



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission

« Médias, livres et industries culturelles »

et

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

Examen par la commission des finances le mardi 15 novembre 2022

Rapporteur spécial :

M. Roger KAROUTCHI

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : UNE SORTIE DE CRISE QUI INVITE À RÉEXAMINER LES DISPOSITIFS EXISTANTS	
I. LE PROGRAMME « PRESSE ET MÉDIAS » : UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE 6 % DONT LA PERTINENCE N'APPARAÎT PAS JUSTIFIÉE	15
A. UNE RÉFORME DES AIDES À LA PRESSE COUTEUSE ET INACHEVÉE.....	17
1. Une progression du montant dédié des aides à la presse qui répond à la sous-estimation affichée en 2022 des effets de la réforme des aides à la diffusion	19
2. Une réforme incomplète des aides à la presse	20
3. Une dépense fiscale à réévaluer	22
4. La fin de la mise en œuvre du Plan de relance.....	25
B. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES MOYENS DÉDIÉS AU FONDS DE SOUTIEN À L'EXPRESSION RADIOPHONIQUE (FSER) QUI INTERROGE.....	26
1. Un soutien inadapté à l'état du développement de la radio numérique ?	27
2. La pérennisation du soutien à la création radiophonique.....	28
II. LE PROGRAMME « LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : DES FINANCEMENTS INSUFFISANTS ?	30
A. UNE ACTION EN FAVEUR DU LIVRE A REDÉFINIR	30
1. Un financement principalement tourné vers les opérateurs.....	31
2. Un soutien à l'industrie du livre à réévaluer ?	35
B. QUEL FINANCEMENT POUR LE CENTRE NATIONAL DE LA MUSIQUE ?	36
1. Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit une progression des crédits de 3,6 %	38
2. Une majoration limitée qui ne tient pas compte des difficultés de financement du CNM....	39
III. LE FINANCEMENT DU CINÉMA FRANÇAIS FACE AU DÉFI DE LA BAISSSE DE LA FRÉQUENTATION	43
A. UNE TRAJECTOIRE DE PROGRESSION DES RECETTES PRUDENTE.....	44
1. Une diminution de la fréquentation qui affecte la prévision budgétaire pour 2022 et 2023	44
2. Quel rôle pour les plateformes dans le financement du cinéma ?	48
B. UNE BAISSSE À VENIR DES DÉPENSES DU FONDS DE SOUTIEN COMPENSÉE PAR UNE EXPLOSION DE LA DÉPENSE FISCALE	50
1. Un recul logique des dépenses de soutien	50
2. Une dynamique sans précédent des crédits d'impôts.....	51
C. UN SOUTIEN À RÉINVENTER ?.....	55
1. Un soutien massif à l'ensemble de la filière qui tend à se poursuivre en 2023.....	55
2. Le blockbuster France 2030	58
3. Avant France 2030, des aides à évaluer	59

DEUXIÈME PARTIE
LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : UNE ANNÉE DE TRANSITION, UNE ABSENCE D'AMBITION

I. UN NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT QUI NE PRÉSENTE PAS TOUTES LES GARANTIES.....	62
A. L'AFFECTATION D'UNE FRACTION DU PRODUIT DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE AU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC NE PEUT ÊTRE QU'UNE SOLUTION TRANSITOIRE	62
1. Une maquette budgétaire qui ne respecte pas la LOLF.....	62
2. Un financement par la TVA qui n'a pas vocation à perdurer au-delà de 2024.....	63
B. UNE BUDGÉTISATION INÉVITABLE ?.....	64
1. Une réponse viable aux questions relatives à la prévisibilité des ressources et à la garantie de l'indépendance.....	64
2. ... qui pourrait être complétée par la mise en place d'une commission indépendante dédiée	65
II. UN BUDGET TRANSITOIRE ?.....	67
A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE 3 %	68
1. Une prise en compte limitée de l'inflation et une intégration des incidences fiscales de la suppression de la CAP.....	68
2. Une hausse des crédits répartie inégalement.....	71
3. Une dotation qui ne reflète pas tous les concours de l'État en faveur des sociétés de l'audiovisuel public	73
B. UNE TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE QUI RESTE À DÉFINIR	75
1. Une redéfinition nécessaire du périmètre.....	77
2. La nécessaire mise en œuvre d'une stratégie numérique unifiée	79
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	83

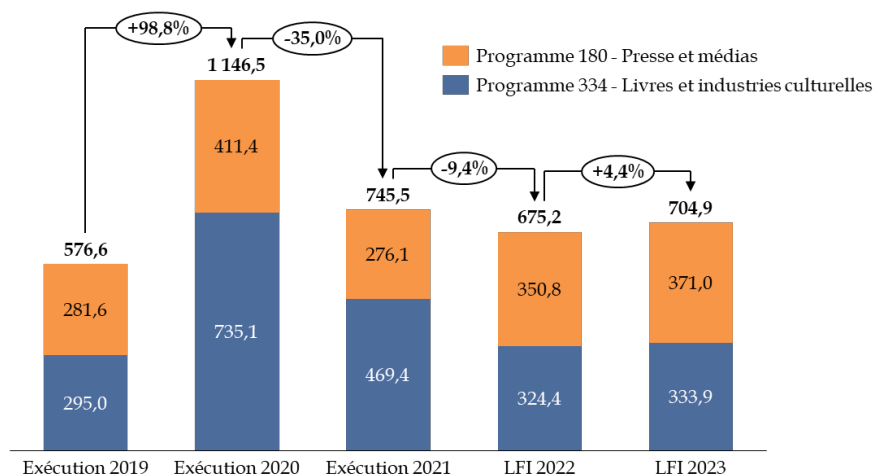
L'ESSENTIEL

I. UNE SORTIE DE CRISE QUI INVITE À RÉEXAMINER LES DISPOSITIFS EXISTANTS

Le présent projet de loi de finances prévoit au titre de la mission « médias, livre et industries culturelles » 702,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 704,9 millions en crédits de paiement (CP). Ces chiffres traduisent une progression par rapport à la loi de finances pour 2022 : + 0,6 % en AE et + 4,4 % en CP.

Évolution des crédits de la mission « Médias, Livre et industries culturelles » par programme

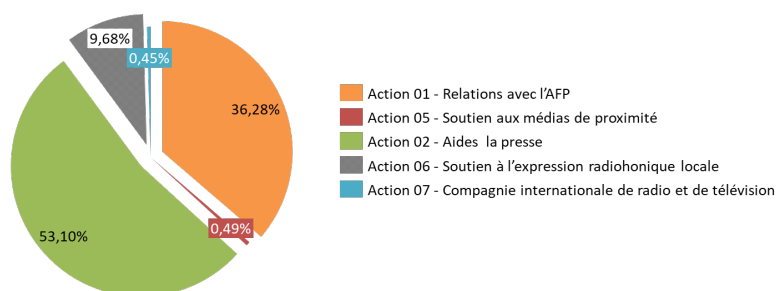
(en millions d'euros)



A. LE PROGRAMME « PRESSE ET MÉDIAS » : UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE 6 % DONT LA PERTINENCE N'APPARAÎT PAS JUSTIFIÉE

Le présent projet de loi de finances prévoit de porter les crédits du programme 180 « Presse et médias » à 372 millions d'euros en AE et 371 millions d'euros en CP, soit une progression de respectivement 6,1 % et 5,8 % par rapport à la loi de finances pour 2022.

Répartition des crédits de paiement par action au sein du programme 180 « Presse et médias »



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

1. Une réforme des aides à la presse coûteuse et inachevée

Le montant total des aides à la presse devrait atteindre 197,5 millions d'euros en AE et 196,5 millions en CP en 2023. Ce montant est en nette progression par rapport à 2022 : + 10,2 % en AE et + 9,6 % en CP. Cette augmentation constitue le prolongement logique de la réforme des aides à la distribution, intervenue en loi de finances pour 2022, les crédits prévus pour 2022 ayant été volontairement sous-évalués. Plus largement, il est possible de s'interroger sur **la poursuite d'un soutien à fonds perdus au transport postal**, alors même que la digitalisation de la presse, la rapidité de la diffusion de l'information comme le coût écologique de la distribution rendent ce mode de distribution en large partie obsolète.

Cette révision des aides à la distribution ne saurait, en tout état de cause, constituer le seul aspect d'une réforme des aides à la presse. Il convient désormais de réfléchir à **la corrélation entre la nature actuelle des aides, notamment les aides au pluralisme, et leur modalités d'attribution d'un côté et les défis posés en termes industriels par la mutation de l'accès à l'information et les conséquences de celle-ci sur la vie de titres de presse de l'autre**. Une réflexion sur **la dépense fiscale** en faveur de la presse doit également être opérée tant la question de son efficacité est posée. **Il s'agit, en tout état de cause, de rompre avec une dépendance trop marquée au financement public, exacerbée par la crise sanitaire.**

2. Une nouvelle augmentation des moyens du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) qui interroge

La progression relative des crédits dédiés à l'expression radiophonique (+ 2,9 millions d'euros) vise à soutenir le développement numérique radios FM et l'adaptation au format DAB +. Reste que la couverture en DAB + est limitée à 42 % de la population métropolitaine, en raison notamment de la faible pénétration des récepteurs compatibles sur le

marché et d'habitudes d'écoute sur d'autres formats. Il y a lieu de s'interroger sur **la pertinence d'un soutien budgétaire au développement d'une technique qui peut apparaître pour l'heure inadaptée à la consommation actuelle de contenus audio**. La question de la diffusion numérique a déjà été prise en compte au sein de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, avec une dotation de 30,5 millions d'euros servant à alimenter des aides finalement versées entre avril et septembre 2021. Il aurait été pertinent de procéder à une évaluation de ces aides afin de vérifier l'adéquation des moyens mis en place à l'objectif visé.

B. LE PROGRAMME « LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : DES FINANCEMENTS INSUFFISANTS ?

1. Une action en faveur du livre et de la lecture concentrée sur les deux grandes bibliothèques parisiennes et le soutien à l'édition

L'action 01 « Livre et lecture » du programme 334 devrait être dotée en 2023 de 300,7 millions d'euros en AE et 304,2 millions d'euros en CP. Elle ne résume pas pour autant l'action du ministère de la culture en faveur du livre, éclatée entre plusieurs programmes. Près de 90 % des crédits de l'action sont dédiés à la Bibliothèque nationale de France (BnF), à la Bibliothèque publique d'information (Bpi) et au Centre national du Livre. Avec 232,8 millions d'euros de CP prévus en 2023, la BnF est aujourd'hui le premier opérateur du ministère de la culture. Les travaux de réhabilitation du site Richelieu et la remise à niveau des équipements du site Tolbiac « François Mitterrand » ont largement contribué à la progression de la subvention versée. Reste que les dépenses théoriquement nécessaires pour maintenir le site de Tolbiac en ordre de marche sont estimées à 57 millions d'euros en AE et 59 millions d'euros en CP entre 2023 et 2025. Or, seule une partie des opérations a été intégrée aux demandes de financement d'ici à 2025 (40 millions d'euros en AE et 42 millions d'euros en CP sur la période).

