

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 17

MÉDIAS

(Compte spécial : avances à l'audiovisuel)

Rapporteur spécial : M. Claude BELOT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
CHAPITRE I : PRÉSENTATION DES DEUX MISSIONS CONCOURANT À LA POLITIQUE PUBLIQUE DE COMMUNICATION	9
I. DES CRÉDITS NE RELEVANT QU'EN PARTIE DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT	9
A. MISSION « MÉDIAS » : DES DÉPENSES DE 1,02 MILLIARD D'EUROS	9
B. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À L'AUDIOVISUEL » : 3 MILLIARDS D'EUROS.....	10
II. UN REFORMATAGE DE LA MAQUETTE DE LA MISSION « MÉDIAS » À POURSUIVRE	11
A. LE REGROUPEMENT BIENVENU DE L'ENSEMBLE DES CRÉDITS DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR.....	11
B. DES CRÉDITS AYANT VOCATION À INTÉGRER LA MISSION	12
CHAPITRE II : PROGRAMME 180 « PRESSE »	13
I. UN PROGRAMME FORMÉ DES ABONNEMENTS DE L'ÉTAT À L'AFP ET DES AIDES DIRECTES À LA PRESSE	13
A. UN ENSEMBLE DIVERS D'AIDES DIRECTES À LA PRESSE	13
B. LES AIDES INDIRECTES À LA PRESSE : DES MONTANTS SIGNIFICATIFS	13
II. UNE LOGIQUE DE RECONDUCTION DES DISPOSITIFS EXISTANTS ET DES CRÉDITS	14
A. AGENCE FRANCE-PRESSE : DANS L'ATTENTE DU PROCHAIN CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS.....	14
B. DES AIDES DIRECTES À LA PRESSE STABILISÉES	15
1. <i>Des crédits globalement reconduits, dans l'attente des résultats des Etats généraux de la presse</i>	15
2. <i>Un cadre de mesure de la performance encore perfectible</i>	17
CHAPITRE III : PROGRAMME 312 « SOUTIEN À L'EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »	19
I. UN DISPOSITIF ESSENTIEL DE SOUTIEN AUX RADIOS LOCALES ASSOCIATIVES, AU BUDGET CONFORTÉ	19
A. UN MÉCANISME ORIGINAL DE SOUTIEN À L'EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE	19
B. LA BUDGÉTISATION DU FONDS DE SOUTIEN, UNE GARANTIE POUR PÉRENNISER SES RESSOURCES.....	19

II. LA QUESTION DE LA PERFORMANCE	20
A. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE UTILES	20
B. LA NÉCESSITÉ DE CONFORTER ENCORE LES RESSOURCES PROPRES DES RADIO LOCALES ASSOCIATIVES	20
CHAPITRE IV : PROGRAMME 313 « CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC »	23
I. UNE DOTATION COMPENSATRICE POUR LES PERTES DE RECETTES PUBLICITAIRES	23
II. DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES LOURDES ET IMMÉDIATES	24
A. DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES IMMÉDIATES AVANT MÊME TOUTE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME	24
B. DE LOURDES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES CES TROIS PROCHAINES ANNÉES	24
CHAPITRE V : PROGRAMME 115 « AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR »	25
I. UNE RÉFORME EN COURS, FAISANT PESER UNE HYPOTHÈQUE SUR LES CRÉDITS DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR	25
A. EN ATTENDANT LE POINT D'ACHÈVEMENT DE LA RÉFORME.....	25
B. UNE TROP FAIBLE AUGMENTATION DES CRÉDITS	26
II. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE EN PROGRÈS	27
A. DES ATTENTES FORTES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	27
B. UNE NETTE AMÉLIORATION DANS LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES POUR 2009.....	27
CHAPITRE VI : COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »	29
I. DES CRÉDITS EN PROGRESSION ET GARANTIS	29
A. UNE PROGRESSION DE 3,7 % EN 2009 DE LA RESSOURCE PUBLIQUE ISSUE DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE.....	29
B. DE NOUVEAUX BÉNÉFICIAIRES DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES	30
1. <i>La holding « Audiovisuel extérieur de la France », au cœur de la réforme de l'audiovisuel extérieur</i>	30
2. <i>Le GIP « France Télé Numérique », au cœur de la réforme de la télévision du futur</i>	30
C. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES RESSOURCES	30
1. <i>164 millions d'euros de recettes supplémentaires en 2009</i>	30
2. <i>Une prise en charge du remboursement par l'Etat « réajustée »</i>	31
3. <i>Une double garantie des ressources</i>	31

II. DES RESSOURCES EN LÉGÈRE HAUSSE DESTINÉES AUX RÉFORMES DU SECTEUR AUDIOVISUEL	32
A. PROGRAMME « FRANCE TÉLÉVISIONS » : AU CŒUR DE LA RÉFORME	32
1. La mise en œuvre de la suppression de la publicité	33
2. La transformation de France Télévisions en entreprise unique de « média global »	34
B. PROGRAMME « ARTE FRANCE » : UNE SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE POUR FAIRE FACE AU SURCROÎT DES COÛTS INDUITS PAR LE DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE (HD, TMP, TNT)	34
C. PROGRAMME « RADIO FRANCE » : DES EFFORTS DE GESTION À POURSUIVRE	35
D. PROGRAMME « CONTRIBUTION AU FINANCEMENT D’AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR DE LA FRANCE » : UNE RÉFORME EN « TROMPE-L’ŒIL »	36
E. PROGRAMME « INSTITUT NATIONAL DE L’AUDIOVISUEL » : EN PERPÉTUELLE CROISSANCE.....	36
F. PROGRAMME « PASSAGE À LA TÉLÉVISION TOUT NUMÉRIQUE » : « UN NOUVEAU VENU »	37
1. La « révolution numérique » en marche	37
2. 15 millions d’euros en 2009 pour le passage à la télévision numérique	38
III. LA STRATÉGIE DE L’AUDIOVISUEL PUBLIC : « À LA CROISÉE DES CONTRATS D’OBJECTIFS ET DE MOYENS (COM) »	39
A. POURSUITE DU COM DE FRANCE TÉLÉVISIONS DANS L’ATTENTE DU NOUVEAU COM.....	39
B. DES COM GLOBALEMENT SATISFAITS DANS L’ENSEMBLE DU SECTEUR AUDIOVISUEL.....	41
1. L’INA, « contrat rempli »	41
2. ARTE, « une excellente gestion »	41
3. Radio France, des retards dans la réhabilitation de la Maison de la Radio	41
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE	43
EXAMEN EN COMMISSION	45

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Votre rapporteur spécial se félicite du **regroupement des crédits de l'audiovisuel extérieur français en un seul programme**, conformément à la position qu'il avait défendue dans un amendement au projet de loi de finances pour 2008.

2. Dans le cadre de la rationalisation de l'audiovisuel extérieur, il souhaite le **développement de synergies entre les différents médias et agences de presse**, télévisuels d'une part (France 24 et TV5 Monde), Radio France Internationale et l'Agence France-Presse d'autre part.

3. Il convient d'attendre les résultats des Etats généraux de la presse, lancés début octobre 2008, pour envisager une éventuelle refonte des régimes d'aide afin d'accompagner les mutations technologiques, économiques et sociales de ce secteur, sans remettre en cause les aides au pluralisme.

4. La budgétisation des crédits du FSER est de nature à **garantir la pérennité du financement des radios locales associatives**, compte tenu de la suppression annoncée de la publicité sur les chaînes de France Télévisions et Radio France.

5. **La faible augmentation des dépenses de l'audiovisuel extérieur** (298,36 millions d'euros en 2009), s'élevant à 2,5 millions d'euros par rapport à 2008 (soit + 0,84 %), **ne répond ni aux projets de développement de France 24, ni aux besoins de financement de RFI, TV5 Monde et Medi 1.**

6. **En l'absence de clé de répartition des crédits de l'audiovisuel extérieur** entre la société de l'audiovisuel extérieur de la France (SAEF), France 24, TV5 Monde, RFI et Medi 1, **des règles d'équité de traitement** des différentes sociétés par la SAEF **doivent être préalablement définies pour que le regroupement des crédits ne s'opère pas au détriment de l'une ou de l'autre de ces sociétés.**

7. La situation financière d'Arte devrait lui permettre de développer son activité « HD TMP » et « TNT » malgré **l'absence d'estimation des coûts** supplémentaires de ce développement dans le contrat d'objectifs et de moyens.

8. Votre rapporteur spécial déplore **le manque de rigueur dans la gestion de Radio France**, et tout particulièrement dans la conduite du chantier de réhabilitation de la Maison de la Radio qui entraîne chaque année des surcoûts importants et non prévus.

9. Il regrette également que les autorisations d'engagement relatives au GIP « France Télé Numérique » n'apparaissent qu'à hauteur de 15 millions d'euros en 2009, **omettant les 72 millions d'euros prévus pour 2010 et les 131 millions d'euros pour 2011.**

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose l'adoption sans modification des crédits de la mission « Médias » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

CHAPITRE I :

PRÉSENTATION DES DEUX MISSIONS CONCOURANT À LA POLITIQUE PUBLIQUE DE COMMUNICATION

I. DES CRÉDITS NE RELEVANT QU'EN PARTIE DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Les crédits de la politique publique de communication de l'Etat sont regroupés dans la mission – « Médias » (1,02 milliard d'euros) et le compte spécial « Avances à l'audiovisuel » (3 milliards d'euros) – soit au total **4,02 milliards d'euros**.

