

**MISSION « MÉDIAS »
ET COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE
« AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC »**

M. Claude Belot, rapporteur spécial

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	2
I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	4
A. LA MISSION « AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC » : DES ENCAISSEMENTS SUPÉRIEURS AUX PRÉVISIONS.....	4
1. <i>Des encaissements supérieurs aux prévisions pour la première fois depuis 2003.....</i>	4
2. <i>Un traitement contestable des surplus d’encaissement.....</i>	4
B. LA MISSION « MÉDIAS » : UNE MÉCONNAISSANCE DES OBSERVATIONS ET DES VOTES DU PARLEMENT.....	5
1. <i>Aides à la presse : les conséquences de la régulation budgétaire.....</i>	5
2. <i>L’Etat honorera-t-il ses engagements vis-à-vis de France 24 en 2008 ?</i>	6
3. <i>Provision pour investissements des entreprises de presse : un décret d’application pris en méconnaissance du vote du Parlement.....</i>	6
II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION « MÉDIAS » ET DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE.....	7
A. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC » : UNE BONNE ARTICULATION AVEC LES CONTRATS D’OBJECTIFS ET DE MOYENS.....	7
B. LA MISSION « MÉDIAS » : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE INSATISFAISANTE	8

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. S'agissant de l'architecture budgétaire, votre rapporteur spécial se félicite que, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, il soit envisagé le **regroupement des programmes 115 et 116 relatifs à l'audiovisuel extérieur**, comme il l'avait proposé par amendement au projet de loi de finances initiale pour 2008.

2. **Les encaissements de redevance audiovisuels en 2007, supérieurs de 63,5 millions d'euros aux prévisions, auraient pu faire l'objet de reports sur l'exercice 2008**, et non d'une diminution à due concurrence du remboursement par l'Etat des exonérations de redevance accordées pour des motifs sociaux.

Un tel choix aurait permis de tenir compte des **besoins de financement après la fin annoncée de la publicité dans l'audiovisuel public**.

3. La **justification** des crédits au premier euro doit encore être **précisée s'agissant du programme « Presse »**.

4. Concernant France 24, les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2008 (70 millions d'euros) sont inférieurs aux engagements de l'Etat dans le contrat d'objectifs et de moyens (88,5 millions d'euros). **Votre rapporteur spécial s'interroge donc à nouveau sur le financement de France 24 en 2008** et sur la volonté du gouvernement d'adopter un décret d'avance pour faire face à des dépenses budgétaires pourtant prévisibles.

5. Le **décret n° 2008-260 du 14 mars 2008, en restreignant la liste des bénéficiaires du régime de provision pour investissements des entreprises de presse, n'est pas conforme au vote du Parlement** (article 14 de la loi de finances initiale pour 2007).

A défaut d'une modification du décret précité, une initiative sera prise par votre commission des finances par **amendement au projet de loi de finances initiale pour 2009**.

6. **Les objectifs et indicateurs de performance de France 24 doivent être revus**, d'une part en mesurant effectivement l'audience de la chaîne (et non son taux de couverture), et d'autre part en prévoyant d'élaborer un indicateur relatif à la part des ressources propres dans son budget global.

Les crédits de la politique de communication audiovisuelle relèvent de **deux missions** : « Médias » et « Avances à l'audiovisuel public ».

Au sein du budget général de l'Etat, la mission « Médias » (en exécution : 489 millions d'euros en autorisations d'engagement, AE, et en crédits de paiement, CP) regroupe :

- d'une part, les aides directes à la presse et les abonnements de l'Etat à l'Agence France-Presse (AFP) qui forment le programme 180 « Presse », soit 264 millions d'euros en AE et en CP en exécution ;

- d'autre part, les crédits de l'audiovisuel extérieur, répartis en 2007 entre deux programmes : le programme 116 « Chaîne française d'information internationale » (CFII), correspondant aux crédits de France 24 (soit 69,5 millions d'euros en AE et en CP), et le programme 115 « Audiovisuel extérieur » (155,5 millions d'euros en AE et en CP, représentant les crédits versés par le ministère des affaires étrangères et européennes à TV5 Monde, Radio France Internationale (RFI), Monte Carlo Doualiya, Canal France International et Médi 1) ;

