de mars 2005).**

Les **effectifs** sont **stabilisés** selon le « jaune » budgétaire : au 31 décembre 2003, l'effectif moyen annuel permanent d'élevait à 207,2 emplois équivalents temps plein, en hausse de 0,73 % par rapport à l'effectif au 31 décembre 2002 (205,7 emplois équivalents temps plein).

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial observe que les participations d'ARTE France dans plusieurs chaînes thématiques, présentées dans l'encadré ci-dessous, peuvent constituer un levier pour l'amélioration du résultat du groupe**. ARTE France Développement a réalisé un bénéfice de 0,38 million d'euros en 2004. En revanche, la chaîne Histoire a été déficitaire de 1,14 million d'euros, et les parts d'ARTE France cédées à TFI en 2004.

#### **Les participations d'ARTE France dans les chaînes thématiques**

*« ARTE France disposait fin 2003 d'une participation dans trois chaînes thématiques :*

*« • dans Mezzo, par le biais d'une participation à hauteur de 10 % dans France Télémusiques, elle-même actionnaire de la chaîne à hauteur de 20 %.*

*« Mezzo a enregistré un bénéfice de 700.000 euros en 2003.*

*« Depuis la fusion avec Muzzik, ARTE France n'est plus associée à la gestion de la nouvelle chaîne. Dans ces conditions, ARTE France privilège l'option de revente de cette participation.*

*« • dans Festival, à hauteur de 11 %. La chaîne Festival a été retenue début 2004 dans le cadre de la diffusion gratuite en Télévision Numérique Terrestre.*

*« Festival a enregistré une perte de 241.000 euros en 2003.*

« La participation d'ARTE France peut être valorisée sur la base de la cession de Carlton à France Télévisions intervenue en 2004. ARTE France a décidé de rester actionnaire de Festival afin de participer à la réflexion sur le positionnement et la stratégie de la chaîne, et à son lancement en TNT, sous réserve que les intérêts financiers liés à sa participation soient préservés.

« •  **dans Histoire**, par le biais d'une participation à hauteur de 42 % dans la Holding Histoire, elle-même actionnaire de la chaîne à hauteur de 52,5 %.

« Histoire a enregistré une perte de 1.144.000 euros en 2003.

« Etant donné que l'équilibre économique d'Histoire sur le câble et le satellite n'était plus assuré, et que la chaîne n'avait pas été retenue par la TNT, ARTE France et France Télévisions ont ouvert, début 2004, des négociations avec un certain nombre de partenaires potentiels susceptibles de devenir opérateurs de Histoire.

« En avril 2004, la holding Histoire, en accord avec les actionnaires minoritaires privés, a décidé d'ouvrir une période d'exclusivité de négociations avec le groupe TF1, dont l'offre avait été jugée la plus intéressante, tant sur le plan financier que sur celui des garanties données aux salariés.

« En mai 2004,  **la holding a signé avec TF1 Digital une convention de cession de la société Histoire**, et a conclu un contrat de garantie de passif.

« Depuis le 24 juin 2004, TF1 Digital est devenu le propriétaire et l'opérateur d'Histoire ».

Source : ARTE

Alors que ARTE observe avoir rempli les différents objectifs fixés dans le cadre du COM – en termes d'audience, de programmation, de maîtrise de sa gestion ou de diffusion de la langue française,  **la chaîne franco-allemande estime que les engagements de l'Etat dans le cadre du COM n'ont pas été tenus.**

De fait, la redevance audiovisuelle a progressé moins fortement que les prévisions du COM, entraînant des écarts  **entre le budget réel et celui du COM qui devraient atteindre 7,5 millions d'euros en 2005**, même en tenant compte du retard pris dans la diffusion de la TNT, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Comparaisons entre les budgets réels d'ARTE et ceux prévus par le contrat d'objectifs et de moyens**

*(en millions d'euros hors taxe)*

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Budget annuel d'après le COM	196,1	204,0	212,1
Coût de diffusion TNT inclus dans le COM	2,0	3,5	3,8
<b>Budget annuel COM (hors diffusion TNT)</b>	<b>194,1</b>	<b>200,5</b>	<b>208,3</b>
<b>Budget annuel réellement obtenu</b>	<b>192,6</b>	<b>197,0</b>	<b>200,8 (*)</b>
<b>Ecart Budget Réel / Budget COM (hors diffusion TNT)</b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 7,5</b>
Ecart cumulé	- 1,5	- 5,0	- 12,5

*(\*) Pour 2005, les coûts techniques de diffusion TNT sont évalués à 1,1 million d'euros et sont totalement financés dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) 2005 (PLF/ budget ARTE France : 201,9 millions d'euros).*

*Source : ARTE*

Votre rapporteur spécial déplore cette situation, dans la mesure où elle peut porter atteinte à la crédibilité de l'Etat dans sa démarche de signature de COM avec les différents organismes de l'audiovisuel public.

La direction d'ARTE observe qu'elle se trouvait **exposée au risque de ne pas pouvoir diffuser un programme spécifique pour sa grille de journée, dans le cadre du déploiement de la TNT**, alors que le COM devait apporter les moyens budgétaires nécessaires. L'ouverture de la tranche horaire 12 heures – 14 heures a été estimée à 4 millions d'euros par la chaîne.

(3) Le rôle d'ARTE France Cinéma

Comme pour France 2 et France 3, votre rapporteur spécial s'est intéressé cette année à la production audiovisuelle d'ARTE France Cinéma (AFC).

**En 2003, les investissements réalisés par AFC se sont élevés à 7,72 millions d'euros, correspondant au co-financement de 23 longs métrages**, dont 20 films ayant la qualification d'œuvres européennes (ayant reçu 89 % de l'ensemble des investissements), parmi lesquels 11 films d'expression originale française (ayant reçu 57 % des investissements). Le bilan prévisionnel 2004 concerne 26 longs métrages soutenus, dont 3 documentaires, pour un engagement financier de 8,8 millions d'euros, soit quasiment le double de l'investissement que doivent réaliser les chaînes de télévision françaises dans le cinéma au titre des « obligations réglementaires »

(3,2 % de leurs chiffres d'affaires) auxquelles ARTE, de par son statut, n'est pas assujettie.

Les investissements d'AFC en 2003 ont représenté **4 % du chiffre d'affaires (CA) de la chaîne**, à comparer avec les efforts respectifs de France 2 Cinéma (29,1 millions d'euros, soit 2,9 % du CA de la chaîne) et France 3 Cinéma (20,3 millions d'euros, soit 1,9 % du CA de la chaîne).

Depuis sa création, AFC s'est engagée pour le financement de **plus de 350 films** et a collaboré avec 270 réalisateurs différents de plus de 50 nationalités différentes.

En 2003, ARTE a continué à axer son soutien aux films d'auteurs :

- par l'allocation d'une subvention d'investissement à sa filiale Cinéma de 6,5 millions d'euros ;

- par un réinvestissement des recettes générées par les films coproduits à hauteur de 1,12 million d'euros ;

- par l'augmentation de sa capacité d'intervention, avec la création d'un fonds d'investissement complémentaire en association avec une SOFICA (à hauteur de 400.000 euros en 2004).

La direction de la chaîne franco-allemande observe que « *ARTE est la seule chaîne qui n'utilise pas les recettes nettes de sa filiale cinéma pour amortir la subvention allouée* ».

### c) *Radio France*

(1) Un développement marqué en 2003 par la poursuite de la politique de régionalisation

Radio France a poursuivi en 2003 sa politique de régionalisation dans le cadre du Plan Bleu. Elle a ouvert la station locale d'Evreux et en mettant en chantier trois nouvelles structures (à Toulon, Le Havre et La Roche-sur-Yon), tout en mettant en place l'outil d'échanges sonores entre radios locales « Bleu ressource ».

Radio France a mis en place des délégations régionales, opérationnelles à partir de janvier 2003, ayant permis de développer les syndicats de programmes.

Radio France a par ailleurs poursuivi son plan de numérisation, les opérations concernant France Inter étant en cours d'achèvement.

(2) Un bilan financier 2003 marqué par le retour à un résultat d'exploitation positif

Au plan financier, **le résultat net comptable après impôt de l'année 2003 reste légèrement excédentaire (+ 0,25 million d'euros)**, comme en 2002 (+ 0,236 million d'euros), pour un chiffre d'affaires de 505,9 millions d'euros, en hausse de 2,2 % par rapport à 2002.

L'année 2003 a été marquée par le **retour à un résultat d'exploitation positif (+ 0,5 million d'euros), résultant d'une hausse des ressources d'exploitation (+ 4,5 %) supérieure à celle, néanmoins dynamique, des charges d'exploitation (+ 4,4 %).**

Le résultat financier s'élève à 1,11 million d'euros. La hausse constatée par rapport à 2002 (0,85 million d'euros) provient de la forte augmentation du solde moyen de trésorerie en 2003 qui s'est établi à 39,5 millions d'euros, contre 14,6 millions d'euros en 2002.

S'établissant à - 1,29 million d'euros, le résultat exceptionnel présente une baisse importante par rapport à celui de l'année 2002 (- 0,29 million d'euros). Comme l'année précédente, ce résultat n'intègre plus les subventions d'investissement virées au compte de résultat, reclassées en transferts de charges.

Les ressources de Radio France sont constituées par la redevance audiovisuelle à hauteur de 89,4 %, soit 469 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2004 (en hausse de 2,9 % par rapport à 2003). La part des ressources propres s'élève à 10,6 % en 2003 (contre 10,4 % en 2002), du fait de la hausse sensible des ressources publicitaires (+ 3,3 %) par rapport au budget réalisé 2002. La différence entre le rythme de progression des ressources d'exploitation (4,5 %) et celui des ressources publiques et des ressources propres (de l'ordre de 3 %) provient des reprises sur amortissements et provisions.

**Les charges d'exploitation (+ 4,5 %) ont dépassé de 6,8 millions d'euros (soit 1,4 %) les prévisions inscrites au budget 2003.** Cette situation s'explique principalement par un dépassement de 8 millions d'euros des dépenses de personnel permanent<sup>1</sup>, pour deux raisons :

- d'une part, suite aux grèves du printemps 2003, le versement d'une prime exceptionnelle à l'ensemble des personnels ;

- d'autre part, la hausse des effectifs permanents (de 3.915,1 à 4.000,9 emplois équivalents temps plein (ETP) entre le 31 décembre 2002 et le

---

<sup>1</sup> Il convient toutefois d'observer également un dépassement de 1,5 million d'euros (soit + 13,7 %) des charges de personnel occasionnel, posant la question sur ce point de la sincérité de la prévision budgétaire par rapport aux besoins effectifs.

31 décembre 2003, soit une hausse de 85,8 ETP, supérieurs aux 45,5 ETP prévus dans le budget 2003, correspondant à une augmentation de 2,19 %) : cette différence s'explique notamment par l'intégration de personnels cachetiers et pigistes.

(3) Les prévisions et l'exécution du budget 2004

Les ressources allouées à Radio France dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2004 s'élèvent à 517,04 millions d'euros, en progression de 3,49 % par rapport aux prévisions budgétaires 2003 du fait d'une hausse de 2,90 % des ressources publiques et d'un essor de 9,68 % des ressources propres.

L'augmentation des ressources publiques en 2004 (soit 13,2 millions d'euros) se décompose en deux parties : 7,12 millions d'euros au titre d'une dotation nouvelle consacrée aux opérations de déménagement et 6,08 millions d'euros affectés au financement des activités courantes (soit une progression de 1,33 % pour les activités courantes). L'évolution des ressources propres, à hauteur de 3 millions d'euros, intègre la budgétisation de recettes affectées à la constitution de provisions.

Ce budget est consacré au financement de deux priorités : le déménagement provisoire d'une partie des personnels de Radio France et le renforcement des moyens consacrés aux programmes.

**L'effort particulier consenti en faveur des programmes s'articule autour des axes suivants :**

- le **renforcement des crédits consacrés aux activités transversales** que constituent les études d'audience et la promotion des programmes ;

- la mise à disposition des antennes des moyens nécessaires pour assurer la couverture des événements spécifiques à l'année 2004, liés notamment à l'actualité internationale et sportive, et réaliser certaines décentralisations d'émissions dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne ;

- la poursuite du développement de l'action régionale présentée ci-dessus ;

- le développement du multimédia et des produits nouveaux, avec la création de nouvelles web radios. La baisse apparente des crédits sur ce secteur masque en fait deux mouvements contraires : une baisse importante sur

le secteur de la téléphonie et une hausse significative des moyens consacrés à des objectifs nouveaux ;

- enfin, la poursuite des efforts constants de Radio France en matière de politique musicale, dans le contexte de la célébration en 2004 du vingtième anniversaire du festival de Montpellier et de Radio France.

Au **30 juin 2004**, hors opérations en capital, **les produits d'exploitation** (282,31 millions d'euros) **dépassaient de 20,85 millions d'euros les charges d'exploitation** (261,46 millions d'euros).

Les acquisitions d'immobilisations (14,9 millions d'euros au premier semestre 2004) étaient en phase avec la prévision budgétaire de 29,38 millions d'euros pour l'ensemble de l'exercice 2004. En contrepartie de cette opération en capital, Radio France avait dégagé une capacité d'autofinancement de 14,56 millions d'euros (soit la moitié de la prévision de 29,12 millions d'euros pour l'exercice 2004), dont 8,2 millions d'euros d'amortissements.

A cette date, **59 % de l'objectif de ressources publicitaires et de parrainage** (soit 20,37 millions d'euros, pour un objectif annuel de 34,54 millions d'euros) **avait été atteint**, contre 60 % un an plus tôt, à l'issue du premier semestre 2003, au regard des prévisions de l'exercice 2003. Les ressources publicitaires et de parrainage au premier semestre 2004 ont progressé de 20 % par rapport aux mêmes ressources obtenues au premier semestre 2003.

(4) Les perspectives budgétaires pour 2005 : le financement de la Maison de la Radio

**Dans le projet de loi de finances pour 2005**, Radio France bénéficie d'une dotation prévisionnelle **au titre de la redevance audiovisuelle de 481,97 millions d'euros, en hausse de 12,9 millions d'euros (soit 2,7 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Hormis l'INA, il s'agit de l'organisme de l'audiovisuel public qui bénéficie de la plus forte augmentation de sa dotation.**

**Cette hausse est toutefois largement préemptée par la conduite de travaux de sécurité**, auxquels Radio France a dû procéder dès mars 2003 pour répondre à la demande de la préfecture de police de Paris : la poursuite de l'autorisation d'occupation des locaux a été subordonnée à l'engagement de travaux d'évacuation et de réhabilitation.

Les opérations de déménagement autorisées par le conseil d'administration du 9 juillet 2003 ont été marquées par l'installation provisoire d'une partie du personnel de Radio France et de l'INA dans des emprises

situées à proximité de la Maison de Radio France. A cette occasion, la numérisation et la modernisation de France Inter sont envisagées.

Le financement de ces travaux (pour un **montant évalué à 238 millions d'euros sur huit ans**, à partir de 2005), présenté dans l'encadré ci-dessous, faisait encore l'objet de **discussions financières avec l'Etat** à la date de rédaction du présent rapport. Radio France souhaitait obtenir soit une garantie de l'Etat dans l'hypothèse d'un emprunt, soit obtenir une subvention d'équipement.

#### **Le financement des travaux de réhabilitation de la Maison de la Radio**

De premiers travaux de mise aux normes de sécurité ont été réalisés en 2003/2004 pour un coût de 13,8 millions d'euros, dont 7,2 millions d'euros financés par une augmentation de la redevance audiovisuelle en loi de finances initiale pour 2004.

Les travaux ultérieurs de réhabilitation sont prévus sur une période de huit ans, jusqu'à fin 2012.

Un audit préalable de l'inspection générale des finances conduit à l'été 2004 a évalué le besoin de financement à 238 millions d'euros sur huit ans (soit environ 30 millions d'euros par an), dont environ 60 millions d'euros au titre de surcoûts de fonctionnement liés à la location provisoire d'autres locaux.

Radio France a obtenu 2,2 millions d'euros supplémentaires dans le projet de loi de finances pour 2005 au titre de la redevance audiovisuelle, ces sommes devant être affectées aux travaux et études préparatoires.

La capacité d'autofinancement par Radio France sur son budget d'investissement actuel est évaluée entre 7 et 7,5 millions d'euros par an par l'opérateur public, soit un autofinancement de l'ordre de 25 % à 30 %.

Afin de financer le différentiel, Radio France souhaite un engagement de l'Etat sur l'une ou l'autre des options suivantes :

- une garantie de l'Etat dans l'hypothèse d'un emprunt, dont Radio France souhaite qu'il s'opère dans les mêmes conditions de financement que l'Etat, soit des charges d'intérêts annuelles de l'ordre de 5 millions d'euros (correspondant à 1 % du budget annuel de Radio France) ;

- le versement d'une redevance d'équipement, ou d'une subvention d'équipement pouvant prendre d'autres formes.

Les discussions financières se poursuivent avec l'Etat.