A. MISSION « MÉDIAS » : DES DÉPENSES DE 1,02 MILLIARD D'EUROS

Au sein du budget général de l'Etat, la mission « Médias » *stricto sensu* ne **regroupe** qu'une partie des moyens consacrés à la politique de communication à hauteur de **1,012 milliard d'euros** en crédits de paiement (1,017 milliard d'euros en autorisations d'engagement), **répartis entre quatre programmes** :

- les aides à la presse et les abonnements de l'Etat à l'Agence France-Presse (AFP), lesquels constituent le **programme 180 « Presse »** : les crédits de paiement demandés pour 2009 s'élèvent à **279,56 millions d'euros** (284,56 millions d'euros en autorisations d'engagement), soit des dépenses quasi-identiques aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2008 ;

- le programme 312 « **Soutien à l'expression radiophonique locale** » retrace des subventions aux radios locales associatives, pour un montant de **26,5 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) et en autorisations d'engagement (AE), en hausse de 1,5 million d'euros par rapport à 2008 ;

- le programme 313 « **Contribution au financement de l'audiovisuel public** » (**473 millions d'euros** en AE et en CP) est destiné à compenser les pertes de ressources publicitaires de France Télévisions (450 millions d'euros) et Radio France (23 millions d'euros) ; ces dépenses d'intervention abondent les recettes du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel » qui retrace les opérations liées à la redevance audiovisuelle ;

- le programme 115 « **Audiovisuel extérieur de la France** » (**233,07 millions d'euros** en AE et en CP), qui regroupe les crédits des entreprises de l'audiovisuel extérieur, la holding Audiovisuel extérieur de la France (AEF), les sociétés France 24, Radio France Internationale (RFI) et TV5 Monde, qui ont toutes trois vocation à faire partie du groupe AEF, et la radio franco-marocaine Médi 1.

B. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À L'AUDIOVISUEL » : 3 MILLIARDS D'EUROS

Hors budget général de l'Etat, les ressources publiques destinées aux organismes de l'audiovisuel public financées par la **redevance audiovisuelle**, à hauteur de **3,00 milliards d'euros** sont affectées au compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public qui constitue la **mission « Avances à l'audiovisuel »**.

La mission « Avances à l'audiovisuel » est constituée de six programmes :

- « France Télévisions » (programme 841) ;
- « ARTE France » (programme 842) ;
- « Radio France » (programme 843) ;
- « Contribution au financement de l'audiovisuel extérieur » (programme 844), lequel retrace les recettes de RFI (appelée à intégrer la holding Audiovisuel extérieur de la France) issues de la redevance audiovisuelle ;
- « Institut National de l'Audiovisuel » (programme 845) ;
- « Passage à la télévision tout numérique » (programme 846), la création de ce programme correspondant au financement par la redevance audiovisuelle (à hauteur de 15 millions d'euros) d'une partie du financement du groupement d'intérêt public (GIP) « France Télé Numérique », destiné à organiser l'extinction de la diffusion analogique et le basculement vers la télévision numérique¹.

¹ Par coordination, l'article 23 du projet de loi de finances pour 2009 étend la liste des bénéficiaires de la redevance audiovisuelle au GIP « France Télé Numérique ».

II. UN REFORMATAGE DE LA MAQUETTE DE LA MISSION « MÉDIAS » À POURSUIVRE

A. LE REGROUPEMENT BIENVENU DE L'ENSEMBLE DES CRÉDITS DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteur spécial avait présenté **un amendement**, au nom de votre commission des finances, **tendant à regrouper en un seul programme les crédits de l'audiovisuel extérieur**, répartis entre les deux programmes 115 « Audiovisuel extérieur » et 116 « Chaîne française d'information spéciale ».

Cet amendement, retiré en séance publique sur la demande du gouvernement, était conforme tant à la lettre de la LOLF qui prévoit une répartition des crédits selon leur finalité, qu'à l'esprit de la réforme de l'audiovisuel extérieur français. Initiée en 2007, cette réforme a conduit depuis cette date à la constitution de la holding Audiovisuel extérieur de la France (AEF), laquelle a vocation à intégrer France 24, RFI et TV5 Monde.

Votre rapporteur spécial ne peut donc que se féliciter que sa proposition, jugée prématurée par le gouvernement en 2007, ait été suivie lors de l'élaboration de la maquette budgétaire du projet de loi de finances pour 2009.

Il souhaite à présent **que de réelles synergies se mettent en place entre les différents acteurs de l'audiovisuel extérieur français**, qui seraient un gage d'efficacité, dans la continuité des observations qu'il avait formulées à l'issue de sa mission de contrôle budgétaire sur France 24.

Comme il l'avait indiqué devant votre commission des finances, le 16 juillet 2008, lors de la présentation des conclusions de cette mission¹, il souhaite que la rationalisation de l'audiovisuel extérieur conduise à respecter l'identité de chacun de ses acteurs, tout en **dégageant des synergies par l'utilisation, notamment, des compétences de l'Agence France-Presse (AFP) et de RFI.**

Il importe ainsi de tenir compte des spécificités et des métiers de chacun, pour faire ressortir une ligne éditoriale spécifique, mettre encore plus en valeur les succès de la France et défendre efficacement les intérêts français à l'étranger.

¹ Voir le compte-rendu de la communication de votre rapporteur spécial, publié au bulletin des commissions du Sénat (semaine du 15 juillet 2008), disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/bulletin/20080715/finc.html#toc5>.

B. DES CRÉDITS AYANT VOCATION À INTÉGRER LA MISSION

Votre rapporteur spécial continue de déplorer qu'une partie des aides au transport postal de la presse d'information politique et générale (à hauteur de 159 millions d'euros en AE et en CP) soit inscrite dans le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie », et non dans le programme 180 « Presse » de la mission « Médias », dont elles ont vocation à relever. En tout état de cause, l'ensemble de ces crédits devrait figurer sur une seule ligne budgétaire, conformément au principe de classement des dépenses par finalité dans le cadre de la LOLF.

De même, le **remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle** relève du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Votre rapporteur spécial estime que **le rattachement de ces crédits à la mission « Médias » serait plus conforme à leur finalité**, et permettrait d'apprécier l'effort global de l'Etat au titre de sa politique publique de communication.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur l'architecture de la mission « Médias »

- **Votre rapporteur spécial se félicite du regroupement des crédits de l'audiovisuel extérieur français en un seul programme**, conformément à la position qu'il avait défendue dans un amendement au projet de loi de finances pour 2008.

- Dans ce cadre, il souhaite le **développement de synergies entre les différents médias et agences de presse**, télévisuels d'une part (France 24 et TV5 Monde), Radio France Internationale et l'Agence France-Presse d'autre part.

- Il conviendrait de regrouper dans la mission « Médias » l'ensemble des crédits concourant à la politique publique de communication de l'Etat, à savoir :

1) les aides au transport postal des titres de presse inscrites au programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie » ;

2) le remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe une date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

A cette date du 10 octobre 2008, **75 % seulement des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

CHAPITRE II :

PROGRAMME 180 « PRESSE »

I. UN PROGRAMME FORMÉ DES ABONNEMENTS DE L'ETAT À L'AFP ET DES AIDES DIRECTES À LA PRESSE

A. UN ENSEMBLE DIVERS D'AIDES DIRECTES À LA PRESSE

Le programme 180 « Presse » regroupe la plupart des **aides directes** de l'Etat à la presse pour encourager l'exercice de la liberté d'expression et de la liberté d'information dans une société démocratique.

Le programme 180 est doté de **279,56 millions d'euros** en CP (284,56 millions d'euros en autorisations d'engagement) répartis entre deux actions :

- l'action 1-180 : « Abonnements de l'Etat à l'AFP » (111,38 millions d'euros en AE et en CP) ;

- l'action 2-180 : « Aides à la presse » *stricto sensu* (168,18 millions d'euros en CP et 173,18 millions d'euros en AE).

B. LES AIDES INDIRECTES À LA PRESSE : DES MONTANTS SIGNIFICATIFS

Votre rapporteur spécial rappelle en outre que **la presse bénéficie également d'aides indirectes** sous forme de **dépenses fiscales**, outre la subvention de l'Etat à la Poste pour le transport de la presse relevant du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie »¹ :

- le taux très réduit de TVA de 2,1 % correspond à une moins-value de 210 millions d'euros (en hausse de 2,4 % par rapport à 2008) ;

- le régime spécial de provisions pour investissements, défini aux articles 39 *bis* et suivants du code général des impôts, dont le coût est estimé à 300.000 euros ;

- l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des publications des collectivités publiques et des organismes à but non lucratif (soit 2 millions d'euros) ;

- la réduction d'impôt en faveur des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés qui souscrivent au capital de sociétés de presse, dont le

¹ Cf. *supra*, le paragraphe II B du chapitre I.

montant a été réévalué à 500.000 euros par an en 2007, 2008 et 2009¹, en très nette diminution par rapport aux prévisions (10 millions d'euros) qui figuraient dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2008 ;

- enfin, **l'exonération de taxe professionnelle** représente une autre dépense fiscale, mais à la charge des collectivités territoriales et qui ne figure donc pas dans le « bleu » budgétaire² ; comme en 2008, **votre rapporteur spécial regrette vivement qu'aucun chiffrage** de cette mesure n'ait pu lui être fourni dans les réponses à son questionnaire budgétaire. Des informations complémentaires ont indiqué un montant de 670.000 euros : il serait utile que cette dépense fiscale figure, à l'avenir, dans le PAP annexé au projet de loi de finances.

Toujours en ce qui concerne le secteur de la presse, votre rapporteur spécial souhaite enfin attirer l'attention du gouvernement sur **l'imputabilité des dépenses de publications professionnelles sur la contribution obligatoire des entreprises à la formation professionnelle** : alors qu'aujourd'hui il peut être opéré une telle imputation, même en l'absence d'une action particulière de formation professionnelle, une telle possibilité a été manifestement remise en cause par la circulaire DGEFP n° 2006/35 du 14 novembre 2006 relative à l'action de formation et aux prestations entrant dans le champ de la formation professionnelle continue.

II. UNE LOGIQUE DE RECONDUCTION DES DISPOSITIFS EXISTANTS ET DES CRÉDITS

A. AGENCE FRANCE-PRESSE : DANS L'ATTENTE DU PROCHAIN CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

Les abonnements de l'Etat souscrits par les administrations à l'Agence France-Presse (AFP) s'élèvent à 111,38 millions d'euros en AE et en CP dans le projet de loi de finances pour 2009, en progression de 1,8 % par rapport à 2008.

Ces abonnements s'inscrivent **dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens (COM)** signé entre l'Etat et l'AFP le 20 novembre 2003, qui est arrivé à échéance le 31 décembre 2007 : **en d'autres termes, les montants figurant dans le projet de loi de finances pour 2009, de même que les dépenses votées dans la loi de finances initiale pour 2008, ne se fondent pas**

¹ Source : réponse aux questionnaires budgétaires. Le PAP 2009 indique un montant de 1 million d'euros, montant manifestement arrondi au million d'euros supérieur.