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit, par ailleurs, de financer à hauteur de 25,2 millions d'euros en AE et 22,8 millions d'euros en CP les actions en faveur du livre. L'augmentation des crédits dédiés, dans un contexte de bonne santé de l'économie du livre, l'année 2021 étant qualifiée d'exceptionnelle par le ministère de la culture, interroge.

2. Quel financement pour le Centre national de la musique ?

Le projet de loi de finances prévoit une majoration limitée de la subvention pour charges de service public du Centre national de la musique (CNM) de 0,97 million d'euros (AE=CP), la dotation étant ainsi portée à 27,8 millions d'euros.

Ce financement complémentaire doit servir à faire face à l'augmentation des prix. Il n'est pas suffisant pour permettre au Centre de mener à bien l'ensemble de ses missions, dans un contexte de baisse de ses ressources propres (taxe sur les spectacles, participation des organismes de gestion collective). **L'insuffisance de financement est établie à 10 millions d'euros pour 2023.** Des redéploiements de crédits devraient permettre de la compenser. Pour 2024, une réflexion est lancée sur la mise en place d'une nouvelle recette, avec notamment l'idée d'une **taxe sur la musique en ligne.**

3. Le financement du cinéma français face au défi de la baisse de la fréquentation

Renonçant à la vision optimiste qui avait prévalu lors de l'élaboration du budget 2022, le Centre national du cinéma et de l'image animée présente un budget 2023 prudent, tenant compte de l'absence de retour à la normale s'agissant de la fréquentation dans les salles. Le produit des taxes perçues par le CNC en 2023 est estimé à **710,8 millions d'euros,** soit une majoration de 13,1 millions d'euros par rapport à la prévision d'exécution 2022. La progression des recettes tient, pour l'essentiel, au dynamisme de la taxe assise sur les plateformes numériques (TSV)

L'obligation de financement imposée à celle-ci (250 millions d'euros d'investissements attendus avec, en contrepartie un accès aux crédits d'impôts) **peine de son côté à s'incarner s'agissant du financement du cinéma** (20 % des sommes sont fléchées vers la filière). Par ailleurs, les **plateformes privilégient pour l'heure un recours à la production exécutive d'une œuvre,** qui leur permet de conserver droits de propriété intellectuelle et de conservation sur celle-ci. Les plateformes **accèdent également, de la sorte, au crédit d'impôt international (C2I), plus avantageux que les crédits d'impôt nationaux (CIC ou CIA),** dont bénéficie une production déléguée.

La question fiscale devient d'ailleurs centrale avec une **explosion de la dépense fiscale qui devrait atteindre des niveaux inédits** - 547 millions d'euros en 2022 puis 587 millions d'euros en 2023, contre 412 millions d'euros en 2020 -, pour financer notamment *Astérix et Obélix et l'Empire du milieu* ou la série *Lupin* diffusée sur Netflix. Cette progression contraste avec le recul des entrées en salles ou la diminution logique des dépenses du fonds de soutien : indexées sur les recettes du CNC, elles jouent le rôle de stabilisateurs automatiques. Le CNC s'est engagé en janvier 2020 dans une revue générale de ses soutiens (RGS). Le rapporteur spécial appuie une telle démarche en vue de préciser et d'améliorer l'efficacité des dispositifs qu'il gère. Elle doit **permettre d'éviter une dépendance trop marquée de ce secteur aux financements publics, à l'heure où le plan France 2030 devrait flécher 350 millions d'euros de subventions vers la filière cinéma et audiovisuel.** Ces crédits sont appelés à être complétés par une intervention des collectivités territoriales et du secteur privé, afin de parvenir à un **financement total de 2 milliards d'euros.**

II. LE BUDGET DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC: UNE ANNÉE DE TRANSITION, UNE ABSENCE D'AMBITION

A. UNE MAJORATION DE LA DOTATION POUR TENIR COMPTE DE L'INFLATION ET D'EFFETS FISCAUX

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit une majoration de la dotation accordée aux sociétés de l'audiovisuel public de 3,1 %. **Financée jusqu'à fin 2024 par une fraction du produit de la TVA, celle-ci devrait s'élever à 3,82 milliards d'euros.** La progression de 114 millions d'euros tient à la prise en compte de l'inflation d'un côté et de la compensation des conséquences fiscales de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public de l'autre.

B. UNE TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE QUI RESTE À DÉFINIR

Le projet annuel de performances ne prévoit pas d'évolution des crédits au cours des trois prochains exercices. Celle-ci devrait être élaborée dans le cadre des prochains contrats d'objectifs et de moyens (COM), censés être établis au cours de l'année 2023.

Le rapporteur spécial s'interroge cependant sur les conditions de mise en place de cette trajectoire. L'exemple de France Télévisions est assez éloquent. Contrairement à Radio France, France Médias Monde ou l'INA, le projet annuel de performances ne détermine aucune cible en 2023 s'agissant de la maîtrise des charges de personnel, du nombre d'ETP (indicateur 3.1) ou du volume de ressources propres (indicateur 3.2).

L'élaboration des COM doit donc être l'occasion d'une réflexion plus globale visant à la fois la définition des missions de service public confiées aux sociétés de l'audiovisuel public, le périmètre même du service public et la définition d'une allocation de moyens adaptée. La question de l'urgence de cette réforme est d'autant plus prégnante que les indicateurs sur la maîtrise des charges de personnel, dès lors qu'ils sont remplis, mettent en avant une dynamique de recrutement commune à la plupart des entités de l'audiovisuel public. Celle-ci peut laisser songeur quant à la mise en œuvre ultérieure d'une réforme destinée à maîtriser les coûts.

S'il cesse d'appliquer une logique de coup de rabot budgétaire uniforme, force est cependant de constater que le présent projet de loi de finances n'amorce en rien une quelconque réflexion sur ces trois sujets. **La réforme du secteur reste une idée, sans calendrier ni contenu précis. L'attentisme ne peut cependant constituer une politique. Le Gouvernement peut s'appuyer pour préparer ce texte sur les travaux du Sénat. La mission commune de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public a, en effet, mis en avant en juin 2022 une feuille de**

route devant à tout le moins rendre plus efficiente la dépense publique en faveur de l'audiovisuel public, en ciblant deux axes : la stratégie numérique et le périmètre. La fusion de France Télévisions, Radio France, l'INA et France Médias Monde doit ainsi faire figure de priorité. Une réduction du nombre de chaînes de France Télévisions et d'antennes de Radio France est également envisageable.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, le rapporteur spécial avait reçu 95,2 % des réponses du ministère de la culture à son questionnaire budgétaire.

PREMIÈRE PARTIE

LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : UNE SORTIE DE CRISE QUI INVITE À RÉEXAMINER LES DISPOSITIFS EXISTANTS

Pilotée par le ministère de la culture, la mission « Médias, Livre et industries culturelles » du budget général cible le développement et le pluralisme des médias, l'appui au secteur du livre et de la lecture, le soutien à l'industrie musicale et la protection des œuvres sur internet.

Elle est composée de deux programmes :

- le programme 180 « Presse et médias », qui vise à renforcer la vitalité, le pluralisme et le développement de la presse et des médias, notamment au niveau local¹. Le programme 180 représente 52,6 % des crédits de paiement de la mission ;

- le programme 334 « Livre et industries culturelles », consacré à la diversité et au renouvellement de la création, quels que soient les secteurs (livre, musique, audiovisuel, cinéma et jeu vidéo), et l'élargissement de la diffusion des œuvres. Si l'État n'a pas vocation à se substituer aux acteurs privés du secteur culturel, il agit néanmoins afin d'assurer certains équilibres, tant en matière de diversité que d'accès à l'offre. 47,4 % des crédits de la mission sont affectés au programme 334.

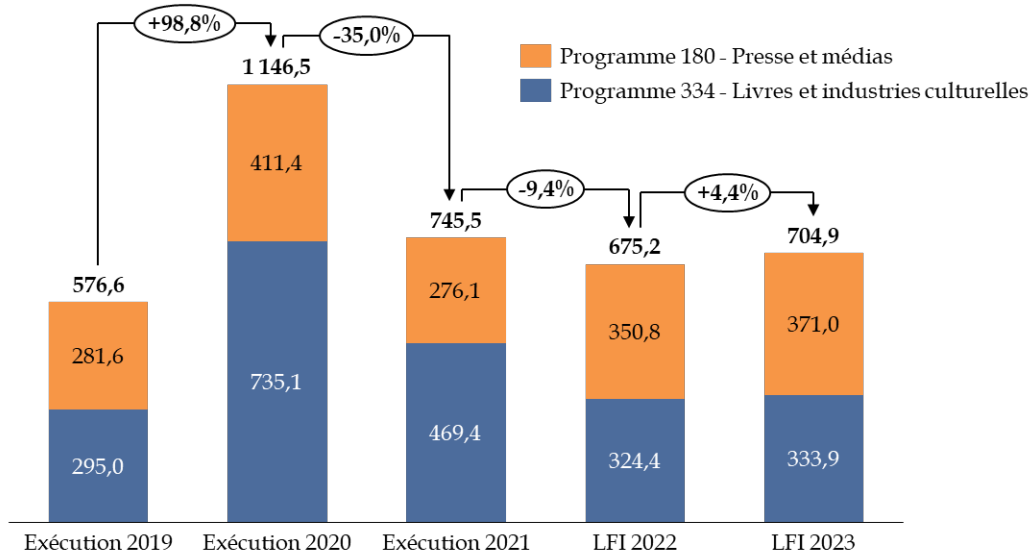
Plus de 53 % des dépenses de la mission relèvent du titre 6 « dépenses d'intervention » (94 % des crédits de paiement du programme 180). La mission ne comporte pas de dépenses de personnel de titre 2 puisque toutes les dépenses de personnel du ministère de la culture sont inscrites dans le programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture » rattaché à la mission « Culture ».

Le présent projet de loi de finances prévoit au titre de cette mission 702,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 704,9 millions en crédits de paiement (CP). Ces chiffres traduisent une progression par rapport à la loi de finances pour 2022 : + 0,6 % en AE et + 4,4 % en CP.

¹ L'audiovisuel public fait l'objet d'un compte de concours financiers (cf infra).

Évolution des crédits de paiement de la mission « Médias, Livre et industries culturelles » par programme entre 2019 et 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Note de lecture : La progression des crédits observée en exécution 2020 tient aux mesures adoptées à l'occasion des collectifs budgétaires en vue de lutter contre les incidences de la crise sanitaire.