Hors budget général de l'Etat, le compte spécial « Avances à l'audiovisuel public » (2,79 milliards d'euros en AE et en CP) retrace les opérations de financement des organismes de l'audiovisuel public par la redevance audiovisuelle :

- France Télévisions (1,92 milliard d'euros) ;
- Radio France (519 millions d'euros) ;
- ARTE France (214 millions d'euros) ;
- RFI (57,7 millions d'euros) ;
- l'Institut national de l'audiovisuel (INA, 80,5 millions d'euros).

S'agissant de l'architecture budgétaire, votre rapporteur spécial se félicite que, **dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, il soit envisagé le regroupement des programmes 115 et 116 relatifs à l'audiovisuel extérieur**, comme il l'avait proposé par amendement au projet de loi de finances pour 2008, alors retiré à la demande du gouvernement.

En effet, une telle évolution répondrait au principe, défini par l'article 7 de la LOLF, d'un regroupement des crédits en fonction de leur finalité budgétaire.

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

A. LA MISSION « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : DES ENCAISSEMENTS SUPÉRIEURS AUX PRÉVISIONS

1. Des encaissements supérieurs aux prévisions pour la première fois depuis 2003

Pour la première fois depuis 2003, les encaissements de redevance audiovisuelle ont été supérieurs aux prévisions de 63,5 millions d'euros, alors que des moins-values avaient été enregistrées en 2004, 2005 et 2006, à hauteur respectivement de 20,1, 29,8 et 65,1 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial salue cette évolution : si les moins-values coïncidaient avec un changement du régime de la redevance audiovisuelle, dont le recouvrement a été adossé à celui de la taxe d'habitation pour les particuliers, **le nouveau mode de perception**, qui s'est en outre traduit par des économies de gestion, **semble avoir fait ses preuves**.

Par ailleurs, il observe un meilleur recouvrement de la redevance audiovisuelle due par les professionnels.

2. Un traitement contestable des surplus d'encaissement

Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur le traitement comptable de ces encaissements supérieurs aux prévisions, qui ont donné lieu à une **minoration à due concurrence du remboursement par l'Etat des exonérations accordées pour des motifs sociaux** (soit 445,5 millions d'euros, et non 509 millions d'euros comme prévu dans la loi de finances initiale).

Si les lois de finances initiales pour 2006, 2007 et 2008 ont prévu explicitement que le remboursement par l'Etat des exonérations soit une variable d'ajustement en cas d'encaissements inférieurs aux prévisions, rien n'implique que l'inverse soit vrai en cas d'encaissements supérieurs à ces mêmes prévisions.

Deux autres voies auraient été possibles :

- par le passé, les excédents d'encaissements avaient été reversés aux organismes de l'audiovisuel public selon des modalités déterminées en loi de finances rectificative ;

- dans un contexte d'incertitudes budgétaires liées à la fin annoncée de la publicité dans les organismes de l'audiovisuel public, **ces excédents auraient pu être reportés sur l'exercice 2008**.

B. LA MISSION « MÉDIAS » : UNE MÉCONNAISSANCE DES OBSERVATIONS ET DES VOTES DU PARLEMENT

1. Aides à la presse : les conséquences de la régulation budgétaire

La justification des crédits au premier euro doit encore être affinée. En particulier, s'agissant des dispositifs d'**aide à la presse** relevant de l'action n° 2 du programme 180 « Presse », il convient que chacun d'entre eux soit précisément chiffré, après un rappel de l'objet et du champ de la mesure.

Une telle présentation non seulement répondrait à l'exigence de sincérité budgétaire prévue par la LOLF, mais elle constituerait également un préalable à **une réflexion globale, puis à une remise à plat, à propos des aides à la presse.**

Par ailleurs, la **régulation budgétaire** a principalement concerné, en 2007, les crédits du programme « Presse », comme l'a montré le rapport du contrôleur général économique et financier. Si le montant de la réserve initiale de précaution s'élevait à 11,8 millions d'euros en début d'année, celle-ci a été en partie levée (à hauteur de 4,3 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP) pour tenir compte des besoins de financement des dispositifs d'aide.