² Votre rapporteur spécial rappelle que, en application des dispositions de l'article 109 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre ont la possibilité de consentir un abattement sur les bases d'imposition à la taxe professionnelle des diffuseurs de presse. Les collectivités et leurs groupements peuvent choisir entre trois montants d'abattement : 1.600 euros, 2.400 euros ou 3.200 euros.

sur des contreparties précises en termes d'engagements de l'AFP à accroître ses recettes commerciales, et à faire face aux mutations économiques et technologiques.

Votre rapporteur spécial déplore d'autant plus les **retards pris dans l'élaboration du nouveau COM de l'AFP**, qui aurait dû couvrir la période 2008-2012. A cet égard, il est significatif que le PAP 2009, rédigé durant l'été 2008, ne mentionne plus la date de 2008 comme marquant le début de la période d'engagement du prochain COM : les services de l'Etat semblent ainsi s'être résignés à l'absence de COM avec l'AFP pour toute l'année 2008.

La démarche de négociation du nouveau COM est étroitement liée à la définition des objectifs et indicateurs de performance : l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 1, mesurant le développement de produits à fort potentiel de croissance, représente une indication utile qui reste à renseigner, complétant judicieusement l'indicateur n° 2 relatif au chiffre d'affaires de l'AFP (hors abonnements de l'Etat).

Dans ce contexte particulier, votre rapporteur spécial prend note de **l'attachement de la direction générale de l'AFP et des syndicats à conserver un statut garantissant l'indépendance de l'AFP**, alors que le rapport de Mme Danièle Giazzi, remis au Président de la République en septembre 2008 sur les médias et le numérique, avait préconisé de transformer l'AFP en une société anonyme, disposant de son propre capital et de fonds propres et pouvant ouvrir son capital en tant que de besoin. Aujourd'hui, l'AFP est « *un organisme autonome doté de la personnalité civile et dont le fonctionnement est assuré suivant les règles commerciales* »¹, et ne dispose pas de capital, ni d'actionnaires, son statut lui interdisant par ailleurs d'être directement subventionnée par l'Etat. Ses seules ressources sont d'origine commerciale ou proviennent des abonnements de l'Etat.

B. DES AIDES DIRECTES À LA PRESSE STABILISÉES

1. Des crédits globalement reconduits, dans l'attente des résultats des Etats généraux de la presse

Les crédits d'aide directe à la presse s'élèvent à 168,18 millions d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2009, en légère diminution (- 1,16 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.

Comme le montre le tableau figurant ci-après, il est proposé de **reconduire en 2009 la plupart des dispositifs d'aide à la presse au même niveau qu'en 2008.**

¹ Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'Agence France-Presse.

Répartition et évolution des aides directes à la presse (action 2-180, crédits de paiement)

(en euros)

Sous-action	Dispositifs	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009
1	Aides à la diffusion			
	Aide au transport postal de la presse d'information politique et générale (sous-action n° 1-1)	76.000.000	83.000.000	83.000.000
	Réduction du tarif SNCF pour le transport de presse (sous-action n° 1-2)	7.300.000	5.800.000	5.800.000
	Aide à l'impression décentralisée des quotidiens (sous-action n° 1-3)	200.000	0	0
	Aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger (sous-action n° 1-4)	2.800.000	1.950.000	1.950.000
	Aide à la presse hebdomadaire régionale (sous-action n° 1-5)	1.420.000	1.420.000	1.400.000
	Aide au portage de la presse (sous-action n° 1-6)	8.250.000	8.250.000	8.250.000
	Sous-Total	95.970.000	100.420.000	100.420.000
2	Aides au pluralisme			
	Aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires (sous-action n° 2-1)	7.155.000	7.155.000	7.155.000
	Aides aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces (sous-action n° 2-2)	1.400.000	1.400.000	1.400.000
	Sous-Total	8.555.000	8.555.000	8.555.000
3	Encourager la modernisation			
	Aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale (sous-action n° 3-1)	20.774.805	26.673.421	24.703.989
	Aide à la modernisation et à la distribution de la presse quotidienne nationale (sous-action n° 3-2)	8.000.000	12.000.000	12.000.000
	Aide à la modernisation de la diffusion (sous-action n° 3-3)	2.000.000	2.000.000	2.000.000
	Aide au développement des services en ligne des entreprises de presse (sous-action n° 3-4)	500.000	500.000	500.000
	Aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale (sous-action n° 3-5)	27.000.000	20.000.000	20.000.000 ¹
	Sous-total	58.274.805	61.173.421	59.203.989
	Total action 2-180	162.799.805	170.148.421	168.178.989

Source : bleus budgétaires

¹ Dépenses prévisionnelles en crédits de paiement. En autorisations d'engagement, les dépenses s'élèvent à 25 millions d'euros.

Toutefois, les crédits prévus au titre de l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale, correspondant à un soutien à la cessation d'activité professionnelle, s'élèvent à 24,70 millions d'euros, en diminution de 1,97 million d'euros (soit 7,4 %) par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2008. Cette diminution correspond à un ajustement des crédits aux besoins de financement.

A l'évidence, **le gouvernement a choisi d'attendre les résultats des Etats généraux de la presse**, lancés début octobre sur le modèle du « Grenelle de l'environnement », afin de refonder des régimes d'aide pour accompagner les mutations technologiques, économiques et sociales du secteur, sans remettre en cause les aides au pluralisme. Certains dispositifs, comme l'aide à l'impression décentralisée des quotidiens, non dotés en loi de finances initiale pour 2008, pourraient ainsi être à nouveau financés.

2. Un cadre de mesure de la performance encore perfectible

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteur spécial avait salué les **efforts accomplis pour mesurer l'efficacité de dispositifs d'aide aux entreprises, aux effets par nature complexes**. Qu'il s'agisse de l'effet de levier des aides à la presse ou de la garantie du pluralisme, les différents objectifs assignés à ces aides sont fidèlement retracés dans les objectifs et indicateurs de performance qui montrent, au demeurant, une **grande stabilité du nombre de titres et de leur diffusion**.

Il continue toutefois d'appeler à compléter ces objectifs et indicateurs. **L'élaboration d'indicateurs de qualité** de service permettrait ainsi d'apprécier la satisfaction des destinataires des aides sur la gestion des dispositifs. Un autre critère consisterait à prendre en compte et à évaluer le processus en cours de dématérialisation des demandes d'aide.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 180 « Presse »**

- A titre indicatif (car il s'agit d'une dépense fiscale à la charge des collectivités territoriales), **faire figurer parmi les dépenses fiscales du programme l'exonération de taxe professionnelle des diffuseurs de presse.**

- Combler le retard pris dans l'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens entre l'Agence France-Presse et l'Etat, qui aurait dû couvrir la période 2008-2012.

- Attendre les résultats des Etats généraux de la presse, lancés début octobre 2008, pour envisager une éventuelle refonte des régimes d'aide afin d'accompagner les mutations technologiques, économiques et sociales de ce secteur, sans remettre en cause les aides au pluralisme.

- Améliorer les indicateurs de qualité de service des aides directes à la presse, y compris la dématérialisation des procédures de demande d'aides.

CHAPITRE III :
PROGRAMME 312
« SOUTIEN À L'EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »

**I. UN DISPOSITIF ESSENTIEL DE SOUTIEN AUX RADIOS
LOCALES ASSOCIATIVES, AU BUDGET CONFORTÉ**

***A. UN MÉCANISME ORIGINAL DE SOUTIEN À L'EXPRESSION
RADIOPHONIQUE LOCALE***

Comme l'avait souligné votre rapporteur spécial dans un rapport d'information¹ faisant notamment suite à une enquête demandée à la Cour des comptes, le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER), créé en 1982, joue **un rôle essentiel au développement des radios locales associatives**, acteurs de proximité d'un secteur non concurrentiel et qui contribuent au pluralisme.

En application de la réforme du FSER entrée en vigueur le 28 février 2007, conformément aux dispositions d'un décret du 25 août 2006², les radios locales associatives bénéficient de trois subventions à caractère automatique (d'installation, d'exploitation et d'équipement) et d'une subvention à caractère sélectif, afin de soutenir des actions particulières dans des domaines tels que l'emploi, la culture, l'éducation ou l'intégration.

***B. LA BUDGÉTISATION DU FONDS DE SOUTIEN, UNE GARANTIE POUR
PÉRENNISER SES RESSOURCES***

Le projet de loi de finances pour 2009 propose **la budgétisation des crédits du FSER**, auparavant retracés dans un programme spécifique du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » et dont les ressources provenaient d'une taxe sur les recettes publicitaires des radios et des télévisions.

Votre rapporteur spécial approuve le principe de cette budgétisation, dans la mesure où **la suppression programmée de la publicité sur France Télévisions et Radio France aurait gravement affecté les ressources du FSER**. Dans ce contexte, **les crédits proposés pour 2009 (26,5 millions d'euros, en hausse de 6 % par rapport à 2008)** marquent un

¹ Sénat, rapport d'information n° 233 (2005-2006).

² Décret n° 2006-1067 du 25 août 2006 pris pour l'application de l'article 80 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

renforcement bienvenu des aides aux radios locales de proximité¹, dont les ressources issues du FSER sont toutefois restées globalement stables au cours de la période récente.

II. LA QUESTION DE LA PERFORMANCE

A. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE UTILES

La question de la performance des subventions du FSER se heurte à des difficultés communes à l'ensemble des régimes d'aide à des secteurs économiques : quelle est leur efficacité réelle ? Dans quelle mesure les aides ont-elles permis de développer effectivement ces activités ?

Dans ce contexte, **le choix des objectifs et des indicateurs de performance pour le FSER doit plutôt être salué**. Deux indicateurs sont ainsi associés à l'objectif n° 1 « Soutenir les radios locales associatives dans leurs missions locales de proximité », à savoir la part des radios bénéficiant d'une subvention sélective et la part des subventions sélectives dans l'ensemble des ressources du FSER. Le renforcement des aides sélectives constitue l'un des objectifs de la réforme mise en œuvre depuis le 28 février 2007, dans la continuité des observations qu'avait formulées votre rapporteur spécial dans son rapport d'information précité sur le FSER.