*Source : d'après Radio France*

(5) Les négociations sur un éventuel contrat d'objectifs et de moyens restent au point mort

Malgré l'effort budgétaire prévu au projet de loi de finances pour 2005, **la question latente du financement des travaux de réhabilitation de la Maison de la Radio est invoquée, par les dirigeants de Radio France,**

**comme un obstacle à la conclusion d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens<sup>1</sup> :**

*« Dès la publication de la loi prescrivant la mise en œuvre de contrats d'objectifs et de moyens, Radio France a engagé avec les pouvoirs publics un travail très approfondi afin d'aboutir à un projet de contrat.*

*« Cette démarche a été suspendue en raison notamment des problèmes de sécurité liés à la mise en conformité du bâtiment de la Maison de Radio France. L'impact stratégique, social et financier de cette problématique immobilière apparaît trop structurant pour qu'un contrat d'objectifs et de moyens puisse être conclu sans qu'une position ait été arrêtée par l'entreprise et son actionnaire sur l'option de mise en sécurité retenue.*

*« Il conviendrait aujourd'hui, en tout état de cause, de revoir l'ensemble du projet avec les pouvoirs publics, en conduisant en parallèle un large débat au sein de l'entreprise.*

*« Un tel contrat, conclu pour 5 ans dans l'esprit de la loi d'août 2000, pourrait constituer un outil stratégique précieux au service du développement de l'entreprise, lui assurant les moyens financiers nécessaires à ses missions dans une perspective pluriannuelle, garantissant à l'Etat une évaluation de l'action de Radio France en toute transparence, permettant finalement de refonder une relation de confiance avec l'Etat ».*

d) *RFI Radio France Internationale*

(1) Des résultats d'audience contrastés

**Les résultats d'audience de RFI depuis 2002 montrent des situations contrastées, dans un contexte toutefois d'extension du dispositif de diffusion** avec la mise en place de quatorze nouveaux relais, dont quatre au Moyen-Orient et six en Afrique.

En **Afrique** francophone, l'audience de RFI à Dakar est passée de 17 % à 19 % en taux de pénétration parmi l'ensemble de la population âgée de 15 ans et plus, et atteint des pointes dans d'autres villes sénégalaises, 30 % à Ziguinchor et 39 % à Saint-Louis en taux d'audience veille sur l'ensemble de la population.

---

<sup>1</sup> Source : réponses aux questionnaires budgétaires.

La situation politique en Côte-d'Ivoire n'a pas permis de mesurer l'évolution récente à Abidjan, où l'audience de RFI en 2002 (32 %) la plaçait en tête des radios de la capitale.

RFI a progressé de la 5<sup>ème</sup> à la 3<sup>ème</sup> place à Bamako entre 2002 et 2004 (audience stable de 27 %), soit un classement identique à celui obtenu à Djibouti (24 %).

Dans les pays d'Afrique non francophones, des résultats significatifs sont obtenus à Banjul (21 %) et à Praia (5 %), capitale des îles Cap-Vert. Les résultats d'audience sont plus modestes à Accra (0,1 %) et au Mozambique (1,2 %).

En **Europe**, les meilleurs résultats sont enregistrés à Bucarest (4,4 % en novembre 2003) et Chisinau (1,5 %), mais seulement 0,1 % à Moscou et moins de 0,1 % pour la filiale RPL de Lisbonne, où RFI indique vouloir reformater sa station dans un pays ayant une certaine tradition francophone.

En **Ile-de-France**, RFI aurait retrouvé en avril-juin 2004 son niveau d'audience (1,5 %) de 2002, soit 138.000 auditeurs.

Au **Proche-Orient**, l'érosion continue des résultats d'audience de la filiale RMC-MO traduit le vieillissement de ses auditeurs : la baisse atteint 10,5 % en Syrie entre 2001 et 2002 (de 20,2 % à 9,7 %), 3,8 % à Amman entre 2000 et 2003 (de 8,8 % à 5 %), de 0,8 % au Liban (de 6,3 % à 5,5 %). Un premier sondage a toutefois révélé un résultat d'audience de 5,5 % à Khartoum.

Les outils de mesure d'audience en **Asie** sont en cours de rénovation ou d'acquisition. Au Cambodge, le taux de pénétration de RFI en khmer en ondes courtes n'atteint que 0,2 %.

En **Amérique latine**, RFI obtient 7 % à Port-au-Prince et 8 % à Cap Haïtien. Les résultats de sondages sont attendus pour le Mexique, l'Argentine et le Brésil.

## (2) La mise en place d'un nouveau système d'information financière

Afin d'améliorer son contrôle de gestion, RFI a mis en place en 2003 un nouveau système d'information financière fondé sur l'intégration automatique des engagements dans le suivi budgétaire, une information disponible en temps réel pour les utilisateurs habilités et une meilleure articulation du système comptable et budgétaire central avec l'ensemble des applications de gestion développées en amont et en aval (ressources humaines, achats, missions et frais professionnels, trésorerie).

La chaîne a, d'une part, fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage et au pilotage du projet et, d'autre part, constitué des équipes projet en interne.

- (3) Une situation financière difficile dans un contexte de faible dynamisme des ressources publiques

**La situation financière de Radio France Internationale (RFI) s'est améliorée en 2003, malgré un résultat net comptable après impôt toujours négatif (- 1,4 million d'euros, contre - 7,7 millions d'euros en 2002), pour un chiffre d'affaires de 127,2 millions d'euros (en hausse de 1,6 % par rapport à 2002). RFI a ainsi retrouvé une capacité d'autofinancement (2,5 millions d'euros, contre - 4 millions d'euros en 2002).**

Un rapport d'audit de l'inspection générale des finances de décembre 2003<sup>1</sup>, transmis à votre rapporteur spécial et portant sur la période 1998-2002, a fait ressortir un **triple défi** pour RFI :

- des **économies réalisées essentiellement sur les dépenses de diffusion, alors qu'elles devraient impliquer l'ensemble des charges** ;

- des possibilités de **redéploiement des moyens**, dans le cadre d'une numérisation de la production susceptible de réduire fortement les effectifs des fonctions techniques et d'une réorganisation en pôles régionaux ;

- une **amélioration des procédures de contrôle interne autour d'objectifs recentrés**, concernant non seulement les résultats financiers mais également la mesure de l'audience, susceptible de s'opérer parallèlement à la mise en place de la chaîne française d'information internationale à laquelle RFI devrait être associée.

Comme en 2002, les divergences de vues entre RFI et les administrations de tutelle ont conduit à la présentation tardive du budget 2003, intervenue en juin 2003.

L'effort de maîtrise des charges d'exploitation s'est traduit par une baisse des charges de diffusion<sup>2</sup>, une diminution des subventions aux filiales et une progression limitée de l'effectif moyen permanent au cours de l'année 2003 (+ 0,72 %), lequel s'établissait à 787,6 emplois équivalents temps plein en fin d'exercice budgétaire. La rémunération moyenne brute mensuelle (3.715,65 euros en 2003) a toutefois enregistré la plus forte progression annuelle (+ 6,67 %) depuis 1996, après une très faible progression en 2002 (+ 0,62 %).

---

<sup>1</sup> Référence n° 2003-M-070-01.

<sup>2</sup> Le coût de la grille des programmes s'est établi à 2003 à 70,64 millions d'euros, en retrait de 1,2 million d'euros (soit 1,4 %) par rapport au budget prévisionnel.

Le dépassement des charges d'exploitation de 1,4 million d'euros (soit 1 %) traduit en partie le décalage avec les objectifs ambitieux qui fondaient le budget 2003.

**La forte progression des ressources propres (4,6 millions d'euros, en hausse de 17 %) permet d'augmenter leur part dans l'ensemble des ressources de RFI de 3,1 % en 2002 à 3,7 % en 2003. Cette évolution retrace notamment la hausse des échanges de marchandises, alors que les ressources publicitaires et de parrainage n'ont atteint que la moitié de l'objectif prévisionnel 2003.**

RFI reste ainsi **fortement dépendante de ressources publiques** (soit **125,84 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005) **dont la progression reste inférieure à celle de l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public** : s'agissant de la redevance audiovisuelle, les ressources correspondantes ont atteint 53 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004 (en augmentation de 1,4 %, contre une moyenne de 2,3 % pour l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public).

Dans le projet de loi de finances pour 2005, la dotation de RFI au titre de la redevance audiovisuelle atteint 53,71 millions d'euros, en hausse de 1,3 % par rapport à 2004 (contre 2,4 % en moyenne pour les sociétés de l'audiovisuel public).

Mais le manque de dynamisme des ressources publiques de RFI est d'abord imputable à la **faible progression des dotations du ministère des affaires étrangères (soit 57 % de l'ensemble des dotations publiques de RFI), inférieure à celle des ressources provenant de la redevance audiovisuelle** : 72,13 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances (en hausse de 1 % par rapport à 2004, après une progression de 1,5 % en 2004).

Votre rapporteur spécial observe que **cette double source de financement semble *in fine* préjudiciable à RFI, dans la mesure où aucun des deux co-financeurs publics ne semble souhaiter assumer seul l'augmentation de sa dotation.**

### **III. L'ÉVOLUTION DU PAYSAGE AUDIOVISUEL**

Votre rapporteur spécial a évoqué dans sa présentation générale un certain nombre d'éléments qui affectent la politique de l'audiovisuel public. En complément de ses observations, il voudrait fournir des informations sur un certain nombre de dossiers d'actualité, à partir notamment des informations contenues dans les réponses aux questionnaires budgétaires.

#### ***A. LA MISE EN ŒUVRE DU NUMÉRIQUE TERRESTRE***

Le remplacement de la télévision analogique par la télévision numérique s'inscrit dans la perspective d'une amélioration technologique et d'une offre élargie de chaînes.

La loi n° 2000-719 du 1<sup>er</sup> août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication a fixé les principales dispositions législatives relatives au déploiement de la télévision numérique de terre (TNT). Le législateur a ainsi chargé le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de procéder à la planification des fréquences nécessaires à la diffusion de la TNT. Il a, par ailleurs, fixé les régimes juridiques applicables aux services de télévision, selon qu'ils relèvent du secteur public ou du secteur privé.

M. Michel Boyon, ancien président de Radio France, avait été chargé d'examiner plusieurs questions préalables relevant de la compétence du gouvernement : le financement des opérations de réaménagement des fréquences analogiques existantes, le périmètre des chaînes du service public sur la TNT et les conditions de développement des télévisions locales. Il a remis un premier rapport en octobre 2002 puis un rapport complémentaire en février 2003.

L'ancien président de Radio France avait attiré l'attention du gouvernement sur les lacunes du processus de commercialisation de l'offre numérique terrestre prévu par la loi du 1<sup>er</sup> août 2000 : « *En posant le principe d'une attribution des autorisations chaîne par chaîne à des éditeurs, et non pour tout un multiplex, à des distributeurs commerciaux, le législateur a été contraint de créer une catégorie supplémentaire d'opérateurs chargés de l'assemblage du signal sur les multiplex et des relations avec le diffuseur technique* ». L'ancien président de Radio France rejoignait la position du Sénat qui a considéré lors de la discussion de la loi du 1<sup>er</sup> août 2000 précitée qu'il était irréaliste d'attribuer les autorisations chaîne par chaîne et qu'il aurait mieux valu y procéder multiplex par multiplex.

Compte tenu de l'avancement des travaux de mise en œuvre de la TNT, M. Michel Boyon avait été chargé en juin 2003 d'une nouvelle mission relative non plus à la mise en place de la TNT, mais à l'accompagnement de ce processus.

Le CSA s'est engagé dans la préparation du lancement de la TNT, notamment par la publication le 24 juillet 2001 de l'appel à candidatures pour l'édition de services de télévision à vocation nationale diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique. Il a fait connaître la sélection des candidats retenus fin octobre 2002 et l'autorisation officielle est intervenue le 10 juin 2003.

Une commission technique d'experts se réunit régulièrement depuis octobre 2002 en vue d'approfondir les aspects techniques de la TNT. Elle implique tous les acteurs de l'audiovisuel : opérateurs techniques, industriels, éditeurs et distributeurs de services, régulateurs et ministères concernés (industrie, culture, logement).

Cette mise en œuvre progressive traduit les attentes de votre rapporteur spécial qui considère que, plutôt que de s'épuiser financièrement à couvrir la totalité du territoire national, **il conviendrait dès maintenant d'envisager une couverture satellite pour toutes les zones trop difficiles à desservir.**

## **1. La définition de l'offre de services et l'organisation des multiplex**

Le 23 octobre 2002, le CSA a procédé à la **sélection des candidats** en retenant vingt-trois services, dont deux sur un canal en temps partagé. Le CSA a d'abord retenu TF1, M6 et Canal+, services en faveur desquels la loi a prévu un droit de reprise intégrale et simultanée sur le numérique hertzien. Le troisième alinéa du III de l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée a accordé aux éditeurs de ces services le bénéfice d'une autorisation supplémentaire pour la diffusion d'un service de télévision. La sélection d'I-télévision a été opérée après un examen comparé avec l'ensemble des autres candidatures.

Les autres dossiers ont été sélectionnés à partir des critères fixés par l'article 30-1 précité, en veillant à l'équilibre économique entre la télévision gratuite et la télévision payante. Outre TF1, M6 et M6 Music, ce dernier service étant retenu au titre du canal supplémentaire, le CSA a sélectionné 5 services gratuits : Direct 8, i-MCM, NRJ TV, NT1 et TMC.

Après la sélection de Canal+ et de LCI, service présenté par TF1 au titre du canal supplémentaire, la préférence a ainsi été donnée aux candidatures suivantes : AB1, Canal J, Ciné Cinéma Premier, Comédie,

Cuisine.TV, Eurosport France, I-télévision, Match TV, Paris Première, Planète, Sport+, TF6 et TPS Star.

Le CSA a ensuite engagé la  **négociation des conventions avec chacun des éditeurs sélectionnés**. Après plusieurs réunions de concertation, un accord a été conclu début mai 2003 et 23 conventions ont été signées par chacun des éditeurs concernés. L'adoption définitive des conventions par le CSA est intervenue le 10 juin 2003.

A côté des vingt-deux canaux pour l'exploitation de services privés à vocation nationale,  **huit canaux avaient, à l'origine, été réservés pour les besoins du secteur public**. En effet, les services relevant de cette catégorie bénéficient d'un droit d'accès prioritaire à la ressource radioélectrique, en application des dispositions de l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée.

Les  **canaux ainsi réservés** sont destinés tout d'abord à  **France 2, France 3, France 5, Arte et La Chaîne parlementaire** (en partage entre l'Assemblée nationale et le Sénat). Les droits d'usage de la ressource radioélectrique ont été accordés à ces différents services du secteur public le 10 juin 2003, soit le même jour que les autorisations pour les services privés.

**Trois canaux restaient alors à la disposition du gouvernement** qui, en effet, avait fait jouer son droit de préemption, sans indiquer, cependant, en faveur de quels services ce droit serait exercé. Le 17 décembre 2003, le ministre de la culture et de la communication a informé le Conseil supérieur de l'audiovisuel qu'un seul des trois canaux était en définitive conservé et que le gouvernement levait son droit de préemption pour les deux autres canaux qui, dans ces conditions, étaient remis à la disposition du Conseil.

Le  **canal ainsi réservé** pour le compte de France Télévisions a depuis été  **affecté à la chaîne Festival** dont la totalité du capital doit être détenu par l'Etat. Afin de bénéficier du droit d'accès prioritaire à la ressource radioélectrique, Festival devra être dotée d'un cahier des charges, conformément aux dispositions de l'avant-dernier alinéa du III de l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée.

Le CSA a ensuite arrêté la  **composition des multiplex**. Cette opération a marqué le point de départ de la procédure visant à la désignation des opérateurs de multiplex.

Outre les autorisations délivrées aux éditeurs de services,  **le CSA a procédé, le 10 juin 2003, à l'affectation des réseaux de fréquences aux six multiplex et à la répartition des services au sein de ces six multiplex**. Cette composition a été arrêtée après concertation avec les opérateurs publics et privés en tenant compte des divers arguments présentés.

C'est ainsi que, par rapport au schéma initial élaboré en octobre 2002, le CSA a décidé de regrouper les chaînes du groupe Pathé (TMC, Cuisine.TV/Comédie) et celles du groupe Lagardère (i-MCM, Canal J et Match TV) sur un même multiplex, en raison de la concordance d'analyse de ces deux groupes sur le fonctionnement d'un multiplex commun.

La composition des multiplex arrêtée par le CSA a été la suivante :

- premier réseau (R1) : France 2 – France 3 – France 5 – (chaîne à préciser sur les canaux préemptés par France Télévisions) ;

- R2 : i-MCM – Canal J – Match TV – Direct 8 – TMC – Cuisine.TV / Comédie ;

- R3 : Canal+ – I-télévision – Sport+ – Ciné Cinéma Premier – Planète ;

- R4 : M6 – M6 Music – TF6 – Paris Première – NT1 – AB1 ;

- R5 : Arte – La Chaîne parlementaire – (chaîne à préciser sur les canaux préemptés par France Télévisions) ;

- R6 : TF1 – LCI – Eurosport France – TPS Star – NRJ TV.

Dès lors que les différentes autorisations ont été accordées par le CSA le 10 juin 2003, les éditeurs devaient avoir procédé à la **désignation des opérateurs de multiplex** avant le 11 août 2003.