La progression des crédits est plus marquée s'agissant du programme 180 « Presse et médias » que celle du programme 334 « Livre et industries culturelles ».

Corrigée de l'hypothèse d'inflation prévue en projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (4,3 %), les crédits en volume régressent de 3,5 % en AE et progressent de 0,1 % en CP.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Médias, Livre et industries culturelles » à périmètre courant

(en euros)

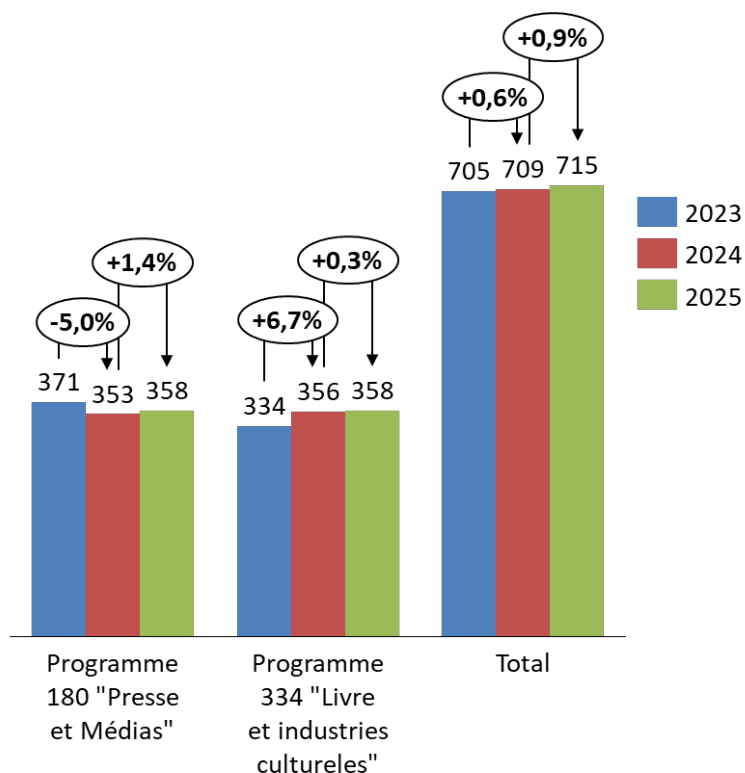
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution
Programme 180 : Presse et médias	350 759 363	371 009 279	+ 5,77 %
Programme 334 : Livre et industries culturelles	324 388 626	33 851 042	+ 2,92 %
Total	675 147 989	704 860 321	+ 4,40 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

La progression attendue en 2023 devrait se poursuivre à un niveau moindre au cours des deux exercices suivants, au regard de la trajectoire présentée dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Trajectoire prévisionnelle des crédits de paiement de la mission « Médias, Livre et industries culturelles » entre 2023 et 2025

(en millions d'euros)



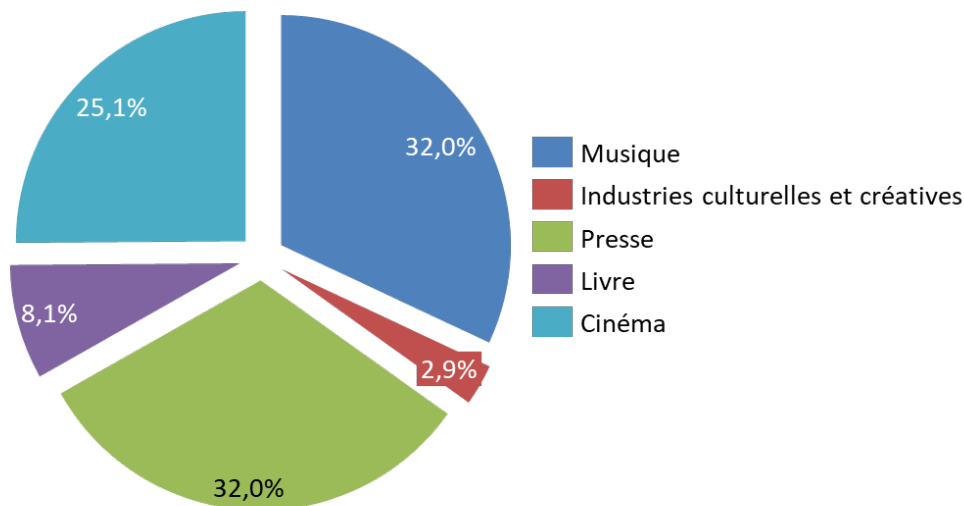
Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Par ailleurs, 2023 devrait constituer s'agissant du soutien aux filières visées par la mission, un retour à la normale budgétaire, après deux exercices marqués par la mise en œuvre du plan de relance. La mission budgétaire dédiée à celui-ci a en effet prévu, via le programme 363 « Compétitivité », 587 millions d'euros (AE=CP) répartis sur 2021 et 2022 afin de répondre aux défis posés par la crise sanitaire à l'ensemble du secteur :

- 210 millions d'euros destinés à la filière musicale ;
- 210 millions d'euros pour la filière presse ;
- 165 millions d'euros pour le secteur du cinéma ;
- 53 millions d'euros en CP pour la filière livre ;
- 19 millions d'euros en CP en faveur des industries culturelles.

Répartition des crédits du Plan de relance par secteur

(en pourcentage)



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

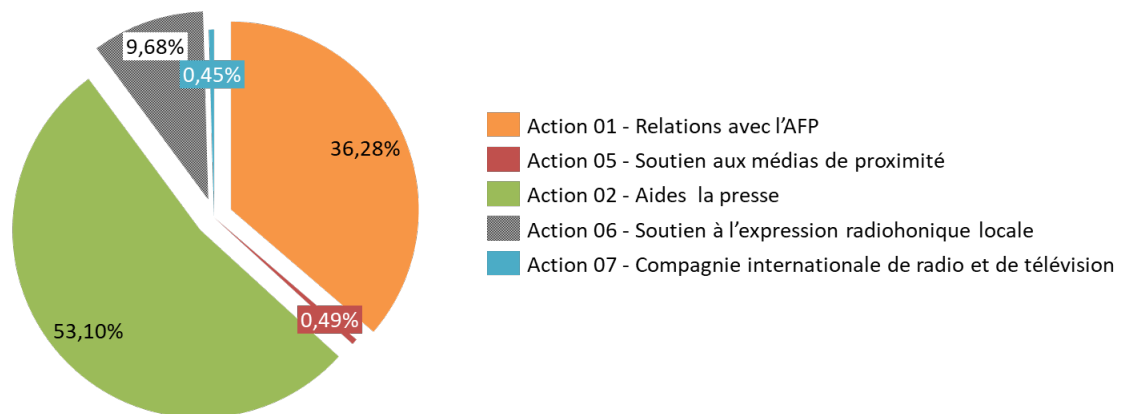
I. LE PROGRAMME « PRESSE ET MÉDIAS » : UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE 6 % DONT LA PERTINENCE N'APPARAÎT PAS JUSTIFIÉE

Le présent projet de loi de finances prévoit de porter les crédits du programme 180 « Presse et médias » à 372 millions d'euros en AE et 371 millions d'euros en CP, soit une progression de respectivement 6,1 % et 5,8 % par rapport à la loi de finances pour 2022.

Corrigée de l'hypothèse d'inflation prévue en projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (4,3 %), la progression des crédits en volume atteint 1,7 % en AE et 1,4 % en CP.

Trois des cinq actions du programme (relations financières avec l'Agence France Presse, soutien aux médias locaux de proximité et Compagnie internationale de radio et de télévision - CIRT) devraient bénéficier en 2023 d'une dotation équivalente à celle adoptée pour l'exercice précédent. Elles n'appellent pas de remarque particulière. Le redressement de l'Agence France Presse avait donné lieu à un examen approfondi du rapporteur spécial à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2022.

Répartition des crédits de paiement par action au sein du programme 180 « Presse et médias »



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

La progression des crédits vise donc les aides à la presse, dotées de 17,3 millions d'euros supplémentaires en CP et le soutien à l'expression radiophonique : 2,9 millions d'euros supplémentaires en CP.

**Évolution des crédits du programme 180 « Presse et médias »
de 2022 à 2023**

(en euros)

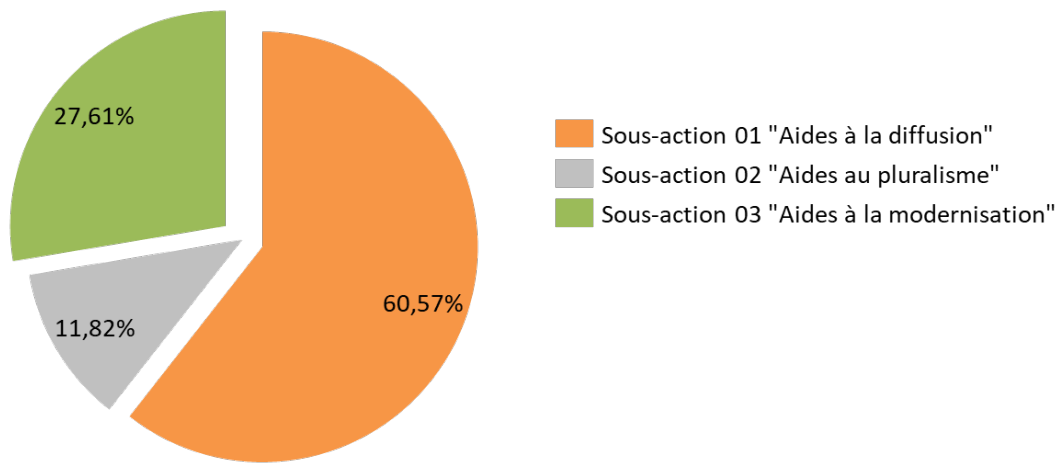
		LFI 2022	PLF 2023	Évolution
Action 01 : Relations financières avec l'AFP	AE	134 976 239	134 976 239	-
	CP	134 976 239	134 976 239	-
Action 02 : Aides à la presse	AE	179 186 325	197 542 361	+ 10,2 %
	CP	179 186 325	196 502 241	+ 9,7 %
Action 05 : Soutien aux médias de proximité	AE	1 831 660	1 831 660	-
	CP	1 831 660	1 831 660	-
Action 06 : Soutien à l'expression radiophonique locale	AE	33 098 639	36 032 069	+ 8,9 %
	CP	33 098 639	36 032 069	+ 8,9 %
Action 07 : Compagnie internationale de radio et de télévision	AE	1 666 500	1 666 500	-
	CP	1 666 500	1 666 500	-
Programme 180 : Presse et médias	AE	350 759 363	372 049 399	+ 6,2 %
	CP	350 759 363	371 009 279	+ 5,8 %

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

A. UNE RÉFORME DES AIDES À LA PRESSE COUTEUSE ET INACHEVÉE

L'action n° 2 du programme 180 recense trois types d'aides à la presse : les aides à la diffusion, les aides au pluralisme et les aides à la modernisation du secteur.