Par ailleurs, l'indicateur de l'objectif n° 2 mesure la part des ressources propres dans le chiffre d'affaires des radios locales, afin de diversifier les ressources.

B. LA NÉCESSITÉ DE CONFORTER ENCORE LES RESSOURCES PROPRES DES RADIOS LOCALES ASSOCIATIVES

La révision à la baisse de la part des ressources propres des radios locales associatives (50 % en 2008 et 2009, contre 63 % dans le projet annuel de performances pour 2008) montre la nécessité de **continuer à encourager l'autonomie financière des radios locales**.

¹ Ces crédits comprennent les ressources nécessaires à la gestion du FSER, soit 106.000 euros dans le projet de loi de finances pour 2009, ce qui représente une part modeste (0,4 %) des dépenses totales du programme. Les ressources effectivement disponibles pour les radios locales associatives s'élèvent ainsi à 26,394 millions d'euros.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 312 « Soutien à l'expression radiophonique locale »**

- La budgétisation des crédits du FSER est de nature à garantir la pérennité du financement des radios locales associatives.

- Les ressources propres des radios locales sont en diminution. L'objectif de leur autonomie financière doit donc encore être recherché.

CHAPITRE IV :

PROGRAMME 313 « CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC »

I. UNE DOTATION COMPENSATRICE POUR LES PERTES DE RECETTES PUBLICITAIRES

La dotation publique de 473 millions d'euros toutes taxes comprises (TTC) en autorisations d'engagement, allouée au programme 313 pour 2009, a pour objet de compenser la perte de ressources publicitaires de France Télévisions et de Radio France, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'audiovisuel public.

Ce programme prévoit, en effet, en premier lieu, une dotation de **450 millions d'euros TTC** compensant la perte des recettes commerciales générées par l'arrêt progressif de la publicité sur les chaînes de France Télévisions à compter du 1^{er} janvier 2009. **Ce programme complète les dotations versées par le biais de la mission « Avances à l'audiovisuel » du compte de concours financiers.**

En second lieu, une compensation de même nature d'un montant de **23 millions d'euros TTC** (22,52 millions d'euros hors taxes (HT)) est également accordée à **Radio France**. Celle-ci complète les crédits du programme 843 « Radio France ».

Il convient de souligner, à titre liminaire, que la suppression graduelle de la publicité entre 20 heures et 6 heures, à compter du 1^{er} janvier 2009, puis en totalité à compter du 1^{er} décembre 2011, a un champ d'application strictement délimité.

En effet, l'interdiction de diffuser des messages publicitaires¹ ne concerne que les **services nationaux** de télévision du secteur public. **Leurs programmes locaux ou régionaux**, tels que ceux de France 3, pourront bénéficier de recettes publicitaires.

En outre, cette interdiction vise **uniquement la publicité commerciale**. En conséquence, la publicité pour des biens et services de type générique demeure autorisée. De surcroît, les campagnes d'intérêt général ne seront pas interdites.

¹ Les services nationaux de télévision mentionnés au I de l'article 44 de la loi de 2006.

II. DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES LOURDES ET IMMÉDIATES

A. DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES IMMÉDIATES AVANT MÊME TOUTE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

Votre rapporteur spécial relève que, dès l'annonce de la suppression de la publicité sur France Télévisions, les annonceurs ont réagi. Le budget rectificatif en 2008 a enregistré une **baisse issue des revenus de la publicité et du parrainage de l'ordre de 18,6 %**.

Répartition des ressources propres du groupe France Télévisions en 2007 et 2008

(en millions d'euros)

	Réal 2007		Budget 2008		Budget rectificatif 2008	
Publicité et parrainage	823,1	28,10 %	848,9	28,20 %	691,3	24,10 %
Autres	181,8	6,20 %	171,3	5,70 %	182,5	6,40 %
Total	1.004,8	34,30 %	1.020,1	33,90 %	873,8	30,50 %

Source : direction du développement des médias

Ce budget rectificatif prévoit en effet des retards publicitaires sur 2008 de près de 152 millions d'euros. Votre rapporteur spécial se félicite qu'une dotation de 150 millions d'euros ait été versée à France Télévisions.

Face à l'érosion de ses recettes publicitaires, France Télévisions a modifié ses conditions générales de vente pour 2008. Votre rapporteur spécial prend la mesure du défi que constitue l'optimisation des ressources propres restantes (telles que le parrainage, les recettes de diversification comme les ventes de DVD).

B. DE LOURDES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES CES TROIS PROCHAINES ANNÉES

La commission pour la nouvelle télévision publique a estimé le besoin de financement induit par la perte des recettes publicitaires à 450 millions d'euros pour la phase transitoire, et **650 millions d'euros au-delà**.

Le Président de la République a annoncé la mise en place de deux nouvelles ressources fiscales, une première **taxe, au taux de 3 %, assise sur le chiffre d'affaires publicitaire de toutes les chaînes de télévision**. La recette devrait s'élever à 80 millions d'euros, selon la direction du développement des médias.

La seconde, consiste en un **prélèvement de 0,9 % du chiffre d'affaires des opérateurs de télécoms** (téléphonie mobile et fixe) **et des fournisseurs d'accès Internet et de services télécoms**. Leur chiffre d'affaires est estimé à 43,3 milliards d'euros en 2008.

CHAPITRE V :

PROGRAMME 115 « AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR »

I. UNE RÉFORME EN COURS, FAISANT PESER UNE HYPOTHÈQUE SUR LES CRÉDITS DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR

A. EN ATTENDANT LE POINT D'ACHÈVEMENT DE LA RÉFORME...

La création, le 4 avril 2008, de la société holding « Audiovisuel extérieur de la France » (SAEF), destinée à regrouper France 24, RFI et TV5 Monde, correspond au souhait du Président de la République de rationaliser les différents intervenants dans le champ de l'audiovisuel extérieur de la France.

En février 2008, il a été annoncé que M. Alain de Pouzilhac et Mme Christine Ockrent dirigeraient France Monde, respectivement en qualité de président et de directeur général. Selon l'ordre de mission détaillé donné par le Président de la République à M. de Pouzilhac, ce dernier a été chargé de « préparer la mise en place rapide de France Monde¹ » et de « définir son plan opérationnel assorti d'un plan d'affaires (2009-2013), après concertation approfondie avec l'ensemble des acteurs de l'audiovisuel extérieur public français et francophone ».

Votre rapporteur spécial salue cette volonté de réforme, gage d'une plus grande visibilité de la France sur la scène internationale, dès lors qu'elle respecte l'identité de chaque société.

Il relève néanmoins qu'un certain nombre de zones d'ombres restent à éclaircir :

- quel avenir pour les contrats d'objectifs et de moyens en cours ?
- comment concilier la création de la SAEF avec le statut actuel de TV5 Monde, dont le capital est détenu par plusieurs télévisions et radios francophones ? La décision prise, entre les actionnaires, d'une reconstitution du capital (dans lequel la part des partenaires francophones non français resterait égale à 33,33 %) ne résout pas les **questions de gouvernance de TV5 Monde**, ainsi appelée à devenir un partenaire et non une filiale de la SAEF ;

¹ La dénomination France Monde, annoncée publiquement dès février 2008, a dû être abandonnée car elle avait déjà été déposée. En tout état de cause, il conviendra de trouver un label plus attrayant que l'actuelle dénomination de la holding « Audiovisuel extérieur de la France ».

- **sur quelles bases négocier le rachat par la SAEF des parts du capital de France 24**, aujourd'hui détenues à 50 % par France Télévisions et à 50 % par TF1, cette dernière ayant avancé le chiffre de 90 millions d'euros correspondant, selon elle, au montant de la valorisation de la société ?

B. UNE TROP FAIBLE AUGMENTATION DES CRÉDITS

Outre les crédits inscrits au programme 115 « Audiovisuel extérieur de la France » (soit 233,07 millions d'euros en AE et en CP), la SAEF dispose des ressources de RFI provenant de la redevance audiovisuelle (soit 65,29 millions d'euros figurant au programme 844 de la mission « Avances à l'audiovisuel »).

Au total, **la SAEF disposera de 298,36 millions d'euros en 2009, en faible augmentation (2,5 millions d'euros¹) par rapport à 2008 (soit + 0,84 %).**

Votre rapporteur spécial juge cette **situation préoccupante au regard des besoins de financement de France 24 inscrits dans la convention de subvention avec l'Etat**, suite à son déplacement dans les locaux de la chaîne française d'information internationale le 2 juillet 2008, dans le cadre d'un contrôle budgétaire mené en étroite coopération avec notre ancien collègue Louis de Broissia, alors rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles.

En 2009, la subvention demandée par France 24 s'élève à 117 millions d'euros, répartis comme suit :

- 91,7 millions d'euros, correspondant aux crédits prévus en 2008 (88,5 millions d'euros) revalorisés de 3,7 % ;

- 25,3 millions d'euros pour étendre la couverture géographique à l'Amérique du Nord et à l'Asie, et renforcer la couverture linguistique en arabe.

Non seulement **la hausse des crédits proposés en 2009** (soit 2,5 millions d'euros) ne devrait pas permettre une extension de la couverture géographique et linguistique, mais elle **est même inférieure à la seule hausse des crédits prévus pour France 24 (soit 3,2 millions d'euros) dans son contrat de subvention avec l'Etat.**

Or les crédits de la SAEF devront non seulement financer France 24, mais aussi TV5 Monde (69,9 millions d'euros en 2008), RFI (132,73 millions d'euros en 2008) et la radio franco-marocaine Medi 1 (1,1 million d'euros en 2008), alors qu'aucune clé de répartition ne figure dans le projet de loi de finances pour 2009.

¹ En intégrant un abondement de 18,5 millions d'euros en cours de gestion, opéré par décret d'avance.