Les **éditeurs autorisés** à la suite de l'appel aux candidatures du 24 juillet 2001 ont procédé à la désignation des opérateurs de multiplex conformément à la procédure prévue par la loi, permettant au **CSA de délivrer leur autorisation aux quatre opérateurs de multiplex concernés le 22 octobre 2003**, à savoir les sociétés suivantes :

- pour le réseau R2, Nouvelles télévisions numériques ;

- pour le réseau R3, Compagnie du numérique hertzien ;

- pour le réseau R4, Société opératrice du multiplex R4 ;

- pour le réseau R6, SMR6.

Concernant le **multiplex réservé au secteur public**, votre rapporteur spécial rappelle que, à l'origine, les services du secteur public avaient été répartis sur les multiplex R1 et R5, en raison notamment du fait que trois canaux avaient été réservés au profit de France Télévisions pour la création de nouvelles chaînes numériques.

Cependant, **le 17 décembre 2003, le ministre de la culture et de la communication**, en même temps qu'il informait le Conseil supérieur de l'audiovisuel du maintien de la préemption pour un seul des trois canaux, **demandait que l'ensemble des chaînes de service public soient regroupées sur un multiplex unique**, pour des raisons de cohérence et de facilité techniques.

Des discussions ont alors été menées avec les éditeurs du secteur public et ont conduit le CSA à décider, le 27 janvier 2004, de regrouper les six chaînes publiques (France 2, France 3, France 5, Festival, Arte et La Chaîne parlementaire) sur le **multiplex R1**. Cette décision doit être suivie de la mise en place de l'opérateur de multiplex que les chaînes publiques préparent parallèlement au choix de leurs diffuseurs techniques.

## **2. Des travaux techniques marqués par la question des normes de diffusion**

Les travaux techniques conduits par la CSA ont porté notamment sur la planification des fréquences nécessaires à la diffusion en numérique, le réaménagement des fréquences analogiques et le débat sur les normes de diffusion.

### *a) La planification des fréquences*

Lors du lancement de l'appel aux candidatures le 24 juillet 2001, le Conseil supérieur de l'audiovisuel avait publié une première liste de fréquences concernant 29 des 110 zones destinées à recevoir à terme la télévision numérique de terre. Puis, au cours de l'année 2002, la poursuite de la planification avait permis la publication d'une deuxième liste dans 30 nouvelles zones. En 2003, le CSA a rendu publiques, le 10 avril, les fréquences identifiées sur 15 nouvelles zones auxquelles sont venus s'ajouter 14 sites supplémentaires, le 19 décembre, portant à 88 sur 110 le nombre de sites planifiés.

Cette phase de planification permet d'aboutir à un taux de couverture potentielle d'environ 68 % de la population française, **l'objectif final étant d'atteindre une couverture comprise entre 80 % et 85 % de la population à partir des 110 sites de diffusion prévus.**

La planification du numérique a été entreprise en tenant compte des fréquences utilisées actuellement pour la diffusion des services de télévision en mode analogique. Pour autant, le réaménagement d'environ 1.500 émetteurs analogiques doit être effectué, de façon à éviter les brouillages qui pourraient survenir lors du démarrage du numérique.

Un décret en date du 4 juillet 2003<sup>1</sup> a été pris pour l'application de l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée qui pose le principe, au deuxième alinéa de son IV, selon lequel **l'intégralité du coût des réaménagements est supportée par les éditeurs de services de la télévision numérique de terre.**

Dix-sept premiers réaménagements de fréquences analogiques - dont ceux ordonnés par le Conseil d'Etat le 27 mars 2003 - ont été achevés fin avril 2003. Le 14 mai 2003, le Conseil d'Etat a publié une liste de 90 fréquences à réaménager avant le 31 mars 2004. Le 30 septembre 2003, le Conseil d'Etat a publié une liste de 131 fréquences à réaménager avant le 28 mai 2004.

**Le 30 mars 2004 et le 20 juillet 2004, deux nouvelles tranches de réaménagements ont été décidées. Elles concernent, respectivement, 62 et 23 fréquences et les réaménagements correspondants devront être réalisés au plus tard le 15 décembre 2004.**

*b) Les normes de diffusion*

Lors des réponses à la consultation publique lancée par le CSA en **février 2004** sur l'utilisation des capacités du multiplex R5, **la majorité des acteurs de la TNT** (éditeurs de service, diffuseurs techniques, candidats à la distribution commerciale) **ont souhaité que le démarrage de la TNT se fasse en utilisant la norme MPEG 2, en vigueur en France et en Europe.** L'usage de cette norme permet en effet de lancer la TNT avec des équipements (adaptateurs, décodeurs) fiables, simples et peu coûteux.

**En revanche, le groupe TF1 s'est prononcé en faveur d'un changement de norme, avec l'adoption de MPEG 4,** conduisant à une refonte complète du projet TNT et introduisant la haute définition pour les seules chaînes historiques. M6, pour sa part, a fait valoir les avantages procurés par MPEG 4. La distinction entre la norme MPEG 2 et la norme – ou plutôt les normes – MPEG 4 est présentée dans l'encadré ci-dessous.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2003-620 du 4 juillet 2003 pris pour l'application de l'article 30-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et relatif à la répartition et au préfinancement du coût des réaménagements des fréquences.

### **Les normes de diffusion MPEG 2 et MPEG 4**

*« Tous les systèmes de télévision numérique utilisent aujourd'hui le MPEG 2, à l'exception des réseaux ADSL. Cette norme permet aujourd'hui de diffuser un programme de télévision simple définition (SD) dans une gamme allant de 3 Mbits/s (rendu ADSL actuel) à 6 Mbits/s (codage de certaines chaînes sur câble ou satellite). Elle est également utilisée pour toutes les chaînes de télévision HD existantes avec un débit de 18 et 20 Mbits/s, soit presque la capacité d'un multiplex hertzien.*

*« **MPEG 2 a aujourd'hui atteint sa maturité technique : ses performances n'évolueront plus, sinon à la marge.** Le gain ultime de compression est estimé de 5 à 15 %.*

*« L'événement technologique majeur qui motive ce rapport est la fin du processus de standardisation d'une nouvelle norme de compression. Il n'existe d'ailleurs pas une seule nouvelle norme, mais plusieurs, très proches dans leur fonctionnement. La principale est le MPEG 4.*

*« L'apparition du MPEG 4 n'est pas inattendue : elle était en effet prévisible depuis le milieu des années 1990 — comme l'est d'ailleurs dès aujourd'hui l'apparition de la prochaine génération, le MPEG 21, dans une dizaine d'années.*

*« **Le standard MPEG 4 comporte en réalité deux systèmes de codage : MPEG 4 part 2, norme améliorant MPEG 2 mais sans procurer un gain considérable de compression ; et MPEG 4 part 10, appelée aussi MPEG 4 AVC (Advanced Video Coding) ou H.264. C'est cette seconde norme qui constitue la véritable rupture technologique.** Elle résulte d'un travail conjoint du groupe MPEG et de spécialistes de la visioconférence de l'UIT, réunis en 2001 au sein d'un groupe de travail commun, le JVT (Joint Video Team). Cette norme sera désormais appelée « MPEG-4 » dans toute la suite du rapport.*

*« Pour être utilisable, MPEG 4 doit être combinée à un protocole de transport adapté au canal de diffusion choisi : satellite, câble, TNT ou IP (ADSL). Le groupe DVB (Digital Video Broadcasting) a tout récemment intégré ces normes de compression dans le standard utilisé pour la diffusion de la TNT, le DVB-T. Soumis en octobre à l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI), le codage MPEG 4 HD pour la TNT est sur le point d'être adopté formellement par cet institut, ce qui confèrera à cette norme une existence légale au sein de l'Union européenne, et donc en France.*

*« **La nouvelle norme apporte deux avantages majeurs :***

*« • **A qualité d'image égale, elle divise le débit par deux par rapport à MPEG 2.** Cela permet de diffuser un plus grand nombre de chaînes à définition standard ou d'introduire des chaînes à haute définition, ou encore de diminuer sensiblement le coût global de la télédiffusion.*

*« • **Contrairement à MPEG 2, MPEG 4 permet aussi de transmettre des images de définition réduite à des débits faibles :** ce codage autorise la transmission de petites images (résolution du seizième de la définition standard), adaptées à un écran de téléphone portable, d'assistant numérique ou de voiture.*

*« **En résumé, MPEG-4 rend, pour un débit moitié moindre, les mêmes services que MPEG-2 et étend sa gamme d'usages vers les bas débits.***

*« MPEG-4 a aujourd'hui un concurrent d'importance : VC-1, tirée d'un produit Microsoft (Windows Media 9) qui atteint aujourd'hui la phase finale de standardisation. Cette situation a permis à certains d'évoquer une véritable « guerre des normes ». En effet, les performances de MPEG-4 et de VC-1 sont très comparables. Le coût de leurs licences a fait l'objet d'après négociations, qui ont néanmoins atteint récemment un point d'équilibre.*

*« Les constructeurs proposent d'ores et déjà des prototypes, voire des produits (encodeurs et décodeurs) construits autour de MPEG-4. Certains d'entre eux prévoient de proposer des appareils « multilingues », acceptant MPEG-2, MPEG-4 et VC-1 ».*

*Source : Daniel Boudet de Montplaisir, « Télévision numérique et haute définition », rapport remis au Premier ministre, octobre 2004*

**La normalisation de la diffusion de la télévision numérique terrestre en compression MPEG 4 n'est pas encore achevée** : le codage MPEG 4 est normalisé mais son intégration dans la norme de diffusion DVB fait toujours l'objet de travaux. La norme MPEG 4 en TNT n'est ainsi pas utilisée à ce jour, tant pour la télévision standard que pour la télévision haute définition.

La télévision haute définition entraînera une recomposition de l'ensemble de la chaîne audiovisuelle. Sa mise en place demandera, pour profiter d'une meilleure qualité d'image, l'achat de nouveaux téléviseurs, notamment à écrans plats, dont le prix actuel est élevé. Si l'on se réfère à d'autres changements technologiques (tels que le passage de la télévision noir et blanc à la télévision couleur), les évolutions normales du marché permettent toutefois d'envisager une diminution du prix des équipements, sous l'effet de la demande.

En se fondant sur une étude de l'IDATE, centre d'études et de conseil en Europe spécialisé dans l'analyse des industries des technologies de l'information et de la communication, votre rapporteur spécial observe en outre que **la télévision haute définition devrait être lancée fin 2005**, soit dans des délais proches de ceux prévus pour la TNT, alors que 3,5 millions de foyers ont déjà accès à un service de télévision haute définition aux Etats-Unis.

Compte tenu de ces différents arguments, et suite au rapport qui lui a été remis le 21 octobre 2004 par M. Daniel Boudet de Montplaisir<sup>1</sup>, le Premier

---

<sup>1</sup> Daniel Boudet de Montplaisir, « Télévision numérique et haute définition », rapport remis au Premier ministre, octobre 2004. Le rapport envisage notamment un lancement de la TNT en norme MPEG 2, puis un **passage progressif à la norme MPEG 4** : « Dès lors, le public n'étant pas encore appelé à s'équiper en masse d'adaptateurs mais simplement à les tester, **rien n'empêcherait, au fil du printemps et de l'été, d'expérimenter une diffusion en MPEG 4 SD puis en MPEG-4 HD des chaînes qui le souhaiteraient.** De sorte qu'à la rentrée 2005, et sous réserve de la disponibilité des matériels sur laquelle certains industriels se sont engagés (...), on

ministre a annoncé, le 8 novembre 2004, que **la norme MPEG 2 en simple définition serait retenue pour le lancement des chaînes gratuites en mars 2005**, en soulignant que la TNT permettra de recevoir « *quinze chaînes sans abonnement et avec une qualité d'image et de son numérique* », à condition de s'équiper d'un adaptateur numérique dont le coût sera modéré, de l'ordre de 50 euros. **Le débat sur la possibilité d'utiliser la norme MPEG 4 pour les chaînes payantes devrait être tranché d'ici la fin de l'année 2004.**

**Votre rapporteur spécial estime ainsi qu'il conviendrait d'anticiper le passage à la norme MPEG 4**, dans la mesure où celle-ci serait disponible dans des délais rapprochés et que le prix des nouveaux équipements resterait raisonnable. Les industriels ont annoncé la commercialisation d'adaptateurs capables de recevoir des émissions à la fois en MPEG 2 et en MPEG 4, en définition standard comme en haute définition, dès septembre 2005.

### **3. La question du calendrier**

**La question du calendrier du lancement de la TNT, plusieurs fois reporté, et de son rythme de diffusion, semble s'être précisée au cours de l'année écoulée.**

Après une consultation de l'ensemble des acteurs concernés, le CSA a décidé, le 19 décembre 2003, que le début des émissions devrait intervenir entre le 1<sup>er</sup> décembre 2004 et le 31 mars 2005. La date précise de lancement a été arrêtée le 8 juin 2004, avec un décalage entre les services gratuits et payants.

**Ainsi, la date du 1<sup>er</sup> mars 2005 a-t-elle été confirmée par le Premier ministre le 8 novembre 2004 pour l'ensemble des chaînes gratuites de la TNT**, qu'il s'agisse des chaînes publiques (France 2, France 3, France 5, Festival, Arte, La Chaîne parlementaire), des services analogiques bénéficiant d'un droit de reprise en numérique hertzien (TF1, M6 et Canal+ pour son programme en clair), ou des nouvelles chaînes en clair de la TNT (Direct 8, iMCM, M6 Music, NRJ TV, NT1 et TMC). **La diffusion de ces différents services devra commencer dans le délai d'un mois à partir du 1<sup>er</sup> mars 2005.**

---

*pourrait envisager que les téléspectateurs s'équipent directement en décodeurs MPEG 4 HD, supprimant ainsi l'obstacle du parc mentionné plus haut. Ces appareils, d'un prix encore relativement incertain à un an de leur commercialisation, mais comparable à celui annoncé pour les adaptateurs MPEG 2 lors de la conception, il y a deux ans, du projet TNT (environ 150 euros), permettraient en effet une réception optimale de tous les programmes, en simple ou en haute définition. Certains éditeurs réaliseraient aussi de substantielles économies en diffusant leurs chaînes selon la norme MPEG 4 SD » (citation pp. 36-37).*

**Pour les chaînes payantes de la TNT (AB1, Canal J pour la partie réservée aux abonnés, CinéCinéma Premier, Comédie, Cuisine. TV, Eurosport France, I-Télé, LCI, Match TV, Paris Première, Planète, Sport+, TF6 et TPS Star), la date de début des émissions a été fixée au 1<sup>er</sup> septembre 2005. L'exploitation commerciale de chacun des services devra intervenir dans un délai de six mois.**

Le démarrage s'effectuera grâce à la mise en place, en mars 2005, des **17 premiers sites qui permettront de couvrir environ 35 % de la population française**. Les principales agglomérations desservies lors du démarrage seront Paris et la région parisienne, Bordeaux, Brest, Lille, Lyon (Fourvière), Marseille, Niort, Rennes, Rouen, Toulouse (Toulouse Est) et Vannes.

Le CSA a publié le 20 juillet 2004 une nouvelle vague de fréquences qui devront être mises en service le 1<sup>er</sup> septembre 2005 pour les services gratuits et le 1<sup>er</sup> mars 2006 pour les chaînes payantes. Elles concernent les villes suivantes : Ajaccio, Bayonne, Bourges, Caen, Cherbourg, Grenoble, Le Havre, Le Mans, Lyon (Mont Pilat), Nantes, Orléans, Reims, Saint-Etienne, Toulon et Toulouse (Pic du Midi).

Le calendrier de déploiement des autres sites fera l'objet de décisions ultérieures, dans la **perspective d'atteindre, à la fin du premier semestre 2006, une couverture d'environ 65 % de la population, avec une soixantaine de sites, pour atteindre 85 % de la population en 2007, sur 110 à 115 sites.**

Le CSA a précisé qu'il était prêt à délivrer, préalablement à la date de démarrage, des autorisations temporaires de façon à permettre la tenue d'opérations de validation technique et de promotion auprès du public.

Les opérations techniques relatives au déploiement des réseaux de diffusion devront être effectuées dans des délais permettant le respect des dates de démarrage. **Il convient donc, notamment, que les contrats de diffusion et de transmission soient conclus suffisamment tôt pour que les diffuseurs aient le temps de procéder à l'installation des sites de diffusion dans le calendrier fixé par le CSA.** En cas de retard dans la conclusion de ces contrats, le V de l'article 32 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, complété pour ce faire par la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, a prévu la **possibilité pour le CSA de fixer de façon unilatérale cette date de démarrage.**

**Le CSA a décidé, le 7 septembre 2004, de ne pas user de cette faculté,** dès lors que la totalité des contrats portant sur les 17 premiers sites ont fait l'objet d'accords entre, d'une part, les opérateurs de multiplex ainsi

que les éditeurs et, d'autre part, les diffuseurs techniques présents sur le marché.

Votre rapporteur spécial relève enfin **la décision du Conseil d'Etat du 20 octobre 2004 d'invalider les autorisations délivrées par le CSA pour la reprise sur la TNT de six chaînes, appartenant aux groupes Canal+ et Lagardère.** Le lancement d'un nouvel appel à candidatures apparaît susceptible de peser sur le calendrier de mise en place de la TNT. Il convient en outre d'observer qu'un retrait durable, le cas échéant, pourrait diminuer la diversité de l'offre de programmes en documentaires et pour la jeunesse.