Répartition des crédits de paiement par sous-action au sein de l'action 02 « Aides à la presse »



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

Le montant total des aides à la presse devrait atteindre 197,5 millions d'euros en AE et 196,5 millions en CP en 2023.

Montant des aides à la presse prévues en 2023 au sein du programme 180

(en CP, en euros)

<i>Action</i>	<i>Montant</i>
Sous-action 01 « Aides à la diffusion »	118 993 939
<i>Aide au portage de la presse</i>	35 100 000
<i>Aide à l'exemplaire posté</i>	72 206 036
<i>Exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse</i>	11 687 903
Sous-action 02 « Aides au pluralisme »	23 225 000
<i>Aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires</i>	14 355 000
<i>Aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces</i>	1 400 000
<i>Aide au pluralisme des titres ultramarins</i>	2 000 000
<i>Aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale</i>	1 470 000
<i>Aide aux services de presse en ligne</i>	4 000 000
Sous-action 03 « Aides à la modernisation »	54 283 302
<i>Aide à la modernisation de la distribution de la presse</i>	27 850 000
<i>Aide à la modernisation des diffuseurs de presse</i>	6 000 000
<i>Fonds stratégique pour le développement de la presse</i>	15 433 302
<i>Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse</i>	5 000 000
Total	196 502 241

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

1. Une progression du montant dédié des aides à la presse qui répond à la sous-estimation affichée en 2022 des effets de la réforme des aides à la diffusion

Ce montant est en nette progression par rapport à 2022 : + 10,2 % en AE et + 9,6 % en CP. Cette augmentation constitue le prolongement logique, dans un premier temps de la réforme des aides à la distribution, intervenue en projet de loi de finances pour 2022. Celle-ci a débouché sur la mise en œuvre d'une **nouvelle aide à l'exemplaire à double barème** : l'un concernant les exemplaires postés et l'autre pour les exemplaires portés. Le rapporteur spécial avait alors noté que les crédits avaient été manifestement sous-évalués, le ministère de la culture annonçant une régularisation en fin d'exercice.

Le volet dédié aux exemplaires postés est destiné aux éditeurs des publications d'information politique et générale (IPG) et quotidiens à faibles ressources publicitaires ou à faibles ressources de petites annonces (QFRP/QFRA), d'une périodicité au maximum hebdomadaire. La loi de finances prévoyait pour 2022 une dotation de 62,3 millions d'euros, cette somme correspondant à 11/12^e de la totalité du coût estimé. Une régularisation était attendue 2023, elle se traduit dans le projet de loi de finances par une progression des crédits de 10,1 millions d'euros. **Afin d'encourager le portage, le montant de l'aide à l'exemplaire devrait diminuer à compter du 1^{er} janvier 2024**, sauf pour les exemplaires distribués dans les communes situées dans les zones dites peu denses.

Le second volet vise les titres portés par un réseau ou par une composante d'un réseau ayant conclu une convention-cadre avec la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture et qui seront donc éligibles au dispositif. Un montant incitatif est mis en place pour les publications IPG hebdomadaires afin de les inciter à recourir à ce dispositif. Les crédits prévus pour 2022 - 23,5 millions d'euros - étaient, là encore, sous-évalués, le ministère de la culture tablant sur une régularisation en 2023 une fois les données relatives aux volumes portés en 2022 connus. Le projet de loi de finances prévoit ainsi une majoration des crédits de l'ordre de 12,6 millions d'euros (AE=CP).

La direction générale des médias et des industries culturelles table sur une diminution des crédits dédiés à ces deux aides à compter du prochain exercice. Le montant devrait ainsi être ramené à 79 millions d'euros en 2026, contre 107,4 millions d'euros en 2023.

Le rapporteur spécial s'était interrogé, dans son rapport de contrôle sur les aides à la presse¹, sur la poursuite d'un soutien à fonds perdus au transport postal, alors même que la digitalisation de la presse, la rapidité de la diffusion de l'information comme le coût écologique de la distribution rendent ce mode de distribution en large partie obsolète. **La grille tarifaire prévue par la réforme couvre la période 2022-2026. Il apparaît opportun qu'il s'agisse de la dernière période couverte et que les financements publics soient totalement orientés à cette date vers la modernisation du secteur.**

La volonté de valoriser le portage apparaît logique même s'il convient de garder en mémoire l'échec des dernières réformes de l'aide au portage. Les éditeurs des QFRP et des QFRPA bénéficient, quant à eux, de tarifs postaux si avantageux qu'ils n'ont aucun intérêt à recourir au portage. Le changement de grille tarifaire postale peut cependant inciter à ce changement de modèle. Par ailleurs, les réseaux de la presse quotidienne régionale (PQR) restent très réticents à s'ouvrir au portage multi-titres par peur de la concurrence. **La prise en compte de l'ouverture des réseaux dans l'attribution de la partie portage de l'aide unique devrait permettre de tempérer cette réserve.** Il appartient également aux acteurs de ce secteur de prendre conscience du **potentiel dont dispose ce type de réseau à l'heure du développement massif de la livraison de petits colis à domicile.** Les réseaux de portage ne sauraient en effet servir uniquement de biais pour la livraison de journaux. **L'extension des réseaux de portage à d'autres livraisons permettrait de les valoriser. Elle faciliterait de la sorte un désengagement progressif de l'État dans le soutien au portage.**

2. Une réforme incomplète des aides à la presse

Pour le rapporteur spécial, la distribution ne peut cependant constituer le seul prisme en vue d'une réforme des aides à la presse. La corrélation entre la nature actuelle des aides et leur modalités d'attribution d'un côté et les défis posés en termes industriels par la mutation de l'accès à l'information et les conséquences de celle-ci sur la vie de titres de presse de l'autre doivent servir de points cardinaux à une réforme d'ampleur du régime d'aides.

La grille d'analyse sous-jacente à la maquette budgétaire tend en effet à souligner une inadéquation entre les enjeux actuels et les réponses, pour parties dépassées qui y sont apportées au plan financier. **L'aide à la presse doit aujourd'hui être conçue comme une aide à l'investissement et non plus comme un soutien à des titres fragiles, n'ayant pas pu ou su procéder à une révision de leurs modèles ou comme un appui à des messageries qui ne peuvent rien face à la diminution inexorable du**

¹ Vitamine ou morphine : quel avenir pour les aides à la presse écrite ? Rapport d'information de M. Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances n° 692 (2020-2021) - 16 juin 2021.

lectorat « papier ». Il s'agit de passer d'une logique de rafistolage à celle d'un accompagnement rationnel.

Le rapporteur spécial plaide ainsi pour la refonte de l'ensemble des aides (distribution, pluralisme, modernisation) versées actuellement à plusieurs acteurs de la filière en une aide unique au titre, évolutive en fonction de son degré de digitalisation, de sa participation à la connaissance et au savoir - la question de la pertinence du critère IPG est notamment posée - et de son accès aux ressources publicitaires.

Au-delà de l'aide à la distribution et à la modernisation, **la question des aides au pluralisme doit être posée.** Le dispositif profite de fait à quatre quotidiens (La Croix, L'Humanité, Libération et L'Opinion) sans qu'une réflexion ne soit lancée sur la structure même de ces groupes de presse. **L'angle de la faiblesse des ressources publicitaires ne peut servir de seul motif à l'attribution d'une subvention.** Une analyse des groupes sur lesquels certains de ces titres peuvent s'appuyer par ailleurs doit également servir de critère en vue de l'attribution de fonds publics. Le même raisonnement s'applique aux publications autres que quotidiennes concernées par ces aides. De fait, **il pourrait être opportun, dans un contexte de concentration des médias, de procéder à une réorientation des aides au pluralisme, désormais conçues comme un soutien à l'indépendance,** visant presse écrite et médias tout en ligne. La notion d'indépendance serait dès lors un critère de majoration de l'aide unique au titre.

3. Une dépense fiscale à réévaluer

La loi de finances pour 2023 prévoit une dépense fiscale en faveur de la presse de l'ordre de 174 millions d'euros.

Dépenses fiscales en faveur de la presse

(en millions d'euros)

Type de dépenses	Chiffrage 2021	Chiffrage 2022	Chiffrage 2023
Taux de TVA de 2,10 % applicable aux publications de presse	145	155	160
Déduction spéciale prévue en faveur des entreprises de presse	1	1	1
Réduction d'impôt accordée au titre des souscriptions en numéraire au capital d'entreprises de presse	< 0,5	< 0,5	< 0,5
Réduction d'impôt pour souscription au capital des sociétés de presse	-	< 0,5	< 0,5
Crédit d'impôt sur le revenu au titre du premier abonnement	-	3	3
Exonération de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de diffuseurs de presse spécialisée	5	3	5
Exonération de cotisation foncière des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de diffuseurs de presse spécialisée	5	5	5
Total	156	168	174

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

Plusieurs dispositifs interrogent.

Réévalués afin d'aider à faire face à la crise de la filière, les deux dispositifs visant la souscription au capital de sociétés de presse peinent ainsi à prouver leur efficacité¹. Ce qui interroge sur les mesures adoptées en loi de finances pour 2021. **La loi de finances pour 2021 prévoit en effet de doubler les plafonds applicables pour les versements des particuliers au capital d'entreprises de presse effectués à partir du 1^{er} janvier 2021²**. Cette amélioration du dispositif n'a pas suscité une adhésion massive : seuls 2 148 ménages l'ont utilisé en 2021. **La loi de finances pour 2021 a également rétabli le principe d'une réduction d'impôt équivalant à 25 % du montant d'une souscription au capital d'une société de presse, qui interviendrait entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2024³**. Ce dispositif n'avait pas été prorogé au-delà de 2013 : seules 18 entreprises avaient à l'époque bénéficié de cette réduction, le montant de la dépense fiscale étant estimé à 1 million d'euros. Là encore, la réactivation du dispositif s'avère être un échec : aucune entreprise n'a été concernée par la réouverture du dispositif en 2021.

Le crédit d'impôt sur le premier abonnement d'une durée d'un an minimum à une publication ou à un service de presse en ligne qui présente le caractère de presse d'information politique et générale (IPG), instauré en troisième loi de finances rectificative pour 2020⁴, suscite également un doute. Ce dispositif devait permettre d'augmenter le lectorat et faciliter ainsi un redémarrage du marché publicitaire tout en garantissant un flux de trésorerie pour les entreprises de presse. Le dispositif avait été modifié lors des débats à l'initiative du Sénat afin de le rendre plus attractif en supprimant plafond et condition de revenus tout en ramenant la prise en charge à 30 % du montant de l'abonnement, contre 50 %. Il était initialement accordé une fois pour un même foyer fiscal jusqu'au 31 décembre 2022. Le coût de la dépense fiscale en année pleine était alors évalué à 60 millions d'euros. Elle constituait un des éléments clés du plan d'aide à la filière. Reste que ce crédit d'impôt a été déclaré conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État par la Commission européenne le 16 avril 2021⁵ et n'a donc pu entrer en vigueur que le 9 mai suivant⁶. S'il a logiquement été prorogé d'un an en loi de finances pour 2022, il a cependant été encadré par une condition de ressources et soumis à une nouvelle validation de la Commission européenne, repoussant son entrée en vigueur au 13 juin

¹ Articles 199 terdecies-0 et 220 undecies du code général des impôts.