Toutefois, plusieurs **redéploiements** ont pu être opérés :

- l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires a été abondée de 500.000 euros, tandis que l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse s'est révélée insuffisante et a également dû être majorée (4 millions d'euros consommés, alors que 2 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances initiale) ;

- en revanche, deux **dispositifs d'aide sont apparus surdimensionnés, et devront être réajustés en conséquence dans le projet de loi de finances pour 2009** : l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale (12,3 millions d'euros consommés en AE et en CP, alors que les prévisions en loi de finances initiale s'élevaient à 18,2 millions d'euros en AE et en CP), et l'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse (0,3 million d'euros en AE et 0,4 million d'euros en CP, alors que les prévisions s'établissaient à 0,5 million d'euros en AE et en CP).

Le montant de l'aide au transport postal de la presse d'information politique et générale a été réduite de 76 à 75 millions d'euros, pour répondre à des annulations de crédits, grâce à une réévaluation des besoins estimés par le bureau du régime économique de la presse et des aides publiques de la direction du développement des médias des services du Premier ministre.

Enfin, des **reports de crédits** (2 millions d'euros en AE et 5,4 millions d'euros en CP) ont couvert les engagements qui n'ont pu être

souscrits en fin d'année 2006, concernant principalement des dépenses du fonds d'aide à la modernisation de la presse engagées en fin d'exercice.

2. L'Etat honorera-t-il ses engagements vis-à-vis de France 24 en 2008 ?

L'exécution budgétaire 2007 montre que France 24 a consommé l'intégralité des crédits ouverts en loi de finances initiale, soit 69,5 millions d'euros, nonobstant les reports qui avaient permis à la chaîne de faire face à ses premières dépenses.

Compte tenu de la montée en puissance de la chaîne française d'information internationale (CFII), les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2008 (70 millions d'euros) étant inférieurs aux engagements de l'Etat dans le contrat d'objectifs et de moyens (88,5 millions d'euros), **vo**tre rapporteur spécial s'interroge à nouveau sur le financement de France 24 en 2008.

Le gouvernement envisage-t-il l'adoption d'un décret d'avance, alors qu'il s'agit de dépenses prévisibles ?

En tout état de cause, cette question est examinée par votre rapporteur spécial dans le cadre de son contrôle budgétaire en cours sur France 24.

3. Provision pour investissements des entreprises de presse : un décret d'application pris en méconnaissance du vote du Parlement

Parmi les dépenses fiscales du programme « Presse » figure le régime de provision pour investissements des entreprises de presse, prorogé pour la période 2007-2010 dans des conditions définies tardivement par le décret n° 2008-260 du 14 mars 2008 relatif à l'aménagement de la provision pour investissement en faveur des entreprises de presse et modifiant l'annexe II au code général des impôts.

Comme le précise le RAP, le champ des bénéficiaires de la mesure a été limité à la presse d'information politique et générale. Ces dispositions réglementaires méconnaissent les amendements adoptés par le Sénat, sur l'initiative de votre commission des finances, à l'article 14 de la loi de finances pour 2007¹, qui tendaient à n'exclure du champ de la provision pour investissements des entreprises de presse, pour les années 2007 à 2010, aucune des entreprises qui ont bénéficié de ce dispositif jusqu'en 2006, comme il avait été précisé lors des débats en séance publique et dans le rapport de votre commission des finances.

¹ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

Les amendements adoptés visaient :

- d'une part, les publications non quotidiennes (d'une périodicité au plus mensuelle) consacrées « *pour une large part* » (mais non exclusivement) à l'information politique et générale,

- d'autre part, les publications à diffusion départementale ou régionale, paraissant au moins une fois par semaine, et consacrées « *principalement* » (mais non exclusivement) à l'information politique et générale.

Par courrier en date du 11 juin 2007, adressé à M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, avait déjà observé que le projet de décret n'était pas conforme au vote du Parlement, en demandant à être destinataire du projet définitif de décret, ce qui n'a pas été le cas.