#### **4. La désignation des distributeurs commerciaux**

**La désignation des distributeurs commerciaux conditionne en grande partie le succès de la TNT.** Sans leur présence, en effet, les chaînes payantes ne pourront être proposées aux téléspectateurs et l'offre de programmes sur la télévision numérique de terre serait alors remise en question de façon substantielle.

A ce jour, différentes sociétés ont fait connaître leur intérêt pour la distribution auprès du public des services de la TNT et indiqué qu'elles examinaient les possibilités de la constitution d'offres commerciales. En particulier, Canal+ semble décidé à commercialiser directement les chaînes de son groupe et les récentes déclarations du président de TF1 font penser que TPS fera de même pour les chaînes du groupe TF1-TPS.

Concernant un sujet connexe à la distribution commerciale, votre rapporteur spécial rappelle que le CSA a décidé de lancer une **consultation relative à la numérotation des chaînes** de la télévision numérique de terre.

#### ***B. LA CHAÎNE FRANÇAISE D'INFORMATION INTERNATIONALE TOUJOURS EN QUÊTE DE FINANCEMENTS***

Dans un contexte d'éclatement des moyens que la France accorde à l'audiovisuel extérieur, **la création d'une chaîne française d'information internationale constitue un enjeu diplomatique et stratégique majeur**, ainsi que la guerre en Irak l'a rappelé depuis 2003. Conscient de ces enjeux, au cours de la campagne pour l'élection présidentielle de 2002 le président de la République a fait de l'atteinte de cet objectif une « *ardente obligation* ».

## 1. Un dossier bien avancé en 2003

**Les travaux conduits en 2002 et 2003 ont permis de préciser nettement les contours de ce projet :**

- en avril 2003, un rapport (non public) a été remis au ministre des affaires étrangères par M. Philippe Baudrillon, président de Sima International et ancien président-directeur général de Canal France International, à l'issue d'une mission technique de trois mois ;

- suite à un appel à projets lancé par le gouvernement en février 2003, la direction du développement des médias a organisé du 19 mars au 22 avril 2003 une consultation publique ayant permis aux opérateurs de présenter leurs projets ;

- la commission des affaires étrangères et la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale ont constitué une mission commune d'information, présidée par notre collègue député François Rochebloine et dont le rapporteur a été notre collègue député Christian Kert ; la mission d'information a rendu un premier rapport le 14 mai 2003<sup>1</sup> ;

- enfin, **le 29 septembre 2003, notre collègue député Bernard Brochand a remis un rapport au Premier ministre, dans le cadre de la mission qui lui avait été confiée sur la mise en œuvre de la future chaîne d'information internationale.**

Les **critères** sur lesquels fonder la future chaîne ont été précisés par notre collègue député Bernard Brochand, dans son rapport de mission parlementaire précité : « *la capacité de réaction* », « *la couverture des zones et publics ciblées* », « *le multilinguisme* », « *l'indépendance de la chaîne* » et « *la capacité à fédérer l'ensemble des forces contribuant à la présence française à l'étranger* ».

**Sur cette base, le projet commun de TF1 et France Télévisions a été sélectionné, suite au rapprochement des deux opérateurs : le coût (70 millions d'euros), l'indépendance de la ligne éditoriale par rapport aux pouvoirs publics, le trilinguisme (français, anglais, arabe) et la possibilité d'une réalisation dans le délai d'un an ont constitué des éléments favorables d'appréciation.**

Suivant le projet présenté par les deux chaînes, **TF1 et France Télévisions constitueraient une société dont chaque opérateur détiendrait, directement ou par l'intermédiaire de ses filiales, 50 % des parts.** Des commandes spécifiques de correspondances seraient passées par la chaîne française d'information internationale aux réseaux étrangers des deux chaînes.

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, rapport d'information n° 857 (XII<sup>ème</sup> législature).

La nouvelle chaîne conclurait directement des contrats auprès de l'agence où elle s'approvisionnerait en images. **Les réseaux de l'AFP et de RFI seraient utilisés**, afin de capitaliser une expérience dont votre rapporteur spécial a su apprécier la richesse.

## **2. Un financement posant la question des moyens de l'audiovisuel public**

Dès 2002, le ministre de la culture avait précisé les intentions du gouvernement sur le choix de l'opérateur en laissant entendre que la voix de la France n'était pas uniquement celle du secteur public : selon lui, la crédibilité politique et l'efficacité économique imposaient une alliance entre secteur public et secteur privé.

**Si votre rapporteur spécial confirme que le principe de l'association public-privé, finalement retenue dans le projet commun entre TF1 et France Télévisions, lui paraît bon, il souligne que sa mise en œuvre pourrait soulever des difficultés.**

Le retrait de l'opérateur britannique ITN de la chaîne Euronews, dont il était anciennement actionnaire à 49 %, en offre une illustration, en dépit de l'aide de l'Etat et des soutiens locaux dont Euronews peut bénéficier. **Sauf CNN, aucune chaîne d'information ne parvient à atteindre son équilibre économique sans recettes publiques complémentaires à ses ressources propres.** Ces difficultés révèlent une certaine antinomie entre logique économique et intérêts politiques, ce dont le gouvernement semble avoir pleinement conscience compte tenu du niveau d'engagement de l'Etat dans le financement de la future chaîne française d'information internationale.

Si le projet d'association public-privé entre France Télévisions et TF1 est effectivement retenu, une des principales difficultés consistera dans le **partenariat effectif de deux opérateurs par ailleurs concurrents**, ainsi que dans la possibilité pour les autres médias, parmi lesquels RFI, d'être parties prenantes de la prise de décision. S'il est cohérent de privilégier les moyens télévisuels pour toucher les leaders d'opinion, votre rapporteur spécial relève cependant que la radio reste le principal média dans de nombreux pays d'Afrique et d'Asie.

**S'agissant du niveau du budget (70 millions d'euros), celui-ci serait proche de celui de TV5 (82 millions d'euros), mais s'élèverait à plus du double de celui d'Euronews (30 millions d'euros).** Euronews repose toutefois sur une priorité donnée à l'image qui permet une structure réduite, composée d'environ 250 salariés. Il serait en revanche très inférieur à ceux de CNN International (1,2 milliard d'euros) et de BBC World

(600 millions d'euros), ainsi que le souligne notre collègue député Bernard Brochand dans son rapport d'information parlementaire. **Mais cette estimation est-elle réaliste et ne convient-il pas de refondre l'ensemble des dispositifs en matière d'action audiovisuelle extérieure afin de rationaliser la dépense ?**

Les projets présentés avant la proposition commune de France Télévisions et TF1 étaient de l'ordre de 40 millions d'euros, mais on estimait généralement qu'ils devraient donner lieu à une réévaluation à la hausse sur la base d'estimations plus fines (notamment pour les charges de personnel). Enfin, **le risque existe que l'association de plusieurs opérateurs se traduise partiellement par une superposition des structures et donc des coûts.**

Les économies liées aux synergies doivent être chiffrées et se fonder sur des objectifs de performance. Dans leur projet commun, France Télévisions et RFI estimaient que ces synergies pouvaient atteindre une dizaine de millions d'euros à terme. Notre collègue député Bernard Brochand estime ces économies liées à des redéploiements à 15 millions d'euros par an *« dans l'hypothèse, d'une part, d'une suppression des capacités de traitement de l'information propres à TV5 et Arte, qui feraient largement double emploi avec celles de la chaîne, d'autre part d'une affectation à cette chaîne des capacités abandonnées en fin d'année [2003] par Canal France International (CFI), lorsque les émissions de CFI-TV cesseront »*.

Les ressources propres ne doivent pas être négligées. A titre d'illustration, elles représentent environ 3 % des ressources dont disposent TV5. Concernant la chaîne française d'information internationale, notre collègue député Bernard Brochand estime ces ressources à 5 millions d'euros par an, soit un besoin annuel de financement public de 65 millions d'euros.

Le contenu de la grille aura également une incidence sur le coût de la future chaîne. La création de la chaîne française d'information internationale est en outre prévue dans un secteur où la concurrence s'est accrue et où elle devra se positionner : à CNN International et BBC World, anciennes respectivement de huit et dix-huit ans, se sont ajoutés Deutsche Welle-TV, plusieurs chaînes arabes (Al-Jazira basée au Qatar, Al-Arabiya en Arabie Saoudite et Abu Dhabi TV) ainsi que des chaînes domestiques, comme Fox News aux Etats-Unis et LCI en France.

**Compte tenu de ces besoins de financement public au vu des redéploiements envisageables et des ressources propres escomptées, la question reste entière de la nature des ressources publiques, en particulier de l'affectation ou non d'une partie du produit de la redevance.**

### 3. Un dossier abandonné ?

Malgré l'état encourageant d'avancement du dossier il y a un an, votre rapporteur spécial ne peut que constater l'enlisement du projet de chaîne française d'information internationale, dont **le lancement initialement prévu en fin d'année 2004 semble avoir été reporté *sine die***.

Par voie de conséquence, **la question du financement reste entièrement posée, en l'absence de crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2005.**

Si la nécessité d'une chaîne française d'information internationale reste plus que jamais d'actualité, **il a été indiqué à votre rapporteur spécial que des arbitrages devaient encore être rendus d'ici la fin de l'année 2004.** Les décisions devaient être prises au niveau des deux ministères concernés, en charge respectivement de la culture et de la communication et des affaires étrangères.

Le projet proposé par France Télévisions et TF1 est ainsi en cours d'évaluation par les ministères des affaires étrangères et de la culture, le **ministre des affaires étrangères ayant rappelé le 26 août dernier, lors de la conférence annuelle des ambassadeurs, que l'objectif de créer une chaîne française d'information internationale devait « être tenu » pour que la France soit présente « dans la bataille d'images qui se joue aujourd'hui ».**

L'évaluation en cours doit tenir compte des moyens financiers exigés et de la complémentarité avec les autres acteurs de l'audiovisuel extérieur. Ces questions préalables semblent devoir impacter les différents critères de choix à retenir, en termes de statut et de structure, de distribution et de contenu éditorial, ainsi que les délais de mise en place.

#### **C. LA PRÉPARATION DU PASSAGE À LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)**

**L'ensemble des dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) seront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005 et donc pour le projet de loi de finances pour 2006.** Afin de préparer cette échéance, un document annexe au projet de loi de finances pour 2005 présente l'ensemble des crédits du budget de l'Etat selon la nouvelle nomenclature budgétaire, en application de l'article 66-I de la LOLF.

Parallèlement, les travaux internes se sont accélérés pour la définition des objectifs et des indicateurs de performance. Le projet de loi de finances pour 2005 est accompagné d'un document présentant les objectifs et

indicateurs des programmes de la mission « Médias » et indiquant la méthodologie d'élaboration de chaque indicateur. Ce document préfigure le futur projet annuel de performance (PAP) et est qualifié de « avant-projet de PAP » ou « pré-PAP ».

## 1. Une nomenclature budgétaire non stabilisée

### a) *Les propositions initiales du gouvernement prenaient en compte les attentes de votre commission des finances*

Dans la nouvelle nomenclature budgétaire prévue par la LOLF, conformément à la maquette présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004, et confirmée sur ce point dans la maquette présentée par le gouvernement le 16 juin 2004 suite aux observations des commissions des finances du Sénat<sup>1</sup> et de l'Assemblée nationale, **l'ensemble des crédits relatifs à la presse et à la communication audiovisuelle relevant du budget général de l'Etat figureraient dans une mission « Médias »**, laquelle serait composée de **deux programmes** :

- le programme « Presse », analysé par votre rapporteur spécial dans le fascicule « Presse » ;

- **le programme « Audiovisuel »**, constitué du remboursement par l'Etat des exonérations et dégrèvements de redevance audiovisuelle.

**Hors budget général de l'Etat, les ressources du compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public** (dont l'article 36 du présent projet de loi de finances propose qu'il remplace le compte d'affectation spéciale de la redevance audiovisuelle) issues de la collecte de la redevance audiovisuelle **feraient l'objet d'un programme spécifique au sein de la mission « Soutien aux médias »**. Cette mission devrait comporter deux autres programmes, relatifs respectivement au fonds de soutien à l'expression radiophonique et au fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale.

**Votre rapporteur spécial se félicite du regroupement des moyens consacrés à la politique publique de communication dans deux missions aisément identifiables**, l'une (« Médias ») relevant du budget général de l'Etat et l'autre (« Soutien aux médias ») concernant les moyens hors budget général. La LOLF ne permet pas de regrouper dans une même mission des crédits relevant ou non du budget général de l'Etat.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 292 (2003-2004).

**Quelques aménagements de nomenclature apparaissent toutefois souhaitables** pour que les dotations de la mission « Médias » correspondent effectivement à l'ensemble des moyens de la politique publique de communication, conformément aux positions défendues par les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale après la présentation de la maquette du 21 janvier 2004.

Ces changements, présentés plus en détail par votre rapporteur spécial dans son rapport spécial « Presse », consistent à rattacher à la mission « Médias » :

- les crédits de la direction du développement des médias, direction d'administration centrale des services du Premier ministre en charge de la politique publique de communication ;

- les dotations du Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité administrative indépendante en charge de la régulation du secteur audiovisuel.

Dans le projet de nouvelle nomenclature budgétaire proposé par le gouvernement en annexe au présent projet de loi de finances, ces crédits relèvent du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

*b) Un changement de nomenclature insatisfaisant tendant à la constitution d'une mission mono-programme*

**Le programme « Médias » n'est plus doté en 2005 dans le « pré-PAP » transmis au Parlement.** Ce changement a été justifié par le fait que le projet de loi de finances pour 2005 a transféré le remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle, inscrites jusqu'en 2004 au chapitre 46-01 du budget des services généraux du Premier ministre, au chapitre 15-01 du budget des charges communes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. En conséquence, dans la maquette LOLF, **ces dotations** (soit 440 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances) **feraient partie de l'action « Autres produit directs, indirects et divers »** (dont les dotations s'élèvent à 8,75 milliards d'euros) **du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » de la mission « Remboursements et dégrèvements ».**

**Ce changement de maquette n'apparaît pas satisfaisant** à votre rapporteur spécial, pour différentes raisons.

D'une part, ce choix entraîne implicitement la disparition du programme « Audiovisuel » de la mission « Médias », **transformant la mission « Médias » en une mission monoprogramme** constituée des seules aides à la presse et dont le montant serait, de surcroît, particulièrement faible

(249 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005), la plaçant au 32<sup>ème</sup> rang parmi les 34 missions du budget général de l'Etat, ne devant que les missions très spécifiques « Conseil économique et social » et « Provisions ».

**La constitution d'une mission monoprogramme est contraire à l'esprit, voire à la lettre, de la LOLF**, et en particulier à l'élargissement du pouvoir d'amendement parlementaire qui permet des redéploiements de crédits entre les programmes d'une même mission, le montant global des dotations restant inchangé au niveau de la mission.

D'autre part, **il n'est pas souhaitable que des moyens concourant à la politique publique de communication soient discutés dans le cadre d'une mission au champ beaucoup plus large, alors même qu'ils peuvent être clairement individualisés**, ainsi que l'avaient déjà observé, dans leur rapport d'information<sup>1</sup> au nom de notre commission des finances, nos collègues Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général :

*« Le gouvernement a souhaité, en créant la mission « Engagements financiers de l'Etat », regrouper les crédits évaluatifs, ou dont la consommation est « automatique » s'agissant des autres programmes (« Primes d'épargne », « Majoration de rentes », « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales »). Il s'agissait notamment d'isoler les crédits évaluatifs des crédits limitatifs, afin d'éviter que les parlementaires ne proposent, par voie d'amendement, d'accroître les crédits limitatifs d'un programme à partir d'un programme constitué de crédits évaluatifs. Telle a été la principale objection formulée par le gouvernement au sujet des propositions de modifications de votre commission des finances.*

*« Il convient donc en premier lieu d'éclaircir ce point, l'article 47 de la LOLF ne prohibant pas de manière explicite le fait de gager un amendement par des crédits évaluatifs. Cette objection n'est toutefois pas fondée, car il paraît évident à votre commission des finances qu'un tel amendement ne serait pas conforme à l'article 40 de la Constitution et ne serait donc pas recevable, puisqu'il aurait pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique.*

**« Les modifications de la nomenclature budgétaire qui vous sont proposées sur ce point tiennent à une volonté d'accroître la lisibilité des dépenses de l'Etat. Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts » est, par définition, hétéroclite, puisque les dépenses qu'il regroupe résultent notamment de textes législatifs participant de politiques publiques différentes. Si le fascicule des charges communes, sorte de « fourre-tout » dans l'actuelle nomenclature budgétaire, disparaît, une part importante de ses**

---

<sup>1</sup> Op.cit. Citation pp. 44-45.