Ce sera à la SAEF d'opérer **une telle répartition** qui, en l'état actuel du projet de loi de finances, **promet d'être un casse-tête**, même en retenant une hypothèse optimiste d'économies d'échelle. Votre rapporteur spécial insiste sur la **nécessité de définir préalablement des règles d'équité de traitement des différentes sociétés, afin que le regroupement des crédits ne s'opère pas au détriment de l'une ou l'autre d'entre elles.**

II. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE EN PROGRÈS

A. DES ATTENTES FORTES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteur spécial avait souligné le **besoin d'améliorer et d'harmoniser la mesure de la performance des sociétés de l'audiovisuel extérieur**, en prenant notamment comme références les autres organismes de l'audiovisuel public, comme France Télévisions, ARTE, Radio France et l'INA.

Il avait réitéré cette proposition lors de la présentation devant votre commission des finances, le 16 juillet 2008, des conclusions de sa mission de contrôle budgétaire sur France 24, s'agissant du PAP 2008 :

- la mesure de l'audience (objectif n° 1) ne peut pas se limiter à un indicateur de couverture de France 24 (soit 85 millions de foyers en 2007) ; il importe que la chaîne retienne des indicateurs effectifs d'audience, à l'instar des autres opérateurs de l'audiovisuel public.

- l'objectif n° 2 (« Montants des droits audiovisuels cédés par la CFII aux télévisions ») n'est pas renseigné pour 2007, et la cible fixée pour 2010 (« *quelques millions d'euros* ») est à la fois peu ambitieuse et imprécise ; votre rapporteur spécial s'était demandé s'il ne faudrait pas plutôt retenir un objectif mesurant la part des ressources propres dans les ressources totales de France 24, d'autant plus que ces données figuraient dans les comptes qui avaient été transmises par France 24 à votre rapporteur spécial lors de son déplacement dans les locaux de la chaîne le 2 juillet 2008.

B. UNE NETTE AMÉLIORATION DANS LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES POUR 2009

Au regard de ces exigences, votre rapporteur spécial se félicite de la nette amélioration des objectifs et indicateurs de performance figurant dans le PAP 2009, dans un cadre méthodologique harmonisé pour les différentes sociétés :

- l'objectif n° 1 mesure désormais l'audience, y compris sur les sites Internet ;

- concernant la gestion, appréciée dans l'objectif n° 2, la part des ressources propres dans les ressources totales, de la masse salariale dans les dépenses d'exploitation, et enfin des dépenses de programme, ainsi que des frais généraux, dans les dépenses totales, sont autant d'indicateurs pertinents, dont la plupart sont d'ores et déjà renseignés.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 115 « Audiovisuel extérieur de la France »**

- Votre rapporteur spécial s'interroge sur les conditions de rachat par la SAEF des parts du capital de France 24 détenues par France Télévisions et TF1.

- **La faible augmentation de 2,5 millions d'euros par rapport à 2008 (soit + 0,84 %) des dépenses de l'audiovisuel extérieur (298,36 millions d'euros en 2009) ne répond ni aux projets de développement de France 24, ni aux besoins de financement de RFI, TV5 Monde et Medi 1.**

- En l'absence de clé de répartition des crédits de l'audiovisuel extérieur entre la SAEF, France 24, TV5 Monde, RFI et Medi 1, **des règles d'équité de traitement** des différentes sociétés par la SAEF **doivent être préalablement définies** pour que le regroupement des crédits ne s'opère pas au détriment de l'une ou de l'autre de ces sociétés.

- La refonte des objectifs et indicateurs de performance, dans le sens d'**une plus grande lisibilité** et d'une harmonisation entre les différentes sociétés, répond aux observations de votre rapporteur spécial.

CHAPITRE VI :

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

I. DES CRÉDITS EN PROGRESSION ET GARANTIS

A. UNE PROGRESSION DE 3,7 % EN 2009 DE LA RESSOURCE PUBLIQUE ISSUE DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE

Les crédits de la mission « Avances à l'audiovisuel public » s'élèvent à près de **3 milliards d'euros**¹ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une hausse de 3,7 % en 2009.

Hors ressources propres et subventions de l'Etat, les organismes de l'audiovisuel public² sont financés par les avances accordées par un compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel ».

Ces organismes sont définis à l'article 1605 du code général des impôts. Ce sont **France Télévisions, Radio France, ARTE-France et l'Institut national de l'audiovisuel (INA)**, et la nouvelle holding « **Audiovisuel Extérieur de la France** ».

Evolution des crédits de la mission « Avances à l'audiovisuel

(en euros)

Programme	LFI 2008	PLF 2009	2008/2007	2009/2008
Programme 841 : France Télévisions	1.985.945.000	2.039.141.200	+ 3,5 %	+ 2,7 %
Programme 842 : Arte France	223.333.540	232.348.970	+ 4,2 %	+ 4 %
Programme 843 : Radio France	539.455.560	559.694.843	+ 4,0 %	+ 3,7 %
Programme 844 : Radio France Internationale (PLF 2008) devenu Contribution au financement d'Audiovisuel Extérieur de la France (PLF 2009)	58.717.000	65.288.200	N/A	N/A
Programme 845 : Institut national de l'audiovisuel	83.313.600	86.172.400	+ 3,6 %	+ 3,4 %
Programme 846 : « Passage à la télévision tout numérique » (GIP France Télé Numérique)	-	15.000.000	N/A	N/A
Total	2.890.764.700	2.997.645.613	+ 3,6 %	+ 3,7 %

Source : direction du budget

¹ 2.997.645.613 euros.

² France Télévisions, Radio France, ARTE-France et l'Institut national de l'audiovisuel (INA) et la nouvelle holding « Audiovisuel Extérieur de la France ».

B. DE NOUVEAUX BÉNÉFICIAIRES DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES

1. La holding « Audiovisuel extérieur de la France », au cœur de la réforme de l'audiovisuel extérieur

La holding Audiovisuel extérieur de la France (AEF) a été créée le 4 avril 2008 afin de mettre en œuvre la réforme de l'audiovisuel extérieur de la France. Elle regroupe les participations de l'Etat français dans différentes sociétés de l'audiovisuel extérieur français : Radio France Internationale, France 24 et TV5 Monde. Elle a pour objectif notamment de mieux coordonner l'action de ces médias ainsi que de créer des synergies.

2. Le GIP « France Télé Numérique », au cœur de la réforme de la télévision du futur

Outre l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses relatives aux organismes de l'audiovisuel public, ce compte d'avances, cette année, retrace également les opérations liées au **financement du passage à la télévision tout numérique, mis en œuvre notamment par le groupement d'intérêt public « France Télé numérique »**

C. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES RESSOURCES

1. 164 millions d'euros de recettes supplémentaires en 2009

Ce compte retrace en dépenses le montant des avances accordées aux bénéficiaires de ce programme.

S'agissant des recettes, les ressources de ce compte de concours financiers proviennent de deux sources. La première est constituée des encaissements de redevance audiovisuelle nets des frais de trésorerie et de recouvrement. La seconde est une dotation correspondant au montant des exonérations de redevance audiovisuelle pris en charge par le budget général.

Le montant estimé des encaissements bruts (taxe sur la valeur ajoutée incluse) de la redevance s'élève à 2,498 millions d'euros en 2009.

Montant des encaissements bruts de redevance audiovisuelle

(en milliers d'euros)

Recettes du compte d'avances	En 2007	PLF 2009
Comptes particuliers (créances de l'année n)	2.086,4	2.231
Comptes particuliers (créances antérieures)	216,8	170
Compte professionnels	84,3	97
Total	2.387,6	2.498

Source : direction du développement des médias

Le total des encaissements de redevance audiovisuelle garanti aux organismes de l'audiovisuel public est cependant porté à 2 509,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009, soit 164,7 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2008.

Cette hausse résulte d'une indexation du montant de la redevance audiovisuelle sur l'inflation ainsi prévue dans le projet de loi relatif à l'audiovisuel, en cours d'examen à l'Assemblée nationale.

2. Une prise en charge du remboursement par l'Etat « réajustée »

Outre, les 2,5 milliards d'euros correspondant aux encaissements nets garantis de redevance audiovisuelle, les ressources du compte de concours financiers comprennent également la **prise en charge du remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle.**

Origine des crédits du compte de concours financiers

(en milliers d'euros)

	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009
Encaissements nets garantis de redevance audiovisuelle	2.281	2.345	2.509,7
Plafond des dégrèvements de redevance pris en charge par le budget général de l'Etat	509	545,7	488
Ressources publiques allouées aux organismes de l'audiovisuel public à partir du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel »	2.790	2.890,7	2.997,7

Source : direction du budget

Votre rapporteur spécial observe que le montant du remboursement des exonérations prises en charge par le budget de l'Etat est **réduit de 57,7 millions d'euros**, passant de 545,7 millions à 488 millions d'euros en 2009.

Ces 488 millions d'euros correspondant au remboursement des dégrèvements de redevance audiovisuelle pris en charge par l'Etat viennent donc s'ajouter au 2.509,7 millions d'encaissement nets prévus de la redevance pour former le montant des crédits de cette mission soit 2,997 milliards d'euros.

3. Une double garantie des ressources

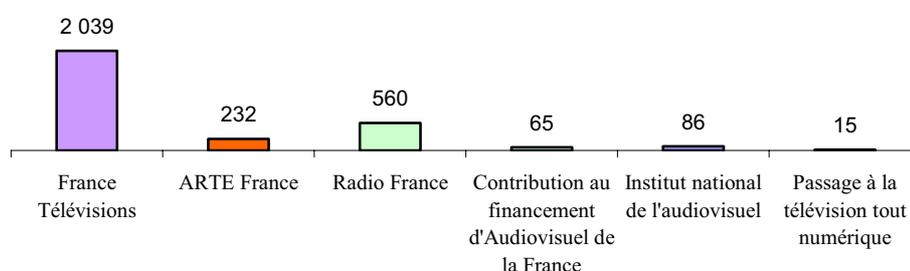
Nonobstant le remboursement des dégrèvements, il convient de souligner que, depuis 2005, à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial de la mission « Médias », les organismes de l'audiovisuel public bénéficient d'**un mécanisme dit de la double garantie des ressources.**

Ce mécanisme conduit l'Etat à majorer le remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle à due concurrence, si les encaissements de celle-ci sont inférieurs aux prévisions des lois de finances.