² Article 114 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

³ Article 147 de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021.

⁴ Article 2 de la loi n°2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

⁵ Décision n°SA59065.

⁶ Décret n°2021-560 du 7 mai 2021 fixant la date d'entrée en vigueur du crédit d'impôt sur le revenu pour le premier abonnement à un journal, à une publication périodique ou à un service de presse en ligne d'information politique et générale instauré par l'article 2 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

dernier¹. **Cette condition de ressources et ce retard dans la mise en œuvre ont fragilisé la portée d'un mécanisme remis en cause par les éditeurs eux-mêmes.** Ceux-ci contestent en effet la **charge administrative** qu'il génère pour eux (obligation de contrôle d'une absence d'abonnement préalable à un titre IPG dans les trois années précédentes et émission de reçus fiscaux) comme son **inadéquation**, compte-tenu de la durée minimale de douze mois aux **offres sans engagement, notamment en ligne**, qui peuvent séduire un nouveau lectorat. **Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la dépense fiscale ne soit *in fine* estimée qu'à 3 millions d'euros pour les exercices 2022 et 2023, loin des ambitions initiales.** Le projet de loi de finances pour 2023 tel que modifié à l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, prévoit d'ailleurs la suppression du crédit d'impôt dès la fin du présent exercice.

Le dispositif prévu par l'amendement dit « Charb », non couvert par le programme 180 tend également à montrer ses limites, s'agissant de la presse imprimée. La loi du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse a en effet élargi le régime fiscal du mécénat prévu à l'article 200 du code général des impôts aux associations œuvrant pour le pluralisme de la presse. Cet article ouvre la possibilité pour des fonds de dotation de soutenir des associations ou fondations agissant dans le soutien du pluralisme de la presse. Les organismes éligibles sont les associations d'intérêt général, les fonds de dotation d'intérêt général qui exercent des actions concrètes en faveur du pluralisme de la presse et les fonds de dotation qui financent des associations d'intérêt général en faveur du pluralisme de la presse.

Deux associations gèrent les dons effectués dans ce cadre :

- Presse et Pluralisme, pour les publications, créée en décembre 2007, à l'initiative des principaux syndicats de la presse française imprimée. Elle a pour objet d'œuvrer en faveur du pluralisme de la presse payante en France ;
- J'aime l'info, pour les sites de presse en ligne, créée en 2011.

En 2021, Presse et Pluralisme a enregistré 2,5 millions d'euros de dons en faveur de 47 médias, contre 3 millions d'euros de dons pour 48 bénéficiaires en 2020. A l'inverse, J'aime l'info a collecté 3,7 millions d'euros de dons en faveur de 91 médias, contre 2 millions d'euros et 88 bénéficiaires en 2020.

¹ Décret n° 2022-879 du 10 juin 2022 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au crédit d'impôt sur le revenu pour le premier abonnement à un journal, à une publication périodique ou à un service de presse en ligne d'information politique et générale issues de l'article 78 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

4. La fin de la mise en œuvre du Plan de relance

Le programme 363 - Compétitivité de la mission Plan de relance - prévoyait, sur la période 2021-2022, 140 millions d'euros (AE=CP), afin de financer trois priorités :

- un plan pour accompagner la transition écologique du secteur de la presse et les changements de pratique dans l'imprimerie (47 millions d'euros) ;

- la majoration des crédits alloués au Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité du secteur (45 millions d'euros) ;

- un soutien aux marchands de journaux sur le territoire et la mise en place d'un fonds pour la résorption de la précarité dans ce secteur d'activité (48 millions d'euros).

Ces crédits s'intégraient dans le plan de filière de 377 millions d'euros sur deux ans présenté par le Président de la République le 27 août 2020. Cette somme couvrait les nouvelles lignes budgétaires créées en loi de finances pour 2021, et une partie des crédits dégagés en troisième loi de finances rectificative pour 2020. Elle intégrait également la dépense fiscale liée à la création de l'impôt au titre d'un premier abonnement.

Le rapporteur spécial avait émis des doutes sur le contenu et le coût du plan de filière.

22 % des crédits dédiés à la presse ont ainsi été fléchés vers un plan réseau imprimerie (PRIM) destiné à accélérer le départ de 1 553 salariés du secteur de l'imprimerie, soit près de 60 % des effectifs actuels. Or le PRIM relève avant tout d'un gigantesque plan social ciblant les imprimeries et ne correspond pas véritablement à l'objectif de rebond affiché.

S'agissant de la majoration des crédits du FSDP destinée à favoriser l'accompagnement de la transition vers le numérique des principaux acteurs de la filière, en particulier les éditeurs, **le rapporteur spécial rappelle qu'il n'appartient pas à l'État de se substituer aux éditeurs dans la définition d'une offre numérique ou du choix d'un support et de financer ainsi l'intégralité du processus de digitalisation de la presse, sauf à créer une distorsion de concurrence avec d'autres secteurs. L'accompagnement doit donc prendre en compte le degré de digitalisation déjà existant pour chaque titre et être modulé en fonction de celui-ci.**

Par ailleurs, l'ouverture de nouvelles lignes de crédits en faveur de la transition numérique ne saurait occulter la mise en place d'autres instruments juridiques en vue de renforcer les ressources des médias de presse écrite présents sur internet (kiosques numériques, droits voisins, publicité numérique). L'aide budgétaire ne peut constituer la seule réponse au défi de la digitalisation.

Le plan de filière couvrirait par ailleurs les crédits dédiés à la restructuration de Presstalis et son remplacement par France Messagerie (140 millions d'euros AE = CP prévus par la troisième loi de finances rectificative pour 2020).

B. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES MOYENS DÉDIÉS AU FONDS DE SOUTIEN À L'EXPRESSION RADIOPHONIQUE (FSER) QUI INTERROGE

L'action 06 - Soutien à l'expression radiophonique locale du programme 180 regroupe les crédits dédiés au Fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER). Ce fonds couvre 706 radios associatives non commerciales.

Le FSER est chargé de soutenir le secteur radiophonique local associatif, considéré comme le garant de l'expression du pluralisme et de la communication de proximité. Il distribue à cet effet des aides aux radios locales associatives accomplissant une mission de « communication sociale de proximité » lorsque leurs ressources publicitaires sont inférieures à 20 % de leur chiffre d'affaire total¹. **Ces aides représentent 40 % des ressources des radios couvertes par le Fonds.**

Quatre subventions sont versées :

- la **subvention d'installation** d'un montant maximal de 16 000 euros ;

- la **subvention d'équipement**, appelée à financer 50 % des dépenses d'investissement, dans la limite de 18 000 euros par période de cinq ans ;

- la **subvention d'exploitation** ;

- la **subvention sélective à l'action radiophonique**, destinée à soutenir les services de radio ayant réalisé des actions particulières dans un certain nombre de domaines, à l'instar de l'emploi, de l'intégration, de la lutte contre les discriminations, de la culture et de l'éducation. Cette subvention représente au plus 25 % du montant total des subventions de fonctionnement attribuées chaque années (installation, exploitation et équipement).

¹ Décret n° 2006-1067 du 25 août 2006 pris en application de l'article 80 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, relative à la liberté de communication.

Le FSER finance également, depuis 2021, le soutien à la création radiophonique et aux podcasts. Cet appui prend la forme d'un accompagnement dans l'écriture ou la réécriture d'œuvres originales, via l'octroi d'une subvention forfaitaire comprise entre 3 000 et 5 000 euros.

Le présent projet de loi de finances prévoit de majorer de 2,9 millions d'euros les crédits dédiés au FSER, portant le montant de sa dotation à 36 millions d'euros. Cette progression s'inscrit dans la continuité de celles constatées en lois de finances pour 2021 - 1,25 million d'euros - et 2022 (1,1 million d'euros).

1. Un soutien inadapté à l'état du développement de la radio numérique ?

Plus de la moitié de ces mesures nouvelles (1,7 million d'euros) est destinée à prendre en compte le nombre croissant des radios autorisées à émettre en modulation de fréquence ou en numérique terrestre (DAB +), dans un contexte de réduction de leurs ressources publicitaires. **Les coûts liés au déploiement de la radio numérique terrestre, appelée à compléter voire remplacer la modulation de fréquence (FM), sont en effet importants.** Ce nouveau format numérique est destiné à éviter les décrochages en cas de changement de zone et les grésillements. Il s'agit d'un enjeu important pour les stations régionales qui pourront ainsi élargir leur audience et disposer de nouvelles ressources publicitaires. La progression des crédits relève donc d'une logique de rattrapage, afin de prendre acte de l'augmentation du nombre de radio éligibles constaté entre 2017 et 2020.

Reste que cette dotation, même majorée, ne permet pas totalement d'appuyer les radios FM en vue de soutenir leur développement numérique. En effet, les radios FM ne sont éligibles qu'une fois au dispositif. Celles qui perçoivent une aide du FSER au titre de leur mode de diffusion actuel ne peuvent donc bénéficier d'un apport complémentaire en vue de leur diffusion en DAB +.

Il convient en outre, de noter que la couverture en DAB + reste limitée à 42 % de la population métropolitaine. Le ministère de la culture relève trois facteurs expliquant le retard pris dans sa généralisation :

- l'impact de la crise sanitaire sur le déploiement ;

- la faible pénétration des récepteurs compatibles (autoradios, postes dédiés, radioréveils, chaînes hifi) au sein des foyers, lié à la fois à un cycle de renouvellement assez long s'agissant de ces équipements et à l'absence de compatibilité avec les smartphones. La progression du nombre de foyers équipés devrait être ainsi limitée d'ici à 2025 ;

- le développement de l'écoute de la radio en mode connecté, facilitée par la progression du haut-débit.