*crédits se retrouverait dans ce programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts » (...)*

*« (...) Votre commission des finances estime plus significatif de **ventiler le reste du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts »** [hors remboursements et dégrèvements d'impôts locaux] **en fonction de ses finalités**. Ainsi, tandis que les dépenses liées à la prime pour l'emploi rejoindraient la mission « Travail » et celles correspondant au crédit d'impôt recherche, la mission « Recherche et enseignement supérieur », le reste des dégrèvements d'impôts figurerait soit dans un programme « Dégrèvements pour promotion économique » de la mission « Politique économique », soit dans la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », dans un programme « Admissions en non valeur et remboursements de trop-perçus ». Ce « résidu » semble en effet à votre commission relever davantage de la gestion de l'impôt que des engagements financiers de l'Etat ».*

Dans son rapport d'information<sup>1</sup> sur la maquette budgétaire présentée le 21 janvier 2004, la commission des finances de l'Assemblée nationale a précisé partager la position de principe du Sénat quant à la nécessité de ventiler par finalité les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » :

*« Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôt » reproduit les défauts du budget des charges communes : **il présente les dépenses selon la nature de l'impôt concerné, de la même façon que les actuels chapitres 15-01 et 15-02. Une telle approche contrevient aux objectifs de la loi organique, qui consistent à organiser les dépenses selon leur finalité**. Car, nonobstant leur affichage purement conventionnel en « atténuation des recettes » de l'État, les remboursements et dégrèvements sont, dans la quasi-totalité des cas, de véritables dépenses. (...)*

*« Parmi les remboursements, restitutions, dégrèvements et remises diverses, **on peut distinguer plusieurs catégories, correspondant à des politiques publiques identifiées, qui doivent donc faire l'objet de programmes spécifiques, rattachés à la mission correspondante** :*

*« - les crédits d'impôt, restitutions et dégrèvements législatifs à vocation économique (...)* ;

*« - les dégrèvements législatifs à vocation sociale (...)* ;

*« - les restitutions au titre de la prime pour l'emploi, qui méritent un traitement spécifique puisque relevant directement de la politique de l'emploi. Ce programme aurait vocation à être rattaché à la mission « Travail » ;*

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, rapport d'information n° 1514 (XII<sup>ème</sup> législature). Citation pp. 70-71.

*« - les restitutions d'impôt sur les sociétés au titre du crédit d'impôt recherche, qui méritent également d'être individualisées, au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur », dans un programme spécifique.*

*« Enfin, un programme « générique » pourrait rassembler tous les remboursements, restitutions et dégrèvements résultant des purs mécanismes de gestion de l'impôt : remboursement d'impôts trop perçus ou de crédits de TVA non imputables, dégrèvements d'office effectués par l'administration pour corriger une erreur, conséquences de décisions de justice, admissions en non valeur, remises sur majorations, etc. Sous réserve d'expertise, il conviendrait de distinguer les crédits ouverts au titre des dégrèvements accordés à titre gracieux de ceux ouverts au titre des admissions en non valeur, dès lors que les décisions concernant les premiers sont prises de façon quasi discrétionnaire par l'administration en fonction de la situation personnelle du contribuable alors que les seconds reflètent des écritures d'ordre résultant de la constatation que l'impôt dû est devenu irrécouvrable. Ce programme trouverait place au sein de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».*

*« Chacun de ces programmes servirait de support naturel à la présentation des dépenses fiscales associées aux différents mécanismes concernés, notamment pour les crédits d'impôt ».*

Etant donné l'ensemble de ces arguments qui portent sur les principes mêmes de la LOLF, et compte tenu de la finalité spécifique des remboursements et exonérations de redevance audiovisuelle, **votre rapporteur spécial ne peut être que favorable au maintien du remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle dans la mission « Médias ».**

## **2. La définition en cours des objectifs et indicateurs de performance**

### *a) Les objectifs et les indicateurs de performance, fondement du passage d'une culture de moyens à une culture de résultats*

Afin de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, l'article 51 de la LOLF a prévu la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance associés à chaque programme, découlant de la définition préalable d'une stratégie de performance.

Pour que l'action de l'Etat s'inscrive dans cette démarche nouvelle de performance, un guide méthodologique<sup>1</sup>, auquel se réfère ici votre rapporteur spécial, a été élaboré **en commun** par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

Dans son rapport d'information réalisé à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2005, notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé comment doivent être conçus les objectifs et les indicateurs de performance :

*« Le guide méthodologique précité propose de prendre en compte « trois dimensions de la performance » pour la définition des objectifs stratégiques, en veillant qu'ils ne soient pas trop dépendants du contexte socio-économique ou qu'ils ne s'avèrent pas sans lien direct avec les actions du programme : l'efficacité socio-économique ; la qualité du service attendue par l'utilisateur ; l'efficience de la gestion.*

*« Comme l'avait déjà établi le groupe de travail sur la gestion publique<sup>2</sup>, les indicateurs doivent être :*

*« - lisibles, compréhensibles, clairs, immédiatement interprétables ;*

*« - pertinents ;*

*« - disponibles à un coût compatible avec les bénéfices attendus de leur usage ;*

*« - fiables, précis, contrôlables ou « auditables » ;*

*« - disponibles au cours du temps dans les mêmes conditions ;*

*« - être synthétiques et sélectifs »<sup>3</sup>.*

A cette fin, votre rapporteur spécial insiste sur les écueils à éviter, déjà identifiés par notre collègue Jean Arthuis, président de notre commission des finances, dans le rapport d'information précité sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la loi organique<sup>4</sup> :

*« - le risque d'indicateurs trop nombreux ;*

---

<sup>1</sup> La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 ; juin 2004.

<sup>2</sup> Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE), L'amélioration de la gestion publique, Rapport du groupe de travail (dit « rapport Weiss »), ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, octobre 2000.

<sup>3</sup> Sénat, rapport d'information n° 389 (2003-2004). Citation pp. 204-205.

<sup>4</sup> Op.cit. Citation p. 60.

*« - une focalisation excessive sur certains indicateurs ne retraçant que l'action de certains services, ou conduisant à « faire du chiffre », alors qu'une stratégie globale doit prendre en compte l'ensemble des activités des administrations qui relèvent d'un même programme ».*

A cette fin, il apparaît souhaitable de limiter à une demi-douzaine le nombre d'objectifs associés à chaque programme, chaque objectif pouvant être mesuré par quelques indicateurs.

*b) Les objectifs et les indicateurs de performance envisagés pour les organismes de l'audiovisuel public*

Les crédits afférents à la redevance audiovisuelle seront retracés, pour l'essentiel, dans la mission « Soutien aux médias » (hors budget général de l'Etat). Ils ne figurent pas dans les avant-projets de PAP déjà diffusés et relatifs aux seules missions du budget général de l'Etat.

**Votre rapporteur spécial se félicite que la direction du développement des médias lui ait toutefois communiqué des projets déjà avancés s'agissant de la définition des objectifs et des indicateurs de performance.**

Ces objectifs, qui seraient repris dans un éventuel programme « Audiovisuel » de la mission « Médias », seraient au nombre de sept, ce qui peut être considéré comme la limite haute du nombre d'objectifs de performance associés à un programme.

L'**objectif n° 1** consisterait à « **Proposer une programmation diversifiée** ». L'atteinte de cet objectif serait mesurée par trois indicateurs : (1) le nombre de genres diffusés sur les chaînes du groupe France Télévisions entre 20h30 et 22h30, correspondant aux heures de plus grande écoute ; (2) l'évolution de la part de chansons d'expression française dans la programmation musicale de Radio France et (3) l'évolution de la part de nouveaux talents dans la programmation musicale de Radio France.

Cet objectif traduit effectivement une priorité de la politique publique de communication audiovisuelle. Les indicateurs retenus relèvent toutefois de choix de politique de programmation qui ne dépendent pas entièrement des moyens affectés, sauf à supposer que le volume des ressources entraîne une diversification plus ou moins grande de la production pour compenser d'éventuels écarts de ressources publicitaires. Des précisions méthodologiques devraient alors être apportées. En outre, votre rapporteur spécial considère que la diversité de l'offre de programmes des radios publiques peut être mesurée à travers d'autres critères que l'offre musicale.

L'**objectif n° 2** vise à « **Proposer une programmation de qualité dans le but d'éduquer, d'informer et de distraire le public** ». Deux indicateurs sont prévus : (1) « Evolution du budget d'approvisionnement en programmes de culture et de connaissance du groupe France Télévisions par rapport à l'évolution de la ressource publique affectée au groupe » et (2) « Evolution de la part des programmes d'information dans le volume total de programmes diffusés par Radio France Internationale (pour les programmes en français et en langues étrangères) ».

L'objectif est pertinent. Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur les raisons ayant conduit à ne pas décliner les indicateurs pour l'ensemble des organismes de l'audiovisuel public, nonobstant les différences évidentes de situation entre les sociétés. L'indicateur n° 1 est par ailleurs présenté de façon à ne pas apparaître comme un pur indicateur de moyens, ce dont votre rapporteur spécial prend acte avec satisfaction.

L'**objectif n° 3** vise à « **S'adresser au public le plus large** », conformément aux termes de l'article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986 précitée. Trois indicateurs sont prévus : (1) « Evolution de l'audience hebdomadaire des chaînes de télévision » ; (2) « Evolution du pourcentage de programmes de France Télévisions adaptés au public sourd et malentendant hors publicité et habillage antenne » ; (3) « Evolution du pourcentage de programmes d'ARTE France adaptés au public sourd et malentendant hors publicité et habillage antenne »

Retenir des données brutes plutôt que des évolutions peut altérer la lisibilité des indicateurs proposés. En outre, les données de médiamétrie intègrent d'autres facteurs exogènes aux ressources dont disposent les chaînes publiques, et en particulier la diversification du paysage audiovisuel. Des comparaisons plus directes avec les concurrents de France Télévisions pourraient ainsi être envisagées.

L'**objectif n° 4** vise à « **Développer les programmes de proximité** ». Deux indicateurs sont envisagés : (1) « Evolution des programmes propres dans la part des programmes télévisuels diffusés par RFO » et (2) « Part des programmes locaux dans le total des programmes diffusés sur Radio France ».

Outre les remarques déjà formulées sur le choix de mesurer des évolutions, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'absence d'indicateur relatif à France 3. L'indicateur proposé pour RFO traduit sinon une des priorités ayant sous-tendu l'intégration à France Télévisions.

L'**objectif n° 5**, concernant plus particulièrement l'INA, consiste à « **Assurer la conservation et la valorisation du patrimoine audiovisuel** ». Deux indicateurs sont prévus : (1) « Evolution du coût d'une heure sauvegardée par l'INA » (mesurée par le ratio entre les montants affectés au

plan de sauvegarde et de numérisation et le nombre d'heures sauvegardées) et (2) « Evolution de la part du chiffre d'affaires des directions « marketing », « ventes » et « archives » sur le chiffre d'affaires « patrimoine » de l'INA ».

Votre rapporteur spécial se félicite du choix, pour l'INA, de véritables indicateurs de performance financière, **mais s'interroge toutefois sur l'absence d'indicateurs de productivité prenant en compte les effectifs dont dispose l'INA**. Il se demande si l'évolution du coût d'une heure de programme sauvegardée n'obéit pas à d'autres critères non maîtrisables par l'INA, à la diversité du support et à l'état effectif de conservation du patrimoine.

L'**objectif n° 6** est de « **Gérer efficacement les fonds publics consacrés à l'audiovisuel en donnant la priorité aux dépenses de programme** ». Cet objectif, à l'intitulé sans doute excessivement complexe, serait mesuré par trois indicateurs : (1) « Evolution de la part du coût de grille (hors information et sports) dans les charges opérationnelles des chaînes du groupe France Télévisions » ; (2) « Evolution de la part du coût direct des programmes dans les charges d'exploitation d'ARTE France » et (3) « Evolution de la part du coût direct des programmes dans les charges d'exploitation de Radio France ».

Votre rapporteur spécial formule les mêmes observations que ci-dessus concernant le choix d'indicateurs retraçant des évolutions et sur l'intérêt que les indicateurs concernent effectivement l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public, y compris RFI et RFO. Il s'agit sinon d'indicateurs de gestion financière déjà retenus, à juste titre, dans les contrats d'objectifs et de moyens entre l'Etat et les sociétés de l'audiovisuel public.

L'**objectif n° 7** vise à « **Assurer la maîtrise de l'emploi et de la masse salariale** ». Deux indicateurs sont envisagés : « Part des charges de personnel dans les charges d'exploitation (tous organismes) » et « Evolution de la part de l'emploi non-permanent sur l'emploi total (tous organismes et secteur audiovisuel public) ».

Les indicateurs proposés répondent à deux des priorités de la politique publique de communication audiovisuelle. Le premier mesure indirectement la productivité, même si votre rapporteur spécial encourage la poursuite de la réflexion sur d'autres mesures directes de la productivité. Le second indicateur peut en revanche traduire davantage un choix de politique publique que constituer un indicateur de saine gestion financière.

Les objectifs et les indicateurs de performance proposés traduisent une **stratégie de performance qu'il serait opportun de définir préalablement. Les propositions effectuées sont toutefois globalement satisfaisantes**. La définition d'objectifs et d'indicateurs de performance pour

des entreprises publiques a été facilitée, dans le cas de la communication audiovisuelle, par l'existence préalable de contrats d'objectifs et de moyens.

Tout en reconnaissant qu'il s'agit de mesurer l'efficacité des ressources issues de la redevance audiovisuelle, votre rapporteur spécial observe toutefois que, hormis l'INA, le niveau des ressources propres n'est pas appréhendé à ce stade dans les objectifs et les indicateurs de performance.

Enfin, bien que les crédits concernés n'atteignent que 22 millions d'euros, votre rapporteur spécial rappelle qu'**une démarche similaire devra être engagée pour le fonds de soutien à l'expression radiophonique.**

#### ***D. L'ASSUJETTISSEMENT DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE À LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE***

Dans le cadre de la réforme de la redevance audiovisuelle opérée par le présent projet de loi de finances, le président de notre commission des finances a demandé au service des études juridiques du Sénat de réaliser une **étude<sup>1</sup> sur les fondements juridiques de l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de la redevance audiovisuelle**, au taux de 2,1 %, tant en droit interne qu'au regard du droit communautaire.

Deux conclusions principales ressortent de cette étude très complète :

- **l'assujettissement à la TVA de la redevance audiovisuelle n'est pas défavorable aux sociétés de l'audiovisuel public** : s'il tend à réduire les ressources disponibles pour les organismes de l'audiovisuel public au compte d'affectation spéciale de la redevance audiovisuelle (que le présent projet de loi de finances propose, en son article 36, de transformer en compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public), il permet en revanche à ces sociétés de bénéficier de leurs droits à déduction sur leurs achats ;

- l'assujettissement à la TVA a toutefois **un fondement plus politique que juridique**, et a été contesté par votre commission des finances.

#### **1. L'assujettissement à la TVA de la redevance audiovisuelle : un bilan financier favorable aux organismes de l'audiovisuel public**

L'assujettissement à la TVA de la redevance audiovisuelle constitue une **exception au principe de non-imposition** défini à l'article 10 de l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959 relative à la radiodiffusion-télévision française, selon lequel « *la radiodiffusion-télévision française n'est*

---

<sup>1</sup> Cette étude est reproduite en annexe au présent rapport.

*passible d'aucune imposition à raison des recettes procurées par la perception de la redevance, quelle qu'en soit l'affectation ».*

Cet assujettissement au taux « super-réduit » de 2,1 % a comme base juridique les dispositions du 18° de l'article 257 du code général des impôts, lesquelles mentionnent explicitement la redevance audiovisuelle comme étant soumise à la TVA.

Au plan financier, dans le projet de loi de finances pour 2005, l'assujettissement à la TVA de la redevance audiovisuelle se traduit par une **perte de recettes évaluée à 54,34 millions d'euros pour les organismes de l'audiovisuel public** au compte d'avances de ces sociétés, dont l'article 36 du présent projet de loi de finances propose la création. L'impact est d'autant plus élevé que l'assujettissement concerne également le remboursement par l'Etat des exonérations et dégrèvements de redevance audiovisuelle (soit 440 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005).

Toutefois, l'étude du service des études juridiques observe que, suivant l'analyse de l'administration française, il s'agit d'**un mécanisme qui « arrange tout le monde »**. En effet, *« si les sociétés du secteur audiovisuel public n'acquittaient plus de TVA sur la redevance, seules leurs ressources propres seraient soumises à la TVA, et leurs dépenses grevées de TVA en amont. Le mécanisme de la répercussion - c'est-à-dire de compensation - ne pourrait plus fonctionner, ce qui coûterait très cher à ces sociétés »*.

Même si l'avantage en contrepartie que représente, pour les organismes de l'audiovisuel public, l'assujettissement de la TVA n'est pas évalué par la direction de la législation fiscale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **en tout état de cause, le bilan coûts-avantages apparaît nettement favorable aux sociétés de l'audiovisuel public.**

## **2. Un fondement juridique contestable**

Bien que d'autres Etats européens, comme l'Italie, l'Autriche et la Finlande, assujettissent la redevance audiovisuelle à la TVA, l'étude jointe en annexe montre le **fondement plus politique que réellement juridique de cette imposition**, tant au regard du droit interne que du droit communautaire.

L'analyse des défenseurs du principe de l'assujettissement consiste à **assimiler la TVA sur la redevance audiovisuelle à une subvention « directement » liée au prix, comme complément de prix.**

Ce raisonnement peut être contesté. D'une part, le produit de la redevance n'alimente pas directement le budget de l'Etat, mais un compte d'affectation spéciale puis, si l'article 36 du présent projet de loi de finances est adopté, à compter de 2005, un compte d'avances aux organismes de

l'audiovisuel public. D'autre part, c'est, en pratique, le détenteur d'un appareil de télévision qui paie la redevance audiovisuelle.