II. DES RESSOURCES EN LÉGÈRE HAUSSE DESTINÉES AUX RÉFORMES DU SECTEUR AUDIOVISUEL

Les trois programmes de la mission, « France Télévisions » (841), « ARTE France » (842) « Radio France » (843), l’Institut national de l’audiovisuel (845) ainsi que le programme consolidé de la « Contribution au financement d’audiovisuel extérieur de la France » (844) et le nouveau programme « Passage à la télévision numérique » (846) connaissent une évolution à la hausse de leurs crédits.

Répartition des crédits de paiement par programme en 2009
(en millions d’euros)



Source : direction du développement des médias

La plupart de ces organismes sont l’objet de réformes, nécessitant un effort particulier en termes de ressources.

A. PROGRAMME « FRANCE TÉLÉVISIONS » : AU CŒUR DE LA RÉFORME

Les crédits de paiement et les autorisations d’engagement du programme 841 « France Télévisions » pour 2009 s’élèvent respectivement à **2.039 millions d’euros TTC**. Ils visent à financer le groupe audiovisuel France Télévisions ainsi que ses chaînes France 2, France 3, France 4, France 5 et réseau France Outre-Mer (RFO).

Votre rapporteur spécial observe que France Télévisions bénéficie d’une progression de ses ressources publiques issues de la redevance audiovisuelle à hauteur de **2,7 %**, à l’heure de la réforme de la télévision publique.

France Télévisions doit, en effet, connaître une évolution majeure tant sur le plan de son statut que de son fonctionnement.

La réforme en cours est issue d'une première réflexion émise par la commission pour la nouvelle télévision publique¹, quant au contenu, modèle économique et développement de la gouvernance, de la télévision publique. Sur la base des recommandations de cette commission, le Président de la République en a précisé certaines modalités de mise en œuvre, telles que la suppression de la publicité sur France Télévisions, les 8 janvier 2008 et 25 juin 2008.

Votre rapporteur spécial relève que l'engagement de progression des ressources pris dans le cadre du **deuxième contrat d'objectifs et de moyens (COM)** de France Télévisions couvrant la période 2007-2010 a été globalement respecté.

Celui-ci **prévoit une progression annuelle de la ressource publique accordée à France Télévisions de 3 % en moyenne sur la période et de 2,9 % en 2009**. En outre, il convient d'insister sur les économies générées grâce à l'extinction progressive de la diffusion analogique.

Composition de la dotation publique de France Télévisions en 2009

- Une dotation de redevance de 2.001.400 d'euros HT en augmentation de 2,9 % par rapport en 2008 (1.945.000 d'euros HT) soit 2.043,43 millions d'euros TTC,
- diminuée de la subvention de 4,29 millions d'euros TTC en raison de l'arrêt en 2009 du versement par France Télévisions d'une subvention au profit de TV5 monde.

Source : bleu budgétaire

1. La mise en œuvre de la suppression de la publicité

La suppression graduelle de la publicité entre 20 heures et 6 heures à compter du 1^{er} janvier 2009, puis en totalité à compter du 1^{er} décembre 2011, fait l'objet d'une **compensation financière de 450 millions d'euros** pour France Télévisions en 2009, présentée ci-dessus dans le cadre du programme « Contribution au financement de l'audiovisuel public » de la mission « Médias ».

S'agissant de France Télévisions, votre rapporteur spécial se félicite que la perte nette ait été limitée à 100 millions d'euros grâce à une dotation de 150 millions d'euros, et à la réalisation d'économies de gestion.

¹ Rapport en date du 25 juin 2008.

2. La transformation de France Télévisions en entreprise unique de « média global »

L'optimisation des ressources publiques dans un contexte de développement rapide des nouvelles technologies ainsi que l'objectif de diffusion la plus large au public de programmes diversifiés de qualité a conduit le gouvernement à proposer de **transformer France Télévisions en une entreprise unique**.

Force est de constater que la part d'audience des chaînes nationales traditionnelles est en baisse constante depuis 2006 au profit de l'essor des nouvelles chaînes gratuites de la Télévision numérique terrestre (TNT) dont la part d'audience est supérieure à 10 % en 2008.

Parts d'audience sur l'ensemble des personnes équipées d'une télévision

	2006	2007	Août 2008
Chaînes nationales	86,2	82,5	77,1
Autres TV, dont :	13,8	17,5	22,9
Autres chaînes reprises sur la TNT gratuite	-	5,9	10,8
TF1	31,6	30,7	27,7
France 2	19,2	18,1	17,7
France 3	14,7	14,1	14,7
Canal +	3,4	3,4	3,3
France 5	6,8	6,5	4,6
M6	12,5	11,5	9,8
Arte	3,2	3,1	3

Source : direction du développement des médias

La réorganisation de France Télévisions par la mise en œuvre d'un nouveau modèle de gouvernance tend à favoriser le développement de la présence du secteur public audiovisuel sur tous les supports de diffusion.

B. PROGRAMME « ARTE FRANCE » : UNE SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE POUR FAIRE FACE AU SURCROÎT DES COÛTS INDUITS PAR LE DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE (HD, TMP, TNT)

Le programme 842 « Arte France » **bénéficie d'une hausse de 4 %**. Les crédits s'élèvent à 232 millions d'euros (TTC) en AE et en CP. Ils représentent près de **8 % de l'ensemble des crédits de la mission**. Cet équilibre budgétaire est conforme au plan de financement du COM pour 2007-2011.

Cette hausse devrait permettre à ARTE de consolider son effort en faveur de la création française et européenne.

Votre rapporteur spécial se félicite de la bonne santé financière de la chaîne. L'exécution budgétaire de 2007 est meilleure que les prévisions établies en 2006. Le budget hors programmes a été inférieur de 2,8 millions

d'euros aux estimations en raison d'économies réalisées sur les charges de personnel (- 0,9 million d'euros), sur le budget de diffusion sur la TNT (- 0,7 million d'euros) ainsi que sur les frais de structure (- 0,8 million d'euros). Son résultat net s'élève à 1,81 million d'euros, soit une progression de 0,86 million d'euros par rapport à 2006.

Cette situation financière convenable s'inscrit, cependant dans un contexte de fort développement technologique dont tous les coûts n'ont pas été estimés de manière réelle. En effet, ARTE doit, tout en maintenant l'effort effectué sur les programmes, **diffuser en haute définition ainsi que sur la télévision mobile personnelle et poursuivre le déploiement de la TNT.**

Or, votre rapporteur spécial relève l'important effort financier que devra fournir ARTE en 2009 pour le démarrage de la diffusion haute définition (HD), à compter du 31 octobre 2008. Ce coût estimé à 9 millions, d'euros avait été évalué à 1,5 million d'euros dans le COM.

S'agissant de la télévision mobile personnelle (TMP), ARTE a été retenue pour occuper l'un des trois canaux réservés aux chaînes de service public. Le coût de diffusion s'élève à 1 million d'euros en 2009. Celui-ci n'avait fait l'objet d'aucune estimation chiffrée dans le COM.

En outre, la contribution d'ARTE au GIP devrait représenter un surcoût non négligeable par rapport aux hypothèses financières établies par le COM.

Au total, la Direction du développement des médias a estimé l'augmentation des charges d'ARTE à 4,8 % soit 10,7 millions d'euros.

C. PROGRAMME « RADIO FRANCE » : DES EFFORTS DE GESTION À POURSUIVRE

Les crédits du programme 843 « Radio France » représentent 559,7 millions d'euros (TTC) en AE et en CP. Ils sont en hausse de **3,71 %**. Ils représentent près de **18,8 % de l'ensemble des crédits de la mission « Avances à l'audiovisuel »**.

Par ailleurs, ainsi que mentionné ci-dessus, le programme 313 de la mission « Médias », prévoit une dotation additionnelle de 23 millions d'euros TTC, afin de compenser la perte des recettes publicitaires.

Cette hausse des crédits doit permettre à Radio France de poursuivre le chantier du numérique et du multimédia. Le site France Info, lancé à la rentrée 2007, a permis d'accroître de 163 % en un an la fréquentation. Radio France doit également participer au démarrage de la diffusion numérique terrestre.

Ces chantiers doivent être réalisés tout en améliorant sa gestion.

Or, votre rapporteur spécial relève que cet équilibre budgétaire présente une différence de près de 2 millions d'euros avec le plan de financement du COM couvrant la période 2006-2009. Le résultat opérationnel devrait s'élever à - 1,29 million d'euros en 2009 contre 0,59 million d'euros prévus dans le COM, soit une différence de 1,88 million d'euros.

Ainsi, les charges de Radio France sont, en 2009, supérieures de 5,55 millions d'euros au montant prévu par le COM en raison d'une progression de la masse salariale, induite par l'inflation.

D. PROGRAMME « CONTRIBUTION AU FINANCEMENT D'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR DE LA FRANCE » : UNE RÉFORME EN « TROMPE-L'ŒIL »

Les crédits du programme 844 « Contribution au financement d'Audiovisuel Extérieur de la France » s'élèvent à 232 millions d'euros (TTC) en AE et en CP. Ils constituent **2 % de l'ensemble des crédits de la mission**. Votre rapporteur a tenu à développer ses observations dans le cadre de l'analyse du programme 115 « Audiovisuel extérieur de la France » de la mission « Médias », présenté ci-dessus.

E. PROGRAMME « INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL » : EN PERPÉTUELLE CROISSANCE

Comme en 2008, le programme 845 « Institut national de l'audiovisuel » **bénéficie d'une hausse de 3,4 %**. Ils représentent 86,117 millions d'euros en AE et en CP, soit près de **3 % de l'ensemble des crédits de la mission**. Ce budget est conforme au COM 2005-2009.

Ces crédits sont essentiellement dédiés à la sauvegarde et à la numérisation intégrale, à horizon 2015, des fonds menacés de dégradation. 820.500 heures de programmes audiovisuels enregistrés sur des supports analogiques périssables sont ainsi concernées.

L'INA a également pour mission l'exploitation de ce patrimoine. Il gère actuellement un patrimoine d'environ 740.000 heures de télévisions, 700.000 heures de radio et 1.200.000 photos. Il doit également accompagner les évolutions du secteur audiovisuel à travers ses activités de recherche, en établissant des partenariats au niveau international avec d'autres centres de recherche ou entreprises. Quinze projets sont ainsi prévus en 2009.