Dans ces conditions, le rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence d'un soutien budgétaire au développement d'une technique qui peut apparaître pour l'heure inadaptée à la consommation actuelle de contenus audio. Il note, en outre, que la question de la diffusion numérique a déjà été prise en compte au sein de la troisième loi de finances rectificative pour 2020¹. Celle-ci prévoyait en effet une dotation de 30,5 millions d'euros destinée à alimenter un dispositif de soutien aux dépenses de diffusion hertzienne des radios privées et des télévisions présentes dans l'Hexagone et en outre-mer. Ce soutien s'inscrit en complément des mesures transversales déjà mises en place par le Gouvernement. Aux termes du décret n° 2020-1835 du 10 avril 2021, ce mécanisme comporte trois composantes :

- un soutien à la diffusion des radios privées en bande FM, à l'exception des radios associatives ayant bénéficié en 2020 du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale ;

- un soutien à la diffusion en radio numérique terrestre (DAB+) pour tous les services autorisés ayant commencé à émettre, à l'exception des radios associatives ayant bénéficié en 2020 du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale ;

- un soutien à la diffusion en TNT des télévisions locales.

Les aides ont été versées entre août 2021 et septembre 2021. **Il aurait été pertinent de procéder à une évaluation des deux premières composantes** afin de vérifier l'adéquation des moyens mis en place à l'objectif visé.

2. La pérennisation du soutien à la création radiophonique

Le présent projet de loi de finances prévoit également de dégager 1,2 million d'euros supplémentaires afin de pérenniser l'expérimentation du soutien au secteur de la création radiophonique et du podcast.

Lancé en 2021, ce soutien a permis d'accompagner 113 projets la première année, entraînant sa reconduction en 2022. Le dispositif était alors financé par redéploiement de crédits non utilisés. Son coût est estimé à 1,5 million d'euros.

Sans remettre en cause la nécessité de cet accompagnement, le rapporteur spécial s'interroge sur le quasi doublement des moyens qui lui sont attribués, aucun bilan de l'expérimentation en 2022 n'ayant été manifestement effectué. Il note par ailleurs la création d'un Observatoire du podcast en 2022, chargé selon le projet annuel de performances, de fournir des données d'études sur l'économie du secteur. Le rapporteur spécial s'étonne que le ministère de la culture ou l'Arcom ne disposent pas de tels

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

éléments d'analyse, au point de créer une nouvelle structure qui devrait, en toute logique bénéficier d'un financement et justifie ainsi la majoration de la dotation du FSE de 1,2 million d'euros prévue dans le présent projet de loi de finances. Cette nouvelle enveloppe vient *in fine* financer des projets mais aussi des frais de structure.

II. LE PROGRAMME « LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : DES FINANCEMENTS INSUFFISANTS ?

Le programme « Livre et industries culturelles » est composé de deux actions. L'action 01 « Livre et lecture » représente 91 % des crédits de paiement du programme.

Les crédits de paiement dédiés au programme « Livre et industries culturelles » devraient enregistrer une majoration de près de 9,5 millions d'euros en 2023, soit une progression de 2,9 % par rapport à la loi de finances pour 2022. Dans le même temps, les autorisations d'engagement devraient quant à elles diminuer de 4,92 % (- 17 millions d'euros environ).

Corrigée de l'hypothèse d'inflation prévue en projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (4,3 %), les crédits en volume régressent de 8,8 % en AE et 1,3 % en CP.

Évolution des crédits du programme 334 « Livre et industries culturelles » de 2022 à 2023 à périmètre courant

(en euros)

	LFI 2022		PLF 2023		Variation 2023/2022 (%)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Livre et lecture	319 710 694	300 673 721	296 686 040	304 187 054	- 5,93	+ 2,53
02 - Industries culturelles	27 702 586	27 702 586	29 663 988	29 663 988	+ 7,08	+ 7,08
334 - Livre et industries culturelles	335 728 626	316 930 228	347 457 965	324 433 411	- 4,92	+ 2,92

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

A. UNE ACTION EN FAVEUR DU LIVRE A REDÉFINIR

L'action 01 « Livre et lecture » du programme 334 devrait être dotée en 2023 de 300,7 millions d'euros en AE et 304,2 millions d'euros en CP. Elle ne résume pas pour autant l'action du ministère de la culture en faveur du livre, éclatée entre plusieurs programmes.

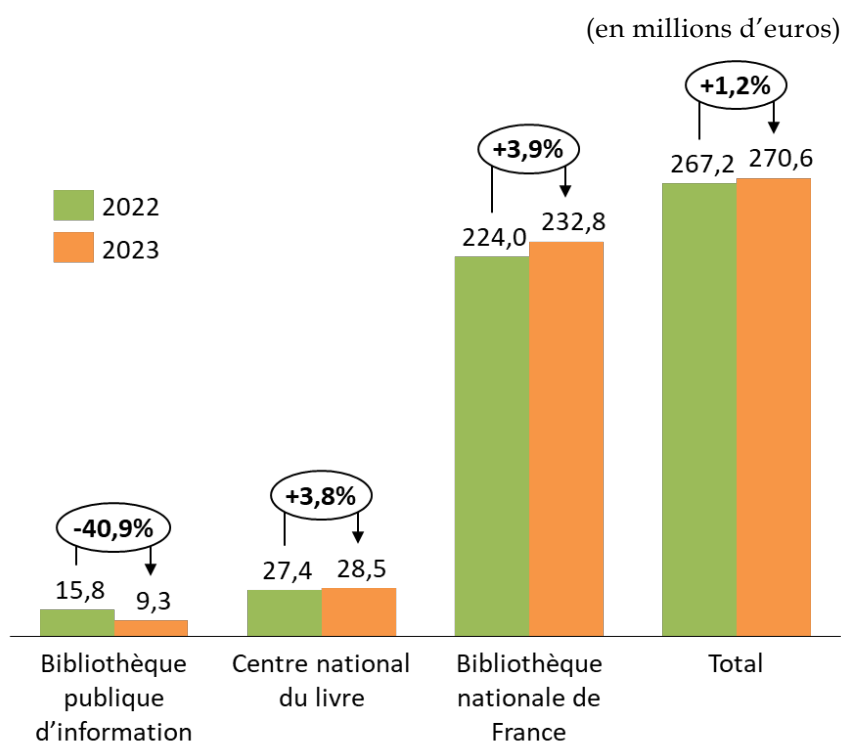
1. Un financement principalement tourné vers les opérateurs

a) Près de 90 % des crédits de l'action sont dédiés à la Bibliothèque nationale de France, à la Bibliothèque publique d'information et au Centre national du Livre

89 % des crédits de l'action consistent en des dotations versées à trois opérateurs : la Bibliothèque nationale de France (BnF), la Bibliothèque publique d'information (Bpi) implantée au Centre national d'art et de culture Georges Pompidou et le Centre national du livre.

La progression modérée des crédits de paiements dédiés à ces opérateurs (+3,4 millions d'euros, soit une majoration de 1,2 % par rapport au projet de loi de finances) occulte des situations diverses.

Évolution des crédits de paiement dédiés aux opérateurs de l'action 01 du programme 334 entre 2022 et 2023



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

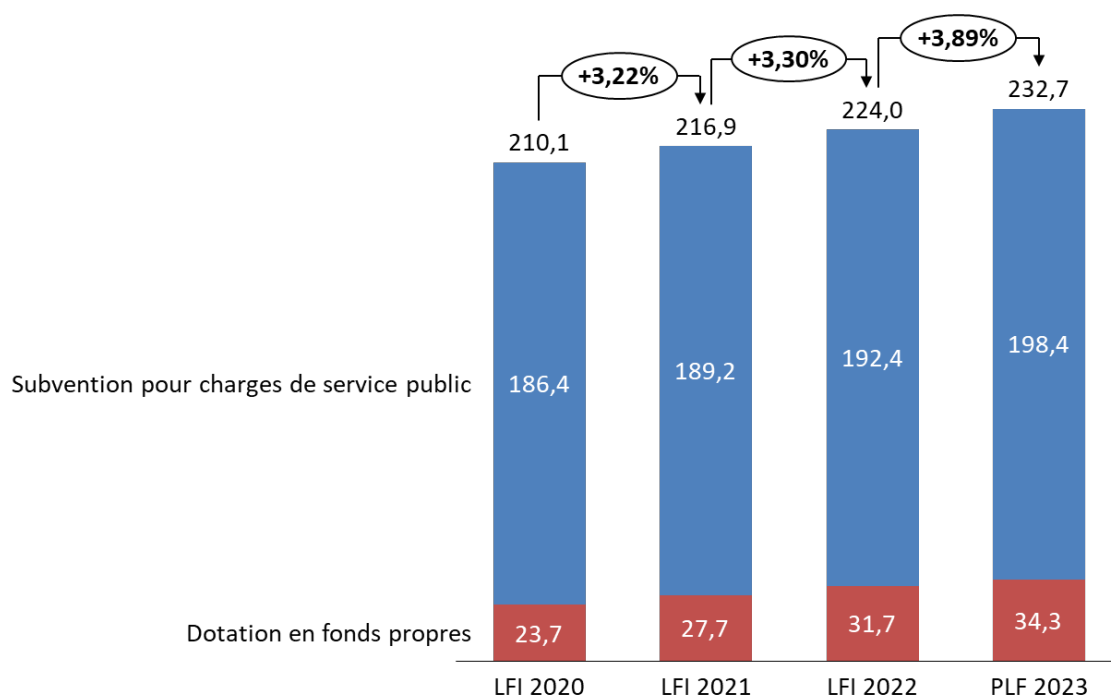
La baisse des crédits dédiés à la Bpi est justifiée par la fermeture en 2023 du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou pour travaux à compter de 2023. Cette diminution (-6,5 millions d'euros) permet, au global, de compenser la hausse des crédits dédiés à la Bibliothèque nationale de France.

b) *La Bibliothèque nationale de France : tonneau des Danaïdes de la mission*

Établie à 232,8 millions d'euros en 2023, la subvention versée à la Bibliothèque nationale de France constitue la plus importante subvention versée à un opérateur du ministère de la culture.

Évolution des ressources de la Bibliothèque nationale de France depuis 2020

(en CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

(1) Des travaux inévitables mais sous-financés

Les travaux de réhabilitation du site Richelieu et la remise à niveau des équipements du site Tolbiac ont largement contribué à la progression de subvention versée. **La réouverture du quadrilatère Richelieu (247,6 millions d'euros, dont 205 millions d'euros versés par le ministère de la culture) ne signifie pas la fin des travaux pour l'opérateur, le site François Mitterrand étant confronté à l'obsolescence de ses équipements.** Plusieurs chantiers ont ainsi déjà débuté, certains devant prendre fin en 2027, pour un montant total de 63,3 millions d'euros. Il en va ainsi :

- du remplacement du système de sécurité incendie, estimé à 31 millions d'euros, les travaux devant s'étaler de 2020 à 2026 ;

- de la rénovation des équipements de la gestion technique centralisée et du système de gestion technique électrique, pour un montant de 5,4 millions d'euros étalé entre 2019 et 2025 ;

- du remplacement des 62 ascenseurs du socle, soit 1 million d'euros par an entre 2020 et 2026 ;

- du renouvellement décennal du transport automatique des collections et des documents, soit 5,9 millions d'euros étalés entre 2016 et 2027 ;

- l'amélioration de la performance énergétique des centrales de traitement d'air. Le coût de 1,3 million d'euros sera étalé entre 2022 et 2027 ;

- le remplacement des groupes froids de la production centralisée, soit 4 millions d'euros entre 2022 et 2025 ;

- la rénovation des installations électriques de puissance pour un coût de 9,7 millions d'euros à financer à partir de 2023.