En outre, le juge judiciaire a précisé, pour définir la notion de complément de prix, le critère d'un lien direct entre la subvention et le versement et les prestations offertes en contrepartie. Ce lien n'apparaît pas démontré dans le cas d'espèce de la redevance audiovisuelle.

La jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a ajouté qu'étaient soumises à la TVA les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux, ce qui suppose l'existence d'une contrepartie.

Ces principes ont été repris par la jurisprudence du Conseil d'Etat, laquelle a défini l'exigence d'un double effet direct : l'individualisation de la prestation, et un rapport d'équivalence entre les avantages perçus et la contre-valeur versée au prestataire.

Ces analyses convergentes montrent la **fragilité juridique d'une application de la TVA**, qui plus est au taux très réduit de 2,1 %, **à la redevance audiovisuelle**.

Malgré cette fragilité juridique, renforcée par les **critiques anciennes qu'a exprimées votre commission des finances**, et en particulier notre ancien collègue Roger Chinaud, alors rapporteur général de la commission des finances, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1991, le principe d'un assujettissement à la TVA de la redevance audiovisuelle n'a pas été remis en cause à l'article 24 du présent projet de loi de finances. Le gouvernement a de surcroît proposé d'**adosser la redevance audiovisuelle à la TVA pour les professionnels** – parallèlement à la proposition d'adosser le recouvrement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation pour les particuliers.

Dans ce cadre, une difficulté se pose pour les professionnels non redevables de la TVA : il est proposé que ceux-ci déclarent et acquittent la redevance audiovisuelle auprès du service de recouvrement dont dépend leur siège ou leur principal établissement, en utilisant l'annexe à la déclaration mensuelle des redevables de TVA. Cette démarche sera à effectuer au plus tard le 25 avril de l'année au titre de laquelle la redevance est due, comme dans le régime réel normal de TVA.

Il a ainsi été décidé de ne pas exonérer de redevance audiovisuelle les professionnels qui ne sont pas redevables de la TVA.

Au final, **au regard de l'intérêt que représente pour les organismes publics l'assujettissement de la redevance audiovisuelle à la TVA**, votre rapporteur spécial prend acte du choix essentiellement politique qui a été ainsi opéré.

Il observe cependant que, en toute rigueur, il conviendrait de prendre en compte les moins-values de recettes de TVA qu'engendre cette situation, du fait du dégrèvement en amont des dépenses de TVA des organismes de l'audiovisuel public. Il s'agit, de fait, d'une **aide indirecte, toutefois insuffisante à compenser le niveau structurellement bas de la redevance audiovisuelle en France.**

## ARTICLE 62 DU PROJET DE LOI DE FINANCES RATTACHÉ AU BUDGET DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Il est d'usage que la répartition du produit de la redevance audiovisuelle entre les organismes de l'audiovisuel public fasse l'objet d'un article rattaché au budget de la communication.

Dans le présent projet de loi de finances, ces dispositions figurent à l'article 62 et peuvent être résumées dans le tableau ci-dessous, en faisant apparaître les variations par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

### Répartition et évolution de la ressource publique issue de la redevance audiovisuelle \* par organisme

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Ecart PLF/LFI	En %
France Télévisions	1 741,38	1 781,08	39,7	2,3 %
<i>dont RFO**</i>	<i>206,79</i>	<i>211,50</i>	<i>4,7</i>	<i>2,3 %</i>
Arte France	193,45	197,98	4,5	2,3 %
INA	68,8	72,74	3,9	5,7 %
Radio France	469,1	481,97	12,9	2,7 %
RFI	53	53,71	0,7	1,1 %
<b>Total</b>	<b>2 525,73</b>	<b>2 587,48</b>	<b>61,7</b>	<b>2,4 %</b>

\* Compte d'affectation spéciale n° 902-15 (ressources hors taxes) puis compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public, et crédits figurant à l'article 10 du chapitre 42-14 du budget du ministère des affaires étrangères.

\*\* RFO a été intégré à France Télévisions en 2004.

Source : bleus budgétaires

Les évolutions du produit global de la redevance audiovisuelle et de sa répartition par organisme de l'audiovisuel public font l'objet de la seconde partie du présent rapport spécial.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

**Votre rapporteur spécial rappelle que, à titre individuel, il est favorable à une augmentation du montant de la redevance audiovisuelle, afin de financer plusieurs priorités : la conservation de l'intégralité du patrimoine radiophonique de l'Institut national de l'audiovisuel, le financement des travaux de réaménagement de la Maison de la Radio de Radio France, le développement de Radio France Internationale, la mise en place de la télévision numérique terrestre (TNT) pour les chaînes herziennes publiques, notamment ARTE. En cas d'adoption d'un ou plusieurs amendements**

rehaussant les ressources issues de la redevance audiovisuelle, fixées aux articles 24 et 36 du présent projet de loi de finances, la répartition du produit excédentaire de redevance audiovisuelle entre les organismes de l'audiovisuel public devrait être opérée au présent article.

## **MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ARTICLES 73 BIS, 73 TER ET 73 QUATER RATTACHÉS AU BUDGET DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE**

### **I. ARTICLE 73 BIS**

Sur l'initiative de notre collègue député Dominique Richard, rapporteur pour avis du budget de la communication au nom de la commission des affaires culturelles, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel, avec l'avis favorable de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial du budget de la communication au nom de la commission des finances, et un avis du sagesse du gouvernement.

Le présent article **tend à étendre l'assiette de la taxe** sur les services de télévision<sup>1</sup>, **alimentant le compte de soutien à l'industrie des programmes cinématographiques et audiovisuels (COSIP)<sup>2</sup>**, au « *produit des appels téléphoniques à revenus partagés et envois de minimessages électroniques liés aux programmes* » diffusés par les chaînes de télévision, c'est-à-dire sur le **produit des recettes issues de l'envoi de SMS par les téléspectateurs ou du recours aux appels surtaxés**, « *à l'exception des programmes servant une grande cause nationale ou d'intérêt général* » (de type Téléthon).

Votre rapporteur spécial rappelle que, aux termes du I de l'article 302 *bis* KB du code général des impôts (CGI), la **taxe** sur les services de télévision est « ***due par tout exploitant d'un service de télévision reçu en France (...) et qui a programmé, au cours de l'année civile précédente, une ou plusieurs œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides du compte d'affectation spéciale ouvert dans les écritures du Trésor et intitulé : "Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle"*** ».

Dans le droit actuel, la taxe sur les services de télévision est assise sur le chiffre d'affaires des chaînes, redevance audiovisuelle incluse, à l'exclusion toutefois des recettes de parrainage<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette taxe est visée à l'article 302 *bis* KB du code général des impôts (CGI).

<sup>2</sup> Le COSIP est géré par le centre national de la cinématographie (CNC).

<sup>3</sup> Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il n'a pas été adopté un autre amendement tendant à inclure les recettes de parrainage dans l'assiette de la taxe. Cet amendement a été

En pratique, l'amendement vise notamment à étendre l'assiette de la taxe finançant la production cinématographique et audiovisuelle aux nouvelles recettes, issues de l'envoi de SMS ou du recours aux appels surtaxés, dans le cadre des émissions dites de « télé-réalité ».

## II. ARTICLE 73 TER

Sur l'initiative de nos collègues députés Dominique Richard, rapporteur pour avis du budget de la communication au nom de la commission des affaires culturelles, Pierre-Christophe Baguet et Christian Kert, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel, avec l'avis favorable du gouvernement et de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial du budget de la communication au nom de la commission des finances<sup>1</sup>.

Le présent amendement vise à **actualiser le barème de la taxe sur la publicité** diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision<sup>2</sup>, **assurant le financement** du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER).

Comme il a été rappelé dans le présent rapport spécial, les dotations du FSER consistent en des subventions à l'installation et des aides à l'équipement des radios locales associatives à faibles ressources publicitaires. La taxe est **assise sur les sommes**, hors commission d'agence et hors taxe sur la valeur ajoutée, **payées par les annonceurs** aux régies **pour l'émission et la diffusion de leurs messages publicitaires**. Le **tarif d'imposition** est fixé **par palier de recettes semestrielles perçues par les régies**.

Le FSER est actuellement confronté à des difficultés financières, liées à un effet de ciseaux entre des dépenses croissantes, en raison de l'augmentation du nombre de radios locales associatives ainsi soutenues, et des recettes inférieures aux prévisions inscrites en loi de finances initiale<sup>3</sup>.

L'amendement vise ainsi à **créer de nouvelles tranches dans la partie supérieure du barème d'imposition pour la publicité télévisée**, comme l'illustre le tableau ci-dessous, alors que les ressources correspondant

---

*présenté par notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial du budget de la communication au nom de la commission des finances.*

<sup>1</sup> *Cet avis favorable a toutefois été rendu sous réserve d'une réforme de la gestion du fonds de soutien à l'expression radiophonique, afin de mieux encadrer la progression de ses dépenses. Une réforme du fonctionnement du FSER a été annoncée par M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication, lors de son audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale, élargie aux députés membres d'autres commissions, dans le cadre de l'examen du présent projet loi de finances.*

<sup>2</sup> *Cette taxe est visée à l'article 302 bis KD du code général des impôts (CGI).*

<sup>3</sup> *Les ressources sont quasi-stables, à 22 millions d'euros dans les budgets prévisionnels 2003, 2004 et 2005, les ressources effectives issues du produit de la taxe n'ayant atteint que 20,1 millions d'euros en 2003.*

aux régies publicitaires des principales chaînes hertziennes sont au niveau du plafond de la dernière tranche dans l'actuel barème d'imposition. En revanche, le barème applicable pour la publicité radiodiffusée est inchangé.

**Montant de la taxe due pour la publicité radiodiffusée**

*(en euros)*

<b>Recettes trimestrielles</b>		<b>Montant de la taxe</b>
<b>De</b>	<b>à</b>	
46.000	229.000	526
229.001	457.000	1.314
457.001	915.000	2.761
915.001	1.372.000	4.734
1.372.001	2.286.000	7.889
2.286.001	3.201.000	12.492
3.201.001	4.573.000	17.882
4.573.001	6.860.000	26.297
6.860.001	9.147.000	38.131
9.147.001	13.720.000	54.435
13.720.001	18.294.000	76.263
18.294.001	22.867.000	102.560
22.867.001	27.441.000	126.228
27.441.001	32.014.000	149.895
32.014.001	36.588.000	173.563
36.588.001	41.161.000	197.231
41.161.001	45.735.000	220.889
45.735.001	50.308.000	244.566
50.308.001	54.882.000	268.234
54.882.001	59.455.000	291.902
59.455.001	64.029.000	315.569
Au-dessus de 64.029.000		344.497

*Source : projet de loi de finances pour 2005 (texte adopté par l'Assemblée nationale)*

**Montant de la taxe due pour la publicité télévisée**  
(en euros)

Recettes trimestrielles		Montant de la taxe
Tranches actuelles		
De	à	
457.001	915.000	3.000
915.001	2.287.000	7.000
2.287.001	4.573.000	18.000
4.573.001	9.147.000	41.000
9.147.001	18.294.000	92.500
18.294.001	27.441.000	183.000
27.441.001	36.588.000	285.000
36.588.001	45.735.000	368.000
45.735.001	54.882.000	455.000
54.882.001	64.029.000	545.500
64.029.001	73.176.000	629.500
73.176.001	82.322.000	717.500
82.322.001	91.469.000	806.000
91.469.001	100.616.000	894.500
100.616.001	109.763.000	982.500
109.763.001	118.910.000	1.071.000
118.910.001	128.057.000	1.159.000
128.057.001	137.204.000	1.330.000
137.204.001	148.351.000	1.420.000
Nouvelles tranches		
148.351.001	161.498.000	1.510.000
161.498.001	176.645.000	1.600.000
176.645.001	193.345.000	1.690.000
193.345.001	221.939.000	1.780.000
221.939.001	242.086.000	1.870.000
Au-dessus de 242.086.000		1.960.000

*Source : projet de loi de finances pour 2005 (texte adopté par l'Assemblée nationale)*

### III. ARTICLE 73 QUATER

Sur l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial du budget de la communication au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel, avec l'avis favorable du gouvernement, visant à ce **que le rapport d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens, présenté annuellement chaque année par le président de France Télévisions** devant les commissions des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat, **le soit également devant les commissions des finances.**

Ces dispositions tendent à associer davantage les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale au **suivi du contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions**.

En revanche, un amendement du gouvernement a supprimé, lors de la deuxième délibération du projet de loi de finances pour 2005, un amendement portant également article additionnel après l'article 73, qui avait été adopté contre l'avis du gouvernement, et disposant que « *avant leur signature, les contrats d'objectifs et de moyens [entre l'Etat et les organismes de l'audiovisuel public] sont transmis aux commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ils peuvent faire l'objet d'un débat au Parlement* ». Cet amendement aurait également associé les commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat à l'**élaboration des contrats d'objectifs et de moyens**.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 9 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à **l'examen des crédits de la communication audiovisuelle et de l'article 62 rattaché**, sur le **rapport de M. Claude Belot, rapporteur spécial**.

**M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a tout d'abord relevé que le projet de loi de finances pour 2005 proposait une augmentation de 2,4 % des ressources publiques du secteur audiovisuel liées à la redevance, soit un rythme de progression analogue à celui prévu en loi de finances initiale pour 2004. Il a cependant observé que ce maintien des moyens intervenait dans le contexte de mutations importantes du secteur audiovisuel, s'agissant des choix techniques (et en particulier de la norme de diffusion de la télévision numérique terrestre, TNT), et de progression continue des abonnements au câble et au satellite, lesquels concernaient déjà un tiers des Français.

Ainsi, il a souligné que la télévision haut débit pourrait être reçue, à court terme, par le même canal que le téléphone et Internet, à un prix d'abonnement, en phase de lancement, fortement incitatif qui pourrait donc ne pas couvrir le coût réel de l'ensemble des prestations ainsi offertes aux abonnés. Sur ce point, il a estimé qu'il convenait de prévoir le lancement de la TNT en norme MPEG 4. Il a cependant observé que plusieurs questions n'étaient pas résolues, en particulier celle des adaptateurs que les Français devraient acquérir pour avoir accès à la TNT, ainsi que les difficultés pouvant résulter d'une situation où coexisteraient une diffusion en mode analogique et une diffusion numérique. S'agissant des normes, il a effectué une comparaison avec les débats qui avaient animé les milieux aéronautiques lors du choix opéré entre le turboréacteur, finalement retenu, et le turbopropulseur, pour illustrer les risques que comporterait le choix d'une norme inadaptée.

**M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a ensuite souhaité apporter des précisions sur la nature et le montant de la redevance audiovisuelle. Il a rappelé que la détention d'un ordinateur, même si celui-ci permettait la réception de la télévision, n'entraînait pas dans le champ d'assujettissement à la redevance audiovisuelle. Il a souligné les conséquences, dans un délai de deux à trois ans, de l'éclatement du paysage audiovisuel. D'une part, la démultiplication des modes de réception de la télévision entraînerait un émiettement des résultats d'audience des différentes chaînes, dans la mesure où les internautes, par exemple, ne regarderaient pas les seules chaînes hertziennes. D'autre part, la seule augmentation du nombre de chaînes accessibles par le câble, le satellite ou par ADSL conduirait à une diminution des scores d'audience des principales chaînes. D'un point de vue économique, il a observé que la baisse du nombre de téléspectateurs des chaînes hertziennes se traduirait par une diminution du coût des écrans publicitaires sur ces

chaînes, et qu'elles seraient ainsi conduites à mettre l'accent sur la production et la vente de programmes, notamment aux autres chaînes, cette activité étant donc appelée à prendre une place croissante parmi leurs sources de financement.

Malgré ces bouleversements prévisibles à court terme, il a déploré que le montant de la redevance audiovisuelle en France n'atteigne toujours que les deux tiers de la moyenne européenne. Il a observé que l'arrondissement du montant de la redevance audiovisuelle de 116,50 euros à 116 euros, à laquelle il était procédé dans le projet de loi de finances pour 2005, représentait un différentiel de 22 millions d'euros par rapport à un ajustement à 117 euros. Il a souligné que, en concertation avec M. Louis de Broissia, rapporteur pour avis des crédits des médias au nom de la commission des affaires culturelles, il entendait déposer un amendement en ce sens, en prenant en compte les différences de situations et de besoins entre les organismes de l'audiovisuel public. A cet égard, il a fait part de sa surprise quant à l'augmentation en 2003 de 28 % des dix plus hautes rémunérations à France 2, et de 12 % pour les cinquante plus hautes rémunérations, malgré les efforts de rigueur budgétaire que devait conduire France 2.

Concernant les résultats d'audience, il a relevé les évolutions favorables de France 5 et de Arte, ceux relativement satisfaisants de France 2 et le recul de l'audience de France 3, entre septembre 2003 et juin 2004, alors que sur la même période TF1 et M6 enregistraient des résultats quasi-stables.