**F. PROGRAMME « PASSAGE À LA TÉLÉVISION TOUT NUMÉRIQUE » :
« UN NOUVEAU VENU »**

1. La « révolution numérique » en marche

La loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur organise le passage à la télévision numérique terrestre.

La loi fixe le terme de **l'extinction de la diffusion hertzienne terrestre de la télévision analogique au plus tard au 30 novembre 2011**. Un schéma national d'arrêt de la diffusion analogique doit être prochainement approuvé par le Premier ministre après consultation publique organisée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Lancée en mars 2005, la TNT couvrait, fin juillet 2008, 87 % de la population¹. 95 % de la population métropolitaine devrait être couverte d'ici à la fin de l'année 2011.

Force est de constater que le paysage audiovisuel numérique est en train de se structurer. **L'offre de TNT gratuite comprend à ce jour 18 chaînes gratuites, dont 7 de service public²**. En complément de cette offre, la TNT propose 11 chaînes payantes³. Il existe actuellement 7 distributeurs, dont trois sont déclarés auprès du CSA⁴. Il convient également de souligner que cette offre nationale s'accompagne d'une offre locale et régionale.

S'agissant de l'audience, deux chaînes apparaissent clairement en tête sur ce marché, TF1 et France 2. France 3 et M6 sont également bien positionnées.

Parts d'audience exclusives TNT en août 2008⁵

Chaînes	TF1	France 2	France 3	Canal +	France 5	M6	Arte	Direct 8	W9
Pourcentage	28,3	17,1	14	1,1	3,3	9,5	1,8	1,7	3,3

Chaînes	TMC	NT1	NRJ 12	France 4	BFM TV	I>Télé	Virgin 17	Gulli
Pourcentage	4,1	2,1	2	1,9	1,1	0,6	1,2	4,1

Source : direction du développement des médias

¹ Source : CSA.

² France 2, France 3, France 4, France 5, ARTE, Public Sénat et la Chaîne parlementaire.

³ AB1, Canal+, Eurosport, LCI, Paris Première, TF6 et TPS Star, Canal J, Canal+ Cinéma, Canal+ Sport et Planète.

⁴ Canal+, Tv numéric, Vest@Vision.

⁵ Les taux d'audience de la Chaîne parlementaire et de Public Sénat ne sont pas disponibles.

2. 15 millions d'euros en 2009 pour le passage à la télévision numérique

Les crédits de paiement pour 2009 au titre du programme 846 s'élèvent à 15 millions d'euros afin de financer le passage de la diffusion analogique à celle numérique. La mise en œuvre du projet d'extinction de la diffusion analogique au profit de la TNT sera entreprise et coordonnée en partie par le groupement d'intérêt public « France Télé numérique ». Ce groupement réunit l'Etat¹, France Télévisions, ARTE France, TF1, Canal + et M6.

Jusqu'au 31 décembre 2011, ce groupement bénéficie, via le compte de concours financiers, de la redevance audiovisuelle au même titre que les organismes de l'audiovisuel public, aux termes de l'article 23 du projet de loi de finances pour 2009.

Votre rapporteur spécial observe que cette extension peut donner lieu à débat, eu égard à l'objet de la redevance de doter en ressources les sociétés de l'audiovisuel public.

Les objectifs du GIP se déclinent en de **nombreuses missions² onéreuses**. Outre l'organisation des opérations techniques nécessaires à l'extinction des services de télévision diffusés par voie hertzienne en mode analogique, le GIP doit notamment financer les actions destinées à informer les téléspectateurs sur les conditions de cette extinction. Il doit encore gérer le Fonds d'aide à l'équipement pour la **télévision numérique³**. Ce fonds, en cours de création, attribuera des aides destinées aux téléspectateurs les plus défavorisés, sous conditions de ressources, en contribuant à la continuité de la réception gratuite des services de télévision hertzienne en clair après l'extinction de leur diffusion en mode analogique.

Sans contester la qualification de « révolution numérique » à cette réforme, comme l'a souligné notre collègue député Patrice Martin-Lalande lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur spécial regrette que l'ensemble des autorisations d'engagement ne soit pas inscrites dans ce programme.

En effet, les autorisations d'engagements ne font pas apparaître la dotation de 72 millions d'euros prévue pour 2010 ainsi que celle des 131 millions d'euros en 2011, selon les informations communiquées par Mme Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication, lors de sa conférence de presse de présentation du budget de son ministère, le 26 septembre 2008.

¹ L'Etat est représenté par la direction du développement des médias, la direction du budget, la délégation interministérielle à la compétitivité et à l'aménagement des territoires et la direction générale des entreprises.

² Arrêté publié le 27 avril 2007 approuvant la convention constitutive du groupement d'intérêt public (GIP) « France Télé numérique ».

³ Fonds d'aide à l'équipement institué à l'article 102 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986³ relative à la liberté de communication telle que modifiée par la loi du 5 mars 2007 précitée.

III. LA STRATÉGIE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC : « À LA CROISÉE DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS (COM) »

Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) est « *l'instrument de pilotage des relations entre l'Etat et les sociétés nationales de programmes* » selon la commission pour la nouvelle télévision publique. Il décline la stratégie audiovisuelle de l'Etat.

Ces stratégies sont en cours de réalisation. Il convient de souligner que **les COM de Radio France et de l'INA s'achèvent en 2009, celui de France Télévisions en 2010.**

Votre rapporteur spécial tient à souligner qu'à l'heure de la réforme numérique et de la prégnance de la compétitivité, **l'effort de modernisation de gestion et de performance des organismes de l'audiovisuel public doit être poursuivi, voire amplifié lors de la renégociation des COM.**

Il préconise de les décliner selon deux orientations :

- **le renforcement de l'audience tout en répondant à l'exigence de création à forte valeur ajoutée,**
- **la maîtrise de la concurrence par celle des nouvelles technologies.**

A. POURSUITE DU COM DE FRANCE TÉLÉVISIONS DANS L'ATTENTE DU NOUVEAU COM

France Télévisions, dans le cadre de la réforme de l'audiovisuel public, doit être dotée d'un **nouveau cahier des missions et des charges**. Un **avenant sera également apporté au COM** afin de renforcer la stratégie éditoriale en matière de culture et de création. L'enjeu est d'importance car la modification du COM actuel comme sa renégociation en 2010 constituent un temps crucial pour l'avenir de France Télévisions.

Ces points seront développés le mercredi 19 novembre 2008, lors de **l'audition M. Patrick de Carolis**, président de France Télévisions, par la commission des finances et la commission des affaires culturelles.

Dans l'attente de l'actualisation du deuxième COM et s'agissant des engagements pris au titre de celui-ci pour la période 2007-2010, ceux-ci demeurent d'actualité.

Ainsi France Télévisions doit fournir **un effort accru en faveur d'un contenu éditorial à forte valeur ajoutée, notamment en matière de création audiovisuelle française et européenne.**

A cet égard, le COM prévoit une progression des investissements dans la création à un rythme au moins égal à celui de l'accroissement de la ressource publique. Cet objectif a été retenu comme indicateur de performance. Votre rapporteur spécial se félicite qu'il soit prévu d'être satisfait en 2009. **375 millions d'euros d'investissements dans la création**

d'œuvres audiovisuelles françaises et européennes sont ainsi programmés au titre de 2009.

France Télévisions doit également jouer un **rôle moteur dans le développement des nouvelles technologies** audiovisuelles que sont la généralisation de la **diffusion numérique** sur le territoire, l'introduction de la **télévision haute définition (HD)**, de la télévision mobile et le développement de la **vidéo à la demande (VOD)**.

Ainsi, France 2 a acquis un canal de diffusion en haute définition. France 2, France 3 et ARTE disposeront d'un canal de Télévision mobile personnelle en 2009.

Enfin France Télévisions doit mettre en œuvre une modernisation de sa gestion, notamment par la maîtrise des effectifs et de la masse salariale.

L'objectif du COM est de réduire la part des charges de personnel dans les charges d'exploitation de plus d'un point d'ici 2010 par rapport à 2005. Il constitue par ailleurs un des objectifs et indicateurs de performance du programme de France Télévisions.

Nombre de départs du groupe France Télévisions (2006-2007)

	2005	2006	2007
France Télévisions SA	3	4	5
France 2	58	60	37
France 3	72	87	201
France 4	0	2	0
France 5	3	3	6
RFO	27	35	36
Total	163	191	285

Source : direction du développement des médias

Si votre rapporteur spécial constate un effort certain réalisé dans la maîtrise des effectifs, il observe que l'objectif n'a pas encore été atteint. Le ratio est demeuré à 36 % en 2008, comme en 2005.

Cette modernisation doit s'accompagner en contrepartie d'un dialogue social, du renforcement de la formation et de la mise en place d'un projet en matière de prévoyance.

B. DES COM GLOBALEMENT SATISFAITS DANS L'ENSEMBLE DU SECTEUR AUDIOVISUEL

1. L'INA, « contrat rempli »

Votre rapporteur spécial se félicite qu'à l'issue de la troisième année d'exécution du COM de l'INA couvrant la période 2005-2009, **15 objectifs mesurés sur 18 aient été atteints**, voire dépassés, en matière de sauvegarde en numérique, de mise à disposition des collections et de modernisation de la gestion.

En termes de maîtrise de la masse salariale, les frais de personnel ne représentent plus, en 2008, que 54,8 % (contre 56,8 % des dépenses totales, en 2007). Les dépenses de personnel n'augmentent que de 3,5 % en 2009. Les charges d'exploitation restent maîtrisées (+ 2,2 %) car elles progressent moins vite que celles des produits d'exploitation.

2. ARTE, « une excellente gestion »

S'agissant de l'exécution du deuxième COM d'ARTE France couvrant la période 2007-2011, votre rapporteur spécial tient à saluer tout particulièrement la bonne gestion financière d'ARTE, ainsi que la réalisation des objectifs relatifs aux programmes.

En revanche, il déplore que les objectifs de relocalisation des tournages en France n'aient pas été atteints. 36 % des films produits par ARTE l'ont été en France, en 2007, au lieu de 55 % comme prévu.