Reste que ce **programme de travaux ne couvre pas les investissements à mener à moyen terme afin de répondre aux enjeux climatiques et énergétiques** :

- les façades sont composées de 10 000 fenêtres environ qui s'avèrent mal isolées. Le coût du remplacement de chacune d'entre elles dépasse aujourd'hui 16 000 euros ;

- les appareils d'éclairage (50 418 sources lumineuses) sont appelés à être remplacés par des équipements basse consommation, qui pourraient permettre une réduction de 13 % de la consommation énergétique du site de Tolbiac. Le coût de l'opération est estimé à 10 millions d'euros.

Aucun des deux projets n'a bénéficié de concours via le plan de relance ou le plan de résilience.

Plus largement, le **rapporteur spécial note que les dépenses théoriquement nécessaires pour maintenir le site de Tolbiac en ordre de marche sont estimées à 57 millions d'euros en AE et 59 millions d'euros en CP entre 2023 et 2025**. Or, seule une partie des opérations a été intégrée aux demandes de financement d'ici à 2025. Le montant des frais dédiés aux travaux devrait, dans ces conditions, s'élever à 40 millions d'euros en AE et 42 millions en CP sur la période. Plusieurs chantiers ont ainsi été suspendus : rénovation de la vidéo-protection, plantation de grands arbres dans le jardin, amélioration de la climatisation, valorisation des eaux d'exhaure ou travaux d'éclairage.

Le contexte inflationniste (+ 3,5 millions d'euros de dépenses énergétiques en 2022, + 15 millions d'euros attendus en 2023) conduit, par ailleurs, à un freinage massif des dépenses d'investissement de l'ordre de 20 % (- 7,4 millions d'euros depuis août 2022). Cette réduction est, appelée à se poursuivre en 2023. L'extrême faiblesse des ressources propres - 5 % environ - ne permet pas de compenser cette évolution. Le collectif budgétaire de fin d'exercice 2022 prévoit cependant une majoration de la dotation de la BnF de 7 millions d'euros aux fins de prise en compte des surcoûts énergétiques.

(2) Le projet de nouveau pôle de conservation des collections

Le présent projet loi de finances prévoit, par ailleurs, à hauteur de 4 millions d'euros, le deuxième versement destiné **au financement du futur pôle regroupant le conservatoire national de la presse** et le centre de conservation des collections, qui sera installé à Amiens à l'horizon 2028. Ce chantier se justifie par la saturation des espaces de stockage au sein des deux sites parisiens. Le dépôt légal représente en effet 5 à 6 kilomètres de livres chaque année, la disparition de celui-ci au profit du numérique telle qu'imaginée au moment de la construction de la Bibliothèque François Mitterrand ne s'étant, *in fine*, jamais concrétisée.

Le coût total du dispositif est estimé à 100 millions d'euros, l'État s'étant engagé à participer à hauteur de 30 millions d'euros. Le reste du financement est porté à parts égales par la Bibliothèque nationale de France, via des opérations de revente, d'ici 2028, de locaux inutilisés (Sablé-sur-Sarthe, Bussy-Saint-Georges), et les collectivités territoriales.

(3) Des personnels insuffisants ?

Les effectifs de la Bibliothèque nationale de France connaissent une certaine stabilité depuis 2016, après une diminution des emplois supérieure à 10 % entre 2009 et 2015 : - 260 ETPT sur la période.

La qualité de l'accueil et du fonctionnement des deux sites a pu être altérée par cette absence de recrutements. Même si des progrès ont été enregistrés (fin de la fermeture technique annuelle d'une dizaine de jours par an, augmentation du nombre d'ouvrages réservables), il convient de rappeler que les deux sites sont fermés le lundi matin et que la communication directe de documents n'est pas possible avant midi, les chercheurs pouvant néanmoins réserver les documents la veille de leur venue. **Au sous-financement des travaux correspond donc un sous-investissement dans les moyens humains, les deux pouvant apparaître paradoxaux au regard de la dotation conséquente et croissante accordée chaque année à l'opérateur.**

La réouverture du site Richelieu et la création, en son sein, du musée, le développement du dépôt légal numérique et la préparation des collections en vue de leur transfert sur le futur centre de conservation d'Amiens constituent ainsi **autant de missions nouvelles qui ne semblaient qu'insuffisamment couvertes par la dotation accordée à l'opérateur.**

La réouverture du site Richelieu a certes conduit, en 2022, à une majoration de la dotation de la BnF de l'ordre de 2 millions d'euros au titre des dépenses de personnel. **Ces nouveaux crédits se sont cependant avérés insuffisants, l'établissement bénéficiant finalement, en cours de gestion d'un financement complémentaire dédié au recrutement de 20 ETP supplémentaires afin d'améliorer les conditions d'accueil et de communication des documents et de préparer le transfert des collections**

vers Amiens. Cette dernière mission devait en principe s'effectuer à effectifs constants.

Il convient de relever à ce stade que le nombre de personnes physiques employées par la BnF a progressé entre 2021 et 2022, passant de 2 257 à 2 312. Reste que convertis en équivalent temps plein travaillé, le nombre d'agents est en baisse entre les deux exercices passant de 2 148,16 ETPT à 2142,40. **La prise en compte en année pleine des 20 ETPT recrutés au deuxième semestre 2022 devrait cependant contribuer à majorer les effectifs en 2023.**

2. Un soutien à l'industrie du livre à réévaluer ?

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit de financer à hauteur de 25,2 millions d'euros en AE et 22,8 millions d'euros en CP deux sous-actions qui ne visent pas directement des opérateurs. :

- la sous-action 03, dédiée au développement de la lecture et des collections, sera ainsi abondée à hauteur de 11,8 millions d'euros en AE et 9,4 millions d'euros en CP ;

- la sous-action 04 destinée à soutenir éditeurs, libraires et professionnels du livre, devrait être dotée de 13,4 millions d'euros (AE = CP).

a) Une poursuite inopportune du quoi qu'il en coûte en faveur de l'édition et des librairies ?

Les crédits dévolus à la sous-action 04 ont toute leur place au sein d'une mission budgétaire dédiée aux industries culturelles. La sous-action vise principalement le financement de la Centrale de l'édition et du Bureau international de l'édition française (BIEF), dont une partie des missions sont centrées sur l'exportation des livres ainsi que le Syndicat de la librairie française (10,5 millions d'euros au total) et le développement, dans les territoires, des librairies et des maisons d'édition (2,9 millions d'euros). Cette sous-action enregistre une majoration de crédits de l'ordre de 2,2 millions d'euros. **Cette majoration, dans un contexte de bonne santé de l'économie du livre, l'année 2021 étant qualifiée d'exceptionnelle par le ministère de la culture dans ses réponses au questionnaire budgétaire, interroge.**

Le marché du livre imprimé neuf et d'occasion et numérique a, en effet, enregistré une progression de 13 % par rapport à 2019, le portant à 4,9 milliards d'euros. Le chiffre d'affaires des libraires a progressé de 20 % par rapport à 2020. L'année 2021 est, d'ailleurs, d'après le syndicat de la librairie française, celle de la plus forte hausse de reprises et de créations de librairies : 147 projets ont été réalisés, soit 3 fois plus qu'en 2019. Le chiffre d'affaires des éditeurs a, quant à lui, cru de 10 % par rapport à 2019 et de 12 % par rapport à 2020. Les premiers éléments relatifs au premier semestre 2022 tendent à confirmer ces tendances.

La progression des crédits intrigue d'autant plus qu'une large partie des crédits vise à financer deux organisations - la Centrale de l'édition et le BIEF - dont les missions se recoupent.

Il convient de rappeler à ce stade qu'une partie des crédits de la mission « Plan de relance » dédiés à la filière Livre (53 millions d'euros au total) étaient destinés à favoriser les investissements des librairies (6 millions d'euros versés dès 2021) et à soutenir l'extension des opérations commerciales ponctuelles « Jeunes en librairie » (7 millions d'euros). Il aurait pu être opportun d'évaluer l'efficacité de ces actions avant de majorer une nouvelle fois le soutien aux éditeurs et aux libraires.

b) Une maquette budgétaire à revoir

Le maintien de crédits dédiés au développement de la lecture au sein du programme 334 n'apparaît pas, quant à lui, pertinent. Les actions relatives au livre et à la lecture sont, en effet, depuis la loi de finances pour 2018, rattachés au programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », de la mission « Culture ». Celles-ci sont, à juste titre, considérées comme participant de l'éducation artistique. Les crédits prévus par la sous-action 03 du programme 334 dédiés aux bibliothèques territoriales, à la maison du dessin de la presse, au soutien d'associations en faveur du développement de la lecture, au portail national de l'édition accessible semblent davantage concourir aux objectifs du programme 361.

Dans ces conditions, le rapporteur spécial souhaite une rationalisation de la maquette budgétaire et un transfert des crédits restants dédiés à la lecture vers le programme 361. Le programme 334 verrait ainsi ses missions recentrées sur l'industrie du livre plus que sur la lecture en tant que telle.

B. QUEL FINANCEMENT POUR LE CENTRE NATIONAL DE LA MUSIQUE ?

Créé en 2019 et mis en place le 1^{er} janvier 2020, le Centre national de la musique (CNM) est un établissement public à caractère industriel et commercial dont l'ambition est de devenir, à terme, l'équivalent, dans le domaine de la musique, du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)¹. Ce projet de « maison commune de la musique » avait été une première fois envisagé en 2011. Le ministère de la culture a relancé l'idée en juin 2017, en commandant un rapport sur le sujet² puis en confiant à deux députés une mission de préfiguration en novembre 2018³.

¹ Loi n° 2019-1100 du 30 octobre 2019 relative à la création du Centre national de la musique.

² Rassembler la musique pour un centre national, mission confiée à M. Roch-Olivier Maistre, octobre 2017.

³ M. Pascal Bois, député de l'Oise et Mme Émilie Cariou, députée de la Meuse ont été chargés de cette mission.

Le CNM résulte de de la fusion, effective depuis le 1^{er} novembre 2020, de plusieurs structures :

- le centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) ;
- le club action des labels et disquaires indépendants (CALIF) ;
- le centre d'informations et de ressources pour les musiques actuelles (IRMA) ;
- le fonds pour la création musicale ;
- le bureau export de la musique.

Il est chargé de quatre missions :

- l'observation de la filière musicale ;
- l'information, la formation, le conseil et l'accompagnement des professionnels ;
- le soutien économique aux acteurs ;
- le développement international.