**M. Claude Belot, rapporteur spécial**, s'est félicité que le projet de loi de finances pour 2005 permette d'apporter des solutions concernant la conservation du patrimoine audiovisuel de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) d'une part, les travaux de rénovation et de mise aux normes de sécurité de la Maison de la Radio de Radio France, d'autre part. Il a observé que, sans les dotations supplémentaires affectées à ces opérations, les moyens accordés à Radio France n'augmentaient que de 1,3 % dans le projet de loi de finances pour 2005, alors que la progression moyenne pour les sociétés de l'audiovisuel public s'établissait à 2,4 %, malgré la qualité reconnue des programmes de certaines des stations de Radio France, telles que France Culture.

Il a ensuite présenté les enjeux résultant de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il a estimé que les objectifs et les indicateurs assignés aux organismes de l'audiovisuel public pouvaient encore être clarifiés, s'agissant notamment de la maîtrise des charges de personnel et de la diversité de la programmation. Il s'est toutefois interrogé sur les marges de manœuvre dont disposerait le Parlement, dans la mesure où la redevance audiovisuelle était une taxe affectée.

Il a enfin souhaité insister sur la situation budgétaire de Radio France Internationale (RFI) et le projet de chaîne française d'information internationale. Il a, tout d'abord, déploré le décalage entre les

difficultés de la mission exercée par RFI et la faible progression de ses moyens, lesquels étaient majoritairement issus d'une dotation du ministère des affaires étrangères dont la progression de 1 % s'avérait, à nouveau, nettement inférieure à celle de la redevance audiovisuelle (2,4 %). Concernant, d'autre part, la chaîne française d'information internationale, laquelle correspondait à une nécessité « pour faire entendre la voix de la France dans un monde multipolaire », il a vivement regretté l'absence de dotations budgétaires dans le projet de loi de finances pour 2005.

Un large débat s'est ensuite instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié M. Claude Belot, rapporteur spécial, pour la qualité de son exposé, et rappelé que l'article 24 du projet de loi de finances pour 2005 proposait de réformer la redevance audiovisuelle, en adossant son recouvrement à celui de la taxe d'habitation et en prévoyant le paiement d'une seule redevance audiovisuelle par foyer fiscal, quel que soit le nombre d'appareils détenus et le nombre de résidences. Il a jugé favorablement cette simplification et rappelé que l'examen par la commission des dispositions de l'article 24 du projet de loi de finances pour 2005 interviendrait le mercredi 17 novembre 2004, avec le reste des articles de la première partie.

**M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a relevé, pour sa part, la nécessité d'une clarification entre la redevance audiovisuelle, laquelle présentait un caractère national, et la taxe d'habitation, qui était un impôt local. En outre, il a observé qu'il faudrait maintenir un contrôle relativement lourd du fait générateur de la redevance audiovisuelle, en estimant qu'un progrès substantiel avait déjà été effectué lorsque, à l'initiative du Sénat, l'utilisation du fichier de la taxe d'habitation avait été rendue possible pour lutter contre la fraude à la redevance audiovisuelle. Il a également noté que l'exonération des résidences secondaires se traduisait par des pertes de ressources au titre de la redevance audiovisuelle.

En réponse à une question de **M. Jean Arthuis, président**, sur les conséquences à tirer d'une éventuelle insuffisance des ressources inscrites au compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public, financé par la redevance audiovisuelle, **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a répondu que, suite à un amendement de l'Assemblée nationale à l'article 36 du projet de loi de finances pour 2005, il avait été prévu que, si le montant de recettes au compte d'avances prévu en loi de finances initiale n'était pas atteint, l'Etat s'engagerait à compenser la différence.

S'agissant du montant de ladite redevance, il a confirmé son intention de déposer un amendement portant le montant de la redevance audiovisuelle à 117 euros, alors que celui-ci était resté inchangé à 116,50 euros depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, et ne s'élevait à 116 euros dans le projet de loi de finances pour 2005 que pour les raisons liées « à l'arrondi », qu'il avait précédemment

évoquées. Les ressources supplémentaires pourraient ainsi être affectées à RFI, Radio France et l'INA.

**M. Philippe Adnot** a fait référence à sa propre expérience pour souligner que la frontière entre la télévision et Internet devenait de plus en plus poreuse, tout en estimant que l'ensemble du territoire national devrait avoir accès à la télévision par ADSL. Il a proposé d'étudier une réforme du montant de la redevance en fonction du mode d'accès à la télévision et du niveau de débit.

**M. Maurice Blin** a fait référence aux rivalités traditionnelles entre TF1 et France 2 pour s'interroger sur la persistance, ou non, de ces oppositions et les revendications du personnel qu'elles pouvaient générer.

**M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a déclaré qu'il partageait la vision de **M. Philippe Adnot** concernant les évolutions technologiques de l'audiovisuel. Il a précisé que l'ensemble du territoire national aurait bien accès à la télévision à haut débit, et qu'il n'y avait donc pas de risque de fracture numérique, même si les modes d'accès à la télévision haut débit ne seraient pas identiques dans les zones urbaines et rurales.

Concernant l'impact de la concurrence du secteur privé sur la programmation et les ressources de l'audiovisuel public, il a rappelé que le dynamisme du marché publicitaire permettait à TF1 de disposer d'un rythme de progression de ses ressources très supérieur à celui de France 2 et France 3. Il a, par ailleurs, relevé que France 3 serait confrontée à l'essor des télévisions locales, malgré le retard pris par la France en ce domaine et la nécessité de définir les acteurs qui impulseraient le développement de la télévision de proximité, qu'il s'agisse de la presse quotidienne régionale ou des collectivités territoriales.

Après avoir pris acte de l'**avis favorable donné par M. Claude Belot, rapporteur spécial**, à l'adoption des crédits de la communication audiovisuelle et de l'article 62 rattaché, **la commission a alors décidé de réserver sa position sur ce budget jusqu'à l'adoption des crédits des services généraux du Premier ministre, prévue pour le mardi 23 novembre 2004, et sur l'article 62 rattaché, jusqu'à l'examen définitif du budget prévu pour le jeudi 25 novembre 2004 au matin.**

Réunie le **mardi 23 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a décidé de **proposer au Sénat l'adoption des crédits de la communication audiovisuelle pour 2005** à l'occasion de l'adoption de l'ensemble des crédits des services généraux du Premier ministre.

Réunie le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la **commission a confirmé sa position**, après **avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale** et elle a adopté les articles 62, *73 bis*, *73 ter* et *73 quater* rattachés.



**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE  
RAPPORTEUR SPÉCIAL**

- Monsieur Jérôme CLEMENT, Président du Directoire d'Arte France ;
  
- Monsieur Jean-Paul CLUZEL, Président-directeur général de Radio France Internationale, puis en tant que Président-directeur général de Radio France ;
  
- Monsieur Emmanuel HOOG, Président-directeur général de l'Institut National de l'Audiovisuel ;
  
- Monsieur Marc TESSIER, Président-directeur général de France Télévisions.



**ANNEXE :**  
**ÉTUDE DU SERVICE DES ÉTUDES JURIDIQUES DU SÉNAT**  
**SUR LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE**  
**L'ASSUJETTISSEMENT À LA TVA DE LA REDEVANCE**  
**AUDIOVISUELLE, EN DROIT INTERNE ET AU REGARD DU**  
**DROIT COMMUNAUTAIRE**

La redevance pour droit d'usage des postes récepteurs de télévision a été créée en application du 2° de l'article 2 de la loi n° 49-1032 du 30 juillet 1949 portant répartition des abattements globaux opérés sur le budget annexe de la radiodiffusion par la loi n° 48-1992 du 31 décembre 1948<sup>1</sup>. Elle représente l'extension à la télévision de la redevance pour droit d'usage sur les installations réceptrices de radiodiffusion, qui avait été instituée par l'article 109 de la loi de finances du 31 mai 1933<sup>2</sup>.

L'article 10 de l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959 relative à la radiodiffusion-télévision française, d'une part, l'a requalifiée sous le nom « redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision », et, d'autre part, a prévu que ses taux seraient fixés par décret en Conseil d'Etat. Le même article prévoyait également que « *la radiodiffusion-télévision française n'est passible d'aucune imposition à raison des recettes procurées par la perception de la redevance, quelle qu'en soit l'affectation* ».

**Le Conseil constitutionnel a, à plusieurs reprises, affirmé le caractère de taxe parafiscale de cette redevance<sup>3</sup>, notamment dans ses décisions n° 60-8 DC du 11 août 1960, n° 79-111 L du 21 novembre 1979 et n° 80-126 DC du 30 décembre 1980.**

La décision n° 60-8 DC du 11 août 1960, notamment, précise que la **redevance**, « *en raison tant de l'affectation qui lui est donnée que du statut même de l'établissement en cause, ne saurait être assimilé à un impôt* » et que, « *eu égard aux conditions selon lesquelles elle est établie et aux modalités*

---

<sup>1</sup> Cette loi du 31 décembre 1948 portait fixation du budget général de l'exercice 1949 (dépenses ordinaires civiles).

<sup>2</sup> Cette redevance a été supprimée par la loi de finances pour 1977.

<sup>3</sup> Rappelons que l'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances définit les taxes parafiscales de la manière suivante : « les taxes parafiscales, perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances ».

*prévues pour son contrôle et son recouvrement, ne peut davantage être définie comme une rémunération pour services rendus ».*

Le produit de cette redevance est affecté, en application de l'article 33 de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974 de finances pour 1975, au compte d'affectation spéciale n° 902-15 « Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et télévision », qui participe au financement de l'audiovisuel public : France Télévisions, Réseau France Outre-mer, Radio France, Radio France Internationale, ARTE-France, et l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des ressources du secteur audiovisuel public entre 2003 et 2004 :

**RESSOURCES DU SECTEUR AUDIOVISUEL PUBLIC**

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2003</b>	<b>PLF 2004</b>	<b>Écart PLF/LFI</b>	<b>Croissance 2004/2003</b>
Encaissements de redevance de l'année (TTC)	2 104,2	2 208,4	104,2	4,95
Frais d'assiette et de recouvrement	-73,5	-73,5		
Crédits budgétaires au titre du remboursement des exonérations	449,2	428,1	-21,1	-4,70
Excédents de collecte des années antérieures	40	32,4	-7,6	-19,00
Total disponible pour répartition (TTC)	2 519,9	2 595,4	75,5	3,00
<b>Total (HT*) disponible sur le compte d'affectation spéciale n° 902-15</b>	<b>2 468,0</b>	<b>2 542,1</b>	<b>74,1</b>	<b>3,00</b>
<b>Crédits ministère des affaires étrangères à RFI</b>	<b>70,4</b>	<b>71,4</b>	<b>1,0</b>	<b>1,42</b>
<b>Total recettes propres**</b>	<b>764,3</b>	<b>825,1</b>	<b>60,8</b>	<b>7,95</b>
<b>Total recettes***</b>	<b>3 304,0</b>	<b>3 439,9</b>	<b>135,9</b>	<b>4,11</b>

\* Les recettes publiques des entreprises audiovisuelles sont soumises à la TVA au taux de 2,1 %

\*\* Hors prélèvement sur fonds de roulement Arte France (1,3 million d'euros)

\*\*\* Y compris prélèvement sur le fonds de roulement d'Arte France (1,3 million d'euros)

Source : rapport spécial de M. Claude Belot n° 73, tome III, annexe 7 (Sénat ; 2003-2004)

Du tableau qui précède, il convient de déduire que le produit prévu pour 2004 de la taxe sur la valeur ajoutée applicable à la redevance audiovisuelle s'établit à **53,3 millions d'euros, affectés au budget de l'Etat.**

L'article 63 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances a prévu la disparition de la parafiscalité, au plus tard le 31 décembre 2003.

La redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision étant une taxe parafiscale, son statut juridique était donc appelé à évoluer. Tel a été l'objet de l'article 37 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 qui l'a transformée en « **redevance audiovisuelle** » **ayant le caractère d'une imposition de toute nature**. Ainsi se trouve véritablement assuré, s'agissant de la redevance audiovisuelle, le respect de l'article 34 de la Constitution, en vertu duquel « *la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* », les taux de la redevance étant désormais fixés, pour la première fois en 2004, par le Parlement et non plus par un décret en Conseil d'Etat.

Le même article 37 a donné force de loi aux dispositions réglementaires jusqu'alors en vigueur, soit celles du décret n° 92-304 du 30 mars 1992 relatif à l'assiette et au recouvrement de la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision<sup>1</sup>.

L'Assemblée nationale avait néanmoins modifié de façon substantielle la rédaction de l'article 37 précité afin de limiter à l'année 2004 les nouvelles dispositions relatives à la redevance. Ainsi la discussion du projet de loi de finances pour 2005 devrait-elle être l'occasion d'engager un débat de fond sur l'avenir de la redevance audiovisuelle, notamment son éventuel adossement à la taxe d'habitation, selon les préconisations ébauchées par le rapport de M. Patrice Martin-Lalande, député du Loir-et-Cher<sup>2</sup>. C'est en vue de cette réforme de plus grande ampleur que le gouvernement a constitué un groupe de travail comportant des parlementaires.

A l'occasion de la « transformation » de cette taxe parafiscale en imposition de toute nature, l'imposition à la TVA de la redevance audiovisuelle a été reconduite.

---

<sup>1</sup> Ce décret a été abrogé par l'article 9 du décret n° 2004-505 du 7 juin 2004 relatif aux modalités de contrôle et de recouvrement et au contentieux de la redevance audiovisuelle.

<sup>2</sup> Assemblée nationale, rapport d'information n° 1019, XII<sup>ème</sup> législature, juillet 2003.

## I. L'ASSUJETTISSEMENT À LA TVA DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE

### A. LES DISPOSITIONS FISCALES FRANÇAISES

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt général sur la consommation, grevant le prix des biens livrés et des services rendus à titre onéreux dans une proportion constante quel que soit le nombre de transactions intervenues avant le règlement du prix par le consommateur final.

Certaines opérations, bien que n'étant pas imposables en raison de leur nature, sont cependant soumises à la TVA en vertu d'une disposition législative spéciale. Ainsi l'article 257 du code général des impôts dresse-t-il une liste d'opérations que le législateur a entendu soumettre expressément et obligatoirement à la TVA.

Tel est le cas de la redevance audiovisuelle, l'article 257 précité disposant que « *sont également soumis à la taxe sur la valeur ajoutée [...] 18° la redevance audiovisuelle* ».

L'article 281 *nonies* du code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'article 37 de la loi de finances pour 2004 précitée, précise que « *la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux de 2,1 % en ce qui concerne la redevance audiovisuelle* ».

C'est l'article 67 de la loi n° 69-1161 du 24 décembre 1969 de finances pour 1970 qui, en modifiant la rédaction du premier alinéa de l'article 10 de la l'ordonnance du 4 février 1959 précitée, a assujetti la redevance à la TVA : « ***nonobstant le caractère de taxes parafiscales de ces redevances, leur produit en principal est soumis à la taxe sur la valeur ajoutée au taux intermédiaire*** », étant précisé que « *l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à la redevance ne pourra entraîner une majoration de la somme due par l'utilisateur* ».

***B. L'ANALYSE DE L'ADMINISTRATION FRANÇAISE : UN MÉCANISME QUI  
« ARRANGE TOUT LE MONDE »***

L'administration française fonde l'assujettissement à la TVA de la redevance audiovisuelle sur la **notion de complément de prix**, liée à la base d'imposition à la TVA, définie au 1. de l'article 266 du code général des impôts : *« la base d'imposition est constituée : a) pour les livraisons de biens, les prestations de services et les acquisitions intracommunautaires, par toutes les sommes, valeurs, biens ou services reçus ou à recevoir par le fournisseur ou le prestataire en contrepartie de ces opérations, de la part de l'acheteur, du preneur ou d'un tiers, y compris les subventions directement liées au prix de ces opérations »*. Ces dispositions reprennent d'ailleurs celles du a) du 1. du A de l'article 11 de la « sixième directive » TVA.

**Le produit de la TVA sur la redevance audiovisuelle est ainsi assimilé par l'administration française à une subvention directement liée au prix.**

A cet égard, elle entraîne des conséquences en termes de droits à déduction. Acquittée par les sociétés du secteur audiovisuel public, elle permet à celles-ci de bénéficier de leurs droits à déduction sur leurs achats.

La direction de la législation fiscale (DLF) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué que, si les sociétés du secteur audiovisuel public n'acquittaient plus de TVA sur la redevance, seules leurs ressources propres seraient soumises à la TVA, et leurs dépenses grevées de TVA en amont<sup>1</sup>. Le mécanisme de la répercussion - c'est-à-dire de compensation - ne pourrait plus fonctionner, ce qui coûterait très cher à ces sociétés.

Rappelons toutefois deux éléments :

1°) le mécanisme de la répercussion, en l'espèce, est faussé par le fait que le produit de la redevance n'alimente pas directement le budget des sociétés du secteur audiovisuel public mais un compte d'affectation spéciale et que le produit de la TVA sur la redevance bénéficie au budget de l'Etat ;

2°) bien que la TVA sur la redevance soit acquittée par les sociétés du secteur audiovisuel public, la DLF a indiqué que *« la redevance était paramétrée pour inclure la TVA »*, ce qui signifie qu'en réalité, c'est bien le

---

<sup>1</sup> La neutralité de la TVA suppose que la TVA payée en amont ne puisse être déduite par l'assujetti que si la taxe a grevé des biens ou services ayant effectivement concouru à la réalisation d'opérations taxées en aval.

détenteur du récepteur de télévision qui la paie, sans que cela apparaisse sur son avis d'échéance.