3. Radio France, des retards dans la réhabilitation de la Maison de la Radio

Votre rapporteur spécial regrette le **retard pris dans l'exécution du projet de réhabilitation de la Maison de Radio France** ainsi que l'important surcoût par rapport aux estimations du COM sur la période 2004-2013.

Il avait, l'an dernier, attiré l'attention sur la réévaluation à la hausse des coûts de ce chantier¹. Ceux-ci ont en effet été revus à la hausse à plusieurs reprises. La dernière réévaluation d'avril 2008 a estimé le financement de l'investissement de la réhabilitation à 351 millions d'euros, ce qui porte le total du coût du projet (investissement et fonctionnement) à 420 millions d'euros, soit un **dépassement de 45,83 % par rapport à l'investissement prévu**.

¹ Cf. le rapport spécial annexé au projet de loi de finances pour 2008.

En outre, il est apparu lors de l'examen des réponses des entreprises aux derniers appels d'offre, l'été dernier, que l'investissement serait en dépassement de 70 millions d'euros par rapport à l'estimation d'avril 2008. Votre rapporteur spécial espère que le programme d'économie, entrepris selon la direction du Budget, porte le plus rapidement possible ses fruits.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel »**

- Votre rapporteur spécial se félicite que la situation financière d'ARTE lui permette de développer son activité « HD TMP » et « TNT » en dépit de **l'absence d'estimation des coûts** supplémentaires de ce développement dans le COM.
- En revanche votre rapporteur spécial déplore **le manque de rigueur dans la gestion de Radio France** et tout particulièrement dans la conduite du chantier de réhabilitation de la Maison de la Radio qui entraîne chaque année des surcoûts importants et non prévus.
- Il regrette également que les autorisations d'engagement relatives au GIP « France Télé Numérique » n'apparaissent qu'à hauteur de 15 millions d'euros en 2009, **omettant les 72 millions d'euros prévus pour 2010 et les 171 millions d'euros envisagés en 2011.**

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 24.800 euros** les crédits de la mission « Médias », à titre non reconductible. Cette augmentation s'impute sur l'action n° 1 « Soutien à l'expression radiophonique locale » du programme « Soutien à l'expression radiophonique locale ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En première délibération, sur l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial, l'Assemblée nationale avait adopté par erreur un amendement tendant à réduire de 25 millions d'euros, en autorisations d'engagement, et de 20 millions d'euros, en crédits de paiement, les crédits du programme « Presse ».

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a donc rétabli ces crédits.

Par ailleurs, en seconde délibération, l'Assemblée nationale a également minoré à hauteur de 1,87 million d'euros les crédits du programme « Presse », afin de financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi.

III. TROIS ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION « AVANCES À L'AUDIOVISUEL » : ARTICLES 86, 87 ET 88

Avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **trois** amendements aux **articles 86, 87 et 88 rattachés à la mission « Avances à l'audiovisuel »**, présentés par notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, visant respectivement à :

- proroger en 2009 l'exonération de redevance audiovisuelle pour les personnes qui en bénéficiaient avant la réforme de 2005 : **par coordination, un amendement à l'article 23** du projet de loi de finances **majoré de 58 millions d'euros le remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle ;**

- déposer un rapport sur une extension de l'assiette de la redevance audiovisuelle aux nouveaux modes de réception de la télévision, comme les ordinateurs ;

- déposer un rapport sur l'évolution des frais d'assiette et de recouvrement de la redevance audiovisuelle depuis 2004¹.

Votre commission des finances approuve pleinement ces mesures de transparence et de justice sociale.

¹ Un amendement identique a été présenté par notre collègue député Christian Kert, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Claude Belot, rapporteur spécial, sur la mission « Médias » et le compte spécial « Avances à l'audiovisuel ».

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a souligné que les sociétés de l'audiovisuel public continuaient d'être régies par un modèle d'« économie administrée », malgré un contexte marqué par les mutations technologiques et les évolutions des métiers.

Après avoir rappelé que l'ensemble des crédits de l'audiovisuel extérieur avaient été regroupés dans un même programme, il s'est félicité de ce que la maquette budgétaire ait ainsi satisfait à l'une des propositions formulées l'an passé.

En ce qui concerne la politique audiovisuelle extérieure de la France, il a réitéré son vœu d'une plus grande synergie entre les différents acteurs, y compris l'Agence France-Presse (AFP), dans la continuité des recommandations formulées, en juillet 2008, à l'issue de son contrôle budgétaire sur France 24. L'augmentation des crédits, en 2009 par rapport à 2008, de 2,5 millions d'euros (soit 0,84 %), ne correspond manifestement pas au projet de développement de France 24, ni aux besoins de financement de Radio France Internationale (RFI), TV 5 Monde et Medi 1, alors même que des incertitudes demeurent sur la répartition des moyens entre chacune des sociétés de l'audiovisuel extérieur.

Puis il a présenté la principale modification affectant le budget de la communication : la suppression progressive de la publicité sur les chaînes de France Télévision et de Radio France, qui se traduit par un manque à gagner, compensé par le budget de l'Etat, à hauteur de 473 millions d'euros, dont 450 millions d'euros pour France Télévision et 23 millions pour Radio France. Après avoir observé que ces ressources publiques supplémentaires proviendront, pour partie, d'une indexation de la redevance audiovisuelle sur l'inflation à partir de 2009, il a déploré que ses propositions constantes depuis 2002 en faveur de cette indexation n'aient pas été retenues par le Gouvernement. En effet, il a observé que ces augmentations auraient permis de compenser presque intégralement le manque à gagner devant résulter de la suppression de la publicité. Par ailleurs, il a signalé la création de deux nouvelles taxes pour financer la perte de ressources pour l'audiovisuel, la première taxe, au taux de 3 % sur le chiffre d'affaires des chaînes de télévision, la deuxième taxe, à un taux de 0,9 % assise sur le chiffre d'affaires des opérateurs de téléphonie, des fournisseurs d'accès Internet et des services de télécommunications. Dans ce contexte, il a relevé que les annonceurs publicitaires semblent déjà avoir anticipé cette évolution, puisque les recettes publicitaires prévisionnelles de parrainage de France Télévisions en 2008

accusent un recul de 18,6 % par rapport à 2007, même s'il faut prendre en compte le contexte de repli plus général du marché publicitaire.

Concernant les résultats et les dotations publiques de chacun des organismes de l'audiovisuel public, il a relevé le respect des engagements du contrat d'objectifs et de moyens (COM), pour France Télévision, qui est moins affectée que TF1 par le phénomène d'émiettement de l'audience résultant de la diversification du paysage audiovisuel. Il a observé que la chaîne franco-allemande ARTE bénéficie d'une hausse de 4 % de ses crédits en 2009, après avoir enregistré de très bons résultats financiers et d'audience. Ayant ensuite mentionné la poursuite du programme de numérisation des archives de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), il a déploré les dépassements de crédits prévisionnels du chantier de la Maison de Radio France, après avoir rappelé qu'il avait suggéré, lors du lancement de l'opération, une autre solution : la négociation d'un bail de construction et reconstruction, ainsi qu'une mise en concurrence.

Enfin, il s'est interrogé sur le financement par la redevance audiovisuelle du groupement d'intérêt public (GIP) France Télé Numérique, à hauteur de 15 millions d'euros en 2009, 72 millions d'euros en 2010 et 131 millions d'euros en 2011, dans la mesure où des groupes privés, à savoir TF1 et M6, bénéficieraient, ainsi, pour la première fois de ressources issues de la redevance.

Un débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a observé que l'année 2009 correspondrait donc à une période de transition pour l'audiovisuel public.

En réponse à une observation de **M. Jean-Claude Frécon, M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a exprimé le vœu que les mesures d'audience par Médiamétrie puissent également concerner Public Sénat et La Chaîne Parlementaire – Assemblée Nationale (LCP-AN).

S'agissant des travaux de réhabilitation de la Maison de la Radio, **M. Jean-Pierre Fourcade** a rappelé qu'il s'était prononcé pour le transfert de Radio France à l'Ile Seguin, tandis que les locaux libérés à Paris auraient pu accueillir le ministère des affaires étrangères et européennes. Dans ce contexte, il a déploré l'augmentation du coût prévisionnel des travaux de réhabilitation.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a précisé que la dernière évaluation des travaux, en avril 2008, avait estimé le montant de l'investissement à 351 millions d'euros, et le coût total du projet à 420 millions d'euros si l'on y incluait les frais de fonctionnement, soit un dépassement de 46 % par rapport au budget initial. Il s'est demandé s'il n'aurait pas été opportun que Radio France délègue davantage la gestion des opérations liées à ce chantier.

M. Philippe Adnot a déclaré qu'il se prononcerait contre la suppression de la publicité dans l'audiovisuel public, en déplorant que la

création de nouveaux impôts pour compenser cette mesure diminue le pouvoir d'achat des ménages.

Après que **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, eut cité les propos tenus en 1998 par Mme Catherine Trautmann, alors ministre de la culture et de la communication, selon lesquels « la télévision n'est pas un robinet de publicité dans lequel on aurait mis des programmes », **M. Jean-Claude Frécon** a observé qu'elle plaidait alors pour la diminution de la publicité sur les chaînes de France Télévisions, et non pour sa suppression.

A une question de **M. Jean Arthuis, président**, sur les conséquences de la suppression de la publicité pour l'organisation interne de France Télévisions, **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a relevé l'impact négatif de la conjoncture sur le marché publicitaire, tout en observant que des restructurations étaient en cours à France Télévisions Publicité.

La commission a alors proposé d'adopter sans modification les crédits de la mission « Médias » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel ».

Réunie le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption sans modification des crédits de la mission « Médias » tels qu'amendés par l'Assemblée nationale, et du compte spécial « Avances à l'audiovisuel public ». Puis elle a adopté sans modification les articles 86, 87 et 88 (nouveaux) relatifs, respectivement, à la prorogation en 2009 d'exonérations de redevance audiovisuelle, au dépôt de rapports sur une extension de l'assiette de la redevance, ainsi qu'à l'évolution des frais d'assiette et de recouvrement.