Sauf modification du décret du 14 mars 2008 précité, votre rapporteur spécial propose qu'**un nouvel amendement soit déposé, sur l'initiative de votre commission des finances, au projet de loi de finances initiale pour 2009**, précisant la liste des bénéficiaires de la PPI dans un sens conforme au vote de la représentation nationale.

II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION « MÉDIAS » ET DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : UNE BONNE ARTICULATION AVEC LES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

Dans la mesure où les organismes de l'audiovisuel ont vocation à se doter de contrats d'objectifs et de moyens (COM) avec l'Etat, votre rapporteur spécial a plaidé, de manière constante, pour une **harmonisation entre les objectifs et les indicateurs figurant dans les COM et dans les PAP et les RAP**.

Il se félicite ainsi des réels progrès enregistrés en ce domaine, puisque 90 % des objectifs des PAP correspondent désormais à ceux inscrits dans les COM.

Concernant les résultats atteints, votre rapporteur spécial renouvelle ses observations sur la nécessité de mesurer l'audience à un moment donné, et non l'audience cumulée, selon les données établies par Médiamétrie, et conformément par ailleurs à la pratique habituelle pour définir le tarif des écrans publicitaires.

Les **bons indicateurs de gestion de France Télévisions** méritent d'être relevés, qu'il s'agisse de la maîtrise des charges salariales ou de la part croissante des dépenses de programme dans le budget total du groupe.

Enfin, la part des programmes adaptés au public sourd et malentendant (58 %) continue de progresser, mais reste encore éloignée de l'objectif-cible de 100 % en 2010.

B. LA MISSION « MÉDIAS » : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE INSATISFAISANTE

S'agissant du **programme « Presse »**, votre rapporteur spécial renouvelle les observations qu'il a déjà formulées en 2006 et en 2007 : **une mesure de l'efficacité des aides à la presse, dans le cadre d'une réflexion commune à l'ensemble des aides aux entreprises, constitue une priorité.**

S'agissant des résultats atteints, **la consolidation, en 2007, du résultat net de l'Agence France-Presse (+ 6,1 millions d'euros, après un excédent de 3,1 millions d'euros en 2006) doit être interprétée avec prudence** : si le résultat net de l'AFP avait été constamment négatif entre 1980 et 2005, les opérations de cession réalisées en 2006 et en 2007 ont largement contribué à ce changement de situation, alors que le chiffre d'affaires de l'AFP (hors abonnements de l'Etat) s'est dégradé en 2007 (155 millions d'euros, en recul de 1,2 million d'euros par rapport à 2006, alors que la prévision du PAP 2007 s'établissait à 169,4 millions d'euros).

Concernant la chaîne française d'information internationale (CFII), si la mise en place de France 24, lancée en décembre 2006, a pu justifier un délai d'adaptation de ses objectifs et indicateurs de performance, votre rapporteur spécial souhaite que des changements puissent être opérés dès le PLF 2009 :

- la mesure de l'audience (objectif n° 1) ne peut pas se limiter à un indicateur de couverture de France 24 ; **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 ; comme il l'a déjà proposé, votre rapporteur spécial se demande s'il ne faudrait pas plutôt **retenir un objectif mesurant la part des ressources propres dans les ressources totales de France 24** ;

- l'objectif n° 3, qui retient comme indicateur la part de la masse salariale dans le budget total, est en revanche conforme aux objectifs retenus pour les autres organismes de l'audiovisuel, et traduit une maîtrise des dépenses salariales (qui ont représenté 28 % des dépenses budgétaires totales en 2007).

Concernant les autres organismes de l'audiovisuel extérieur, leurs résultats d'audience ont été confortés en 2007 : en particulier, l'audience de TV5 Monde a augmenté de 0,8 %.

Pour votre rapporteur spécial, ces chiffres montrent qu'il s'agit d'opérateurs appréciés de leur public, tant en ce qui concerne TV5 que RFI. Il convient donc de **rechercher une complémentarité entre l'ensemble de ces acteurs, aux côtés de France 24, dans la holding France Monde**, pour que chacun d'eux puisse contribuer à mieux faire entendre la voix de la France dans le respect de son identité.