**En fait, il semble que le fondement de ce mécanisme soit plus politique que véritablement juridique. La façon dont il contribue à assurer le financement du secteur audiovisuel public « arrange tout le monde », selon l'expression de la DLF.**

Quant à la direction du développement des médias (DDM), qui fait partie des services généraux du Premier ministre, elle a reconnu la « *fragilité juridique* » de l'assujettissement à la TVA de la redevance. Rappelant que, à la fin de l'année 2003, la Commission européenne avait interpellé la France sur le principe même de la redevance audiovisuelle<sup>1</sup>, la DDM a estimé que, dans ce contexte, il convenait de ne pas attirer l'attention des institutions communautaires sur ce point.

En outre, l'annexe H de la « sixième directive » TVA, qui dresse la liste des livraisons de biens et des prestations de services pouvant faire l'objet de taux réduits de TVA, comporte 17 catégories se référant à des produits. La catégorie 7 mentionne précisément la réception de services de radiodiffusion et de télévision. La DDM a expliqué que la France, comme d'autres Etats membres tels l'Italie, l'Autriche et la Finlande, se basait sur cette disposition pour assujettir la redevance audiovisuelle à la TVA. Elle a néanmoins reconnu qu'il s'agissait bien d'une interprétation. En effet, cette rédaction semble davantage renvoyer à une conception économique de la radiodiffusion et de la télévision que signifier que les recettes procurées par la perception de la redevance puissent faire l'objet d'une imposition.

D'ailleurs, la Commission européenne, à la même époque, avait exprimé le souhait de voir cette mention retirée de l'annexe H.

**L'analyse de l'administration française, qui repose sur la notion du complément de prix, semble donc contestable sur le plan juridique. En effet, la notion du complément de prix n'est pas indépendante de celle du lien direct, dégagée par la jurisprudence (cf. *infra*).**

Ainsi, dans un arrêt du 14 octobre 1997<sup>2</sup>, la cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé que les subventions publiques et les participations privées versées à une association « *n'ont pas été octroyées moyennant l'obligation faite à l'association d'effectuer des prestations de services individualisées au profit des parties versantes* » et que, « *en l'absence*

---

<sup>1</sup> En effet, TF1 a porté plainte auprès de la Commission européenne, estimant que la redevance constituait une aide d'Etat, prohibée par le Traité. La redevance entraînerait donc une distorsion de concurrence au bénéfice des sociétés du secteur audiovisuel public, s'agissant, notamment, des recettes publicitaires.

<sup>2</sup> Arrêt Ministre de l'économie et des finances c/ association des amis du festival de Rodez et du Parvis.

*d'un lien direct entre les sommes ainsi perçues par l'association et les opérations réalisées par elle, ces sommes n'entraient pas dans le champ d'application » de la TVA. La cour administrative d'appel de Bordeaux a ainsi jugé que « les subventions et participations perçues ne sauraient être regardées comme des compléments de prix entrant dans la base d'imposition à la taxe telle que définie par les dispositions [...] du a) de l'article 266-1 [du code général des impôts] ».*

La même cour s'est prononcée dans un sens identique, par un arrêt du 14 mars 2000<sup>1</sup>. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie soutenait que les subventions publiques versées à une association constituaient des compléments de recettes destinés à compenser le fait que ses tarifs ne couvraient pas ses charges. Le juge, au contraire, considérant que l'association « n'a souscrit, en contrepartie de l'octroi de ces subventions, aucun engagement quant aux tarifs pratiqués à l'égard des entreprises culturelles auxquelles elle s'adresse », a estimé que ces subventions n'entraient pas dans le champ d'application de la TVA. Il s'est également appuyé, dans son analyse, sur l'absence d'un lien direct entre les cotisations versées à l'association et les prestations offertes en contrepartie aux adhérents.

**Au total, il apparaît que la notion de complément de prix ne saurait, à elle seule, fonder l'assujettissement à la TVA de la redevance audiovisuelle. Il paraît également nécessaire de recourir au critère du lien direct, que la jurisprudence a élaboré afin de préciser la définition du champ d'application de la TVA.**

## **II. LA DÉFINITION JURISPRUDENTIELLE DU CHAMP D'APPLICATION DE LA TVA**

**La TVA est devenue un impôt essentiellement communautaire, régi, notamment, par les dispositions de la directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - système commun de taxe sur la valeur ajoutée : assiette uniforme, dite « sixième directive ».**

Les dispositions de cette directive, parfois très générales, ont été interprétées et complétées par la jurisprudence, en particulier celle de la Cour de justice des Communautés européennes, reprise par le Conseil d'Etat.

---

<sup>1</sup> Arrêt Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ association « Premier Acte ».

#### **A. LA JURISPRUDENCE DE LA CJCE**

L'article 2 de la sixième directive précitée, repris à l'article 256 du code général des impôts, dispose que « *sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée : 1. les livraisons de biens et les prestations de services, effectuées à titre onéreux à l'intérieur du pays par un assujetti agissant en tant que tel ; 2. les importations de biens* ».

**L'existence d'une contrepartie<sup>1</sup> apparaît comme une condition essentielle pour déterminer le caractère onéreux d'une opération.**

Toutefois, compte tenu de l'imprécision de cette notion, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a été amenée à compléter la définition du champ d'application de la TVA, en recourant au critère du **lien direct**, qui s'est imposé dans la jurisprudence comme une condition essentielle permettant la qualification des opérations assujetties à la TVA.

Dans son **arrêt de principe du 8 mars 1988<sup>2</sup>**, la CJCE, saisie d'une question préjudicielle par la Chambre des Lords britannique en application de l'article 177 du Traité, a estimé que **la notion de prestations de services effectuées à titre onéreux au sens de l'article 2 de la sixième directive suppose l'existence d'un lien direct entre le service rendu et la contre-valeur reçue.**

En l'espèce, il s'agissait de savoir si les ressources, en l'occurrence des cotisations des entreprises du secteur, du comité tendant à la promotion et à l'amélioration de la qualité des pommes et des poires produites au Royaume-Uni devaient ou non être soumises à la TVA. La CJCE, considérant qu'en l'espèce, « *il n'existe pas de relation entre le niveau des avantages que les producteurs individuels tirent des services prestés par le council et le montant des taxes obligatoires qu'ils sont obligés de payer* », a répondu que « *des taxes obligatoires telles que celles imposées aux producteurs ne constituent pas une contre-valeur ayant un lien direct avec les avantages qui reviennent aux producteurs individuels à raison de l'exercice de ses fonctions par le council* » : « *dans ces conditions, l'exercice de ces fonctions ne constitue donc pas des prestations de services effectuées à titre onéreux* » au sens de l'article 2 de la sixième directive. Dès lors, les ressources du comité susmentionné ne sont pas soumises à la TVA.

---

<sup>1</sup> La notion de contrepartie est visée, en termes très généraux, au a) du 1. du A de l'article 11 de la sixième directive.

<sup>2</sup> Arrêt *Apple and Pear Development Council c/ Commissioners of Customs and Excise*.

## **B. LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT**

Le Conseil d'Etat a repris, dans sa jurisprudence<sup>1</sup>, les principes dégagés par la CJCE.

Il a déterminé les critères onéreux de la prestation de services, en exigeant, d'une part, l'individualisation de la prestation - le service doit être rendu directement à un bénéficiaire - et, d'autre part, la relation nécessaire ou d'équivalence approximative devant exister entre le niveau des avantages retirés par le bénéficiaire des services qui lui sont rendus et la contre-valeur qu'il verse au prestataire.

Il a ainsi reconnu l'exigence d'un **double effet direct**, entre la prestation et le bénéficiaire, et entre le niveau des avantages perçus par le bénéficiaire et la contrepartie versée au prestataire.

Dans un arrêt du 28 juillet 1993<sup>2</sup>, la haute juridiction administrative a considéré que des taxes syndicales versées par ses membres à une association réalisant des travaux de dessèchement et de défense contre la mer avaient le caractère de redevances pour service rendu : « *les taxes syndicales étant établies proportionnellement à l'intérêt que trouve chaque propriétaire à l'exécution des travaux, les associations syndicales autorisées doivent être regardées, en raison du lien direct existant entre le montant de ces taxes et les opérations qu'elles réalisent, comme effectuant de façon générale des prestations de services à titre onéreux assujetties* » à la TVA. L'association syndicale était dès lors en droit de majorer de la TVA les taxes syndicales mises à la charge du requérant.

---

<sup>1</sup> Notamment dans les arrêts *Comité économique agricole des producteurs de plants de pommes de terre de la région Nord de la France et du bassin parisien*, du 9 mai 1990, *CODIAC*, du 6 juillet 1990, et *Groupement pour le développement de la coiffure*, du 17 mars 1993.

<sup>2</sup> Arrêt *M. Bernadet*.

### III. DES INTERROGATIONS SUR LE BIEN-FONDÉ DE L'ASSUJETTISSEMENT À LA TVA DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE

#### A. DES INTERROGATIONS ANCIENNES ET RÉCURRENTES

Comme il a été rappelé plus haut, c'est l'article 67 de la loi de finances pour 1970 qui a assujéti la redevance à la TVA.

La rédaction de cette disposition elle-même conduisait à s'interroger, puisque le produit de la redevance était soumis à la TVA, « *nonobstant* » le caractère parafiscal de celle-ci.

Il s'agissait, à l'époque, d'appliquer à l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF) le régime fiscal de droit commun, ce qui, par rapport à la situation existante en 1969, impliquait que la redevance soit assujéti à la TVA tout en demeurant une taxe parafiscale, que l'ORTF paie l'impôt sur les sociétés, et que son versement annuel au Trésor soit supprimé.

Commentant cette modification, M. André Diligent, rapporteur spécial des crédits de l'ORTF au nom de la commission des finances du Sénat, notait alors : « *le projet de loi de finances que l'on nous propose ne fait plus état, pour la première fois, de ce versement au Trésor. Mais la solution de rechange qu'il présente n'est guère plus satisfaisante pour un esprit épris de logique* ». Il rappelait que l'article 10 de l'ordonnance du 4 février 1959 précitée, confirmé par le statut de l'ORTF de 1964, signifiait que « *la volonté du législateur était donc bien de soustraire la redevance à toute imposition* ». Et il concluait : « *l'on saute ainsi d'une incohérence à une autre : faire payer la TVA sur une taxe parafiscale revient à prélever un impôt sur un impôt* »<sup>1</sup>.

Soulignons également que **cette disposition était antérieure à l'entrée en vigueur de la sixième directive**. Ce rappel permet de nuancer l'argumentation de la DLF, selon laquelle l'assujétiement à la TVA de la redevance serait rendu quasiment obligatoire par le système commun de TVA.

---

<sup>1</sup> Rapport général de M. Marcel Pellenc sur le projet de loi de finances pour 1970 n° 56, tome IV, annexe n° 37 (Sénat ; 1969-1970).

L'article 37 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 portant loi de finances pour 1991 a ramené ce taux de TVA de 5,5 % à 2,1 %, suscitant, à l'époque, une fois encore, les critiques de la commission des finances du Sénat.

**Rappel de la position de la commission des finances sur l'assujettissement de la redevance audiovisuelle au taux super-réduit de TVA**

Dans le rapport qu'il avait établi sur le projet de loi de finances pour 1991, M. Roger Chinaud, alors rapporteur général de la commission des finances, écrivait : « *cette mesure n'a pas pour objet de diminuer le tarif de la redevance acquittée par les propriétaires d'un appareil récepteur de télévision. Elle vise seulement à **augmenter le produit total des ressources affecté aux organismes du secteur public de l'audiovisuel**, grâce à la diminution du prélèvement au profit des recettes du budget général<sup>1</sup> ».*

Cette mesure se traduisait par l'élargissement de la catégorie des produits bénéficiant d'un taux super-réduit.

Surtout, comme le notait M. Roger Chinaud, « *l'application d'un taux de TVA de 2,1 % différencie particulièrement la France de ceux de ses partenaires européens qui pratiquent un système de redevance. Ou bien ceux-ci ne prélèvent pas de TVA sur la redevance (Belgique, Irlande, Pays-Bas, RFA, Royaume-Uni), ou bien ils l'assujettissent au taux normal (Danemark, Italie, Portugal) ».*

A l'époque, cette mesure avait inspiré plusieurs remarques à la commission des finances :

« - *la première conduit à s'interroger sur le bien-fondé du principe qui consiste à assujettir la redevance à la TVA, mécanisme qui revient en quelque sorte à asseoir un « impôt sur l'impôt » ;*

« - *la deuxième amène à regretter l'introduction d'un nouveau produit dans la catégorie du taux « super-réduit » de TVA, qui reste contraire aux principes d'harmonisation définis par la sixième directive européenne TVA [...] ».*

Enfin, M. Roger Chinaud rappelait que, « *s'agissant du taux réduit, la Commission [européenne] n'avait préconisé son application que pour les produits suivants : produits alimentaires ; produits énergétiques par le chauffage et l'éclairage ; livraisons d'eau ; produits pharmaceutiques ; livres, journaux, périodiques ; transport de personnes. La redevance pour droit d'usage d'un appareil de récepteur de télévision n'y figure pas. Lorsqu'assujettissement à la TVA il y a, il est effectivement fixé au taux normal dans les pays concernés ».*

La commission des finances avait ainsi proposé de supprimer cette disposition.

Source : Sénat, rapport n° 85 (1990-1991)

---

<sup>1</sup> M. Roger Chinaud estimait à 247 millions de francs, soit 37,65 millions d'euros, pour 1991, le supplément de ressources dégagées pour le secteur audiovisuel, et donc la perte de recettes de TVA pour le budget général.

## ***B. LE STATUT JURIDIQUE DE LA REDEVANCE JUSQU'EN 2003***

Sont en principe placées hors du champ d'application de la TVA les activités financées directement par des taxes fiscales ou parafiscales, étant rappelé que cette règle ne s'applique pas aux redevances pour services rendus<sup>1</sup>.

Or, dès 1960, la redevance audiovisuelle a été définie par le Conseil constitutionnel, comme il a été précisé plus haut, comme une taxe parafiscale : elle ne peut être assimilée ni à un impôt ni à une rémunération pour service rendu, ce qui ne devrait pas permettre son assujettissement à la TVA.

## ***C. UN LIEN DIRECT TRÈS TÊNU***

Dans plusieurs arrêts du 1<sup>er</sup> avril 1999<sup>2</sup>, la cour administrative d'appel de Paris a eu à se prononcer sur la conformité au droit communautaire d'une taxe parafiscale et de son assujettissement à la TVA. Elle a appliqué le raisonnement juridique développé par la CJCE et le Conseil d'Etat, rappelé plus haut.

Selon ce raisonnement, il peut paraître paradoxal que la redevance audiovisuelle soit soumise à la TVA, étant donné que **son caractère de prestation de service à titre onéreux n'apparaît pas évident au regard du critère de lien direct** défini par le juge communautaire et par le Conseil d'Etat. En effet, peut-on affirmer que la redevance audiovisuelle correspond à une prestation de service individualisée et qu'il existe un lien direct entre son montant et les avantages dont bénéficient les contribuables à cette imposition ?

## ***D. POURQUOI UN TAUX SUPER-RÉDUIT ?***

Il convient également de **s'interroger sur les raisons d'un taux de TVA « super réduit » de 2,1 % applicable à la redevance audiovisuelle.**

A cet égard, la CJCE, dans un arrêt du 3 mai 2001<sup>3</sup>, a jugé que la France, en instituant et en maintenant en vigueur le taux de 2,1 % pour les médicaments remboursables par la sécurité sociale (article 281 *octies* du code général des impôts), alors que les autres médicaments sont taxés au taux de

---

<sup>1</sup> *Le non assujettissement à la TVA de ces opérations se justifie par le mode de calcul de ces taxes, les exemptions qui s'y attachent et leur mode de recouvrement, lesquels sont incompatibles avec l'existence d'un paiement en rapport avec le service rendu.*

<sup>2</sup> *Arrêts Comité national interprofessionnel de l'horticulture (CNIH) c/ Mme Casadei, CNIH c/ M. Jouvret, et CNIH c/ société Guigue.*

<sup>3</sup> *Arrêt Commission des Communautés européennes c/ République française.*

5,5 %, n'a pas manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12 de la sixième directive.

La Commission européenne estimait que la législation française soumettait deux produits semblables à des taux de TVA différents, ce qui est contraire aux principes d'uniformité de cette taxe, de neutralité fiscale inhérente au système commun de TVA et d'élimination des distorsions de concurrence.

La CJCE n'a pas fait cette analyse. S'interrogeant sur la finalité du taux réduit de TVA, elle a rejeté l'argument de la Commission pour qui le taux de 2,1 % n'a pas été institué pour des raisons d'intérêt social bien définies et en faveur du consommateur final. Le juge communautaire a ainsi estimé que *« l'application d'un taux réduit de TVA sur les médicaments remboursables, d'une part, revêt de toute évidence un intérêt social dans la mesure où elle entraîne nécessairement un allègement des charges de la sécurité sociale et, d'autre part, profite au consommateur final dont elle réduit les dépenses de santé »*.

Le même raisonnement pourrait-il être tenu pour l'application d'un taux de TVA de 2,1 % à la redevance audiovisuelle plutôt que du taux réduit de 5,5 %, notamment en termes d'intérêt social ?