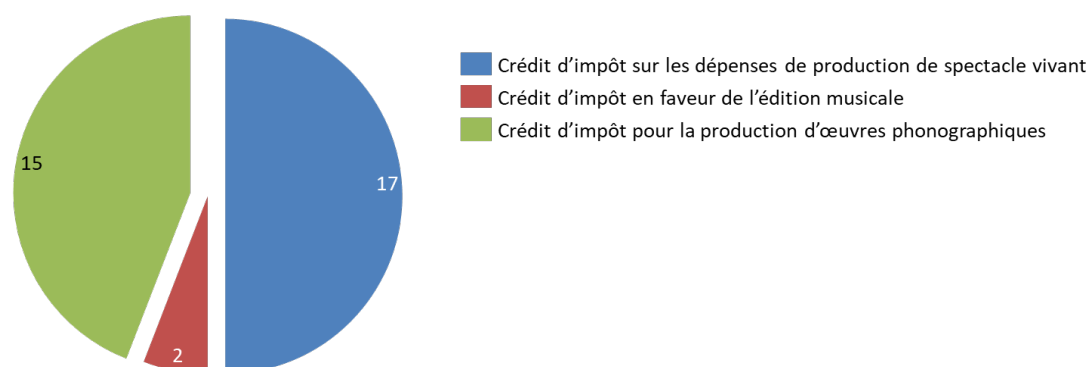
Le Président du CMN peut délivrer, au nom du ministre de la culture, les agréments fiscaux de trois crédits d'impôts :

- le crédit d'impôt pour la production d'œuvres phonographiques (CIPP) ;
- le crédit d'impôt pour les dépenses de production de spectacle vivant (CISV) ;
- le crédit d'impôt en faveur de l'édition musicale, introduit en loi de finances pour 2022, dont le rapporteur spécial regrette que le décret d'application ne soit toujours pas entré en vigueur.

Le montant total de la dépense fiscale ainsi supervisée est estimé à 34 millions d'euros en 2023.

Montant de la dépense fiscale afférente aux crédits d'impôts supervisés par le Centre national de la musique

(en millions d'euros)



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

Le CNM dispose de deux sources de financement principales :

- le produit de la taxe sur les spectacles de musiques actuelles et de variétés, versé jusqu'alors au CNV ;

- l'ancienne dotation budgétaire accordée au CNV, à laquelle s'ajoutent les crédits budgétaires initialement dédiés à l'IRMA, au fonds pour la création musicale (FCM), au club action des labels et disquaires indépendants (CALIF) ou au Bureau export de la musique.

Les organismes de gestion collective peuvent également affecter au CNM leurs contributions destinées à l'action culturelle et sociale.

Au final, le schéma de financement « pérenne » prévoit un budget total d'environ 67 millions d'euros, permettant, une fois déduits les frais de fonctionnement et les aides automatiques, d'accorder environ 30 millions d'euros d'aides sélectives.

1. Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit une progression des crédits de 3,6 %

Le rapport de la mission de préfiguration du Centre insistait sur la mise en place d'un financement budgétaire de 20 millions d'euros. Cet objectif a finalement été atteint en trois temps entre les lois de finances pour 2020 et 2022. A ces crédits se sont ajoutés :

- ceux historiquement dédiés au financement des structures intégrées au CNM le 31 octobre 2020 : Bureau export, FCM, CALIF et IRMA (4,48 millions d'euros en 2022) ;

- ceux anciennement fléchés vers le soutien à l'innovation et à la transition numérique de la musique enregistrée (mission reprise par le CNM en 2021), soit 2 millions d'euros en 2022 ;

- ceux historiquement dévolus au financement de l'observatoire de l'économie de la filière musicale, soit 0,3 million d'euros en 2022.

Dans ces conditions, la subvention pour charges de service public atteignait 26,8 millions d'euros en loi de finances pour 2022. Le présent projet de loi de finances prévoit d'accroître cette dotation de 0,97 million d'euros, afin de tenir compte de l'augmentation des prix.

2. Une majoration limitée qui ne tient pas compte des difficultés de financement du CNM

Le projet annuel de performance relève que la reprise de l'activité après la crise sanitaire continue à peser sur les autres sources de financement du CNM, qu'il s'agisse de la taxe sur les billetteries de spectacle ou de la contribution des organismes de gestion collective. Les collectifs budgétaires de 2020 (152 millions d'euros AE = CP) et 2021 (68 millions d'euros AE=CP) et la mission « Plan de relance » (210 millions d'euros pour la période 2021-2022, dont 10 millions d'appui budgétaire au CNM) avaient permis de parer, de façon transitoire, aux difficultés de fonctionnement du CNM et de soutenir, dans le même temps l'ensemble de la filière. Aucune faillite d'entreprise n'a d'ailleurs été constatée.

a) Le rendement insuffisant de la taxe sur les spectacles

Il convient de rappeler à ce stade que la perte de chiffre d'affaires pour l'ensemble du secteur du spectacle musical a atteint 1,8 milliard d'euros en 2021, soit une perte de près de 80 % par rapport à 2019. La reprise ne semble pas encore au rendez-vous, comme l'avait anticipé une étude commandée par le ministère de la culture en septembre 2021¹ qui soulignait une mutation des comportements. 30 % des personnes interrogées se rendront désormais moins qu'avant la pandémie à un concert, ce ratio montant à 36 % parmi les personnes qui avaient l'habitude, avant la crise, de se rendre à une représentation de spectacle vivant.

Le CNM table ainsi sur une diminution en demi-teinte en 2022, avec une prévision de recettes pour le secteur du spectacle vivant musical établie à 909 millions d'euros, soit 10 % de moins qu'en 2019. Les pertes se concentrent sur les petites à moyennes jauges (-38 % pour les jauges inférieures à 1 000 places, -26 % pour les jauges entre 1 000 et 5 000 places) alors que les jauges supérieures à 5 000 places génèrent une billetterie

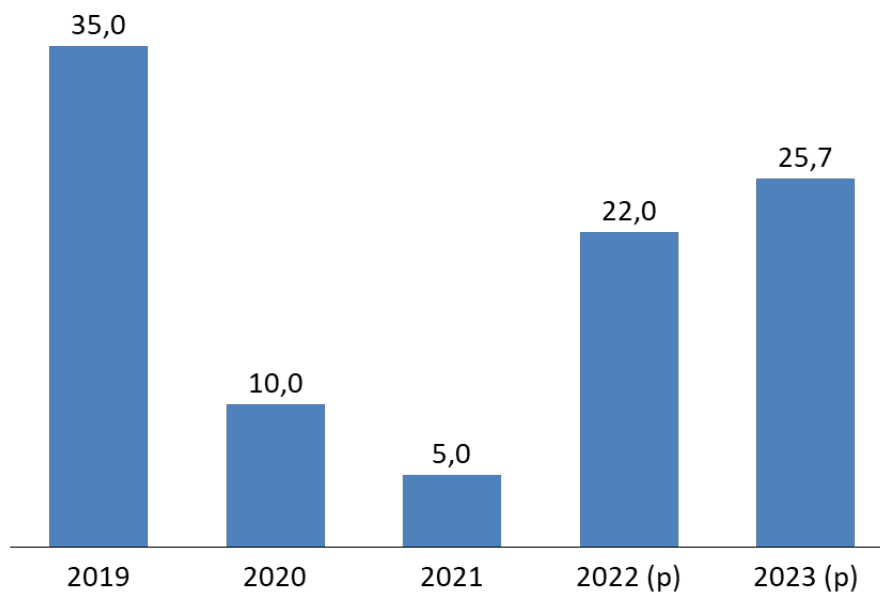
¹ *Les Français et les sorties culturelles post-crise, Étude Harris interactive pour le ministère de la culture, Septembre 2021.*

supérieure de 19 % par rapport à 2019, les spectateurs privilégiant les concerts dans les stades ou les éditions exceptionnelles de certains festivals.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que le rendement de la taxe sur les spectacles peine à retrouver son niveau d'avant crise (35 millions d'euros annuels). Le Gouvernement table sur un retour à ce niveau à l'horizon 2025.

Rendement de la taxe sur les spectacles de variétés depuis 2019

(en millions d'euros)



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

b) *La question des droits voisins et ses incidences sur la contribution des organismes de gestion collective*

Dans un arrêt en date du 8 septembre 2020, la Cour de justice de l'Union européenne a indiqué que les organismes de gestion collective (OGC) des droits d'auteur de l'Union européenne devaient traiter les créateurs de musique de manière égale, quelle que soit leur nationalité¹, quand bien même les pays dont ils sont issus ont notifié des réserves aux conventions internationales dédiées à ce sujet, à l'instar des États-Unis. Les OGC devront donc rémunérer tous les détenteurs de droits. Les titres américains n'étaient jusqu'alors pas rémunérés. Les droits à rémunération équitable collectés sur ces enregistrements étaient considérés jusqu'à présent comme des « irrépartissables juridiques » et affectés au financement de l'aide aux auteurs.

¹ Arrêt CJUE 8 septembre 2020 affaire C-265/19 Recorded Artists Actors Performers Ltd/Phonographic Performance (Ireland) Ltd e.a.

L'application de l'arrêt de la Cour représente une charge annuelle de 25 millions d'euros pour les OGC françaises. Elle devrait ainsi les conduire à réduire le financement des aides aux auteurs. La société civile pour l'administration des droits des artistes et musiciens interprètes (ADAMI) estimait ainsi, fin 2020, la baisse de ses budgets d'aide à 35 % et évalue ses pertes à une somme comprise entre 12 et 15 millions d'euros par an. La Spedidam a, de son côté, annoncé une baisse de 30 % de ses budgets d'aide, les subventions accordées étant dans le même temps gelées. Le budget des aides des producteurs phonographiques (SCPP et SPPF) devrait également être divisé par deux.

S'agissant de l'avenir du financement de l'aide à la création, une sollicitation du CNM n'est pas à exclure. Les aides sélectives seraient ainsi majorées d'environ 20 millions d'euros pour atteindre 50 millions d'euros. Déjà affectée par la crise sanitaire (le versement a été annulé en 2020 et 2021), **la participation des OGC au financement du CNM est également remise en cause. Ainsi, en 2022, ladite contribution a atteint 1,5 million d'euros contre 6 millions d'euros initialement prévus.** Elle devrait atteindre le même niveau en 2023, là où la prévision initiale tablait sur une recette de 7 millions d'euros.

c) Une nouvelle source de financement à trouver ?

Le Centre national de la musique table, pour l'heure, sur une insuffisance de financement établie à 10 millions d'euros pour 2023. Aux fins de renforcer ses recettes, plusieurs pistes sont à l'étude :

- **l'élargissement de l'assiette de la taxe sur les spectacles aux représentations de musique classique** : celles-ci n'en font pas pour l'heure partie, alors même que les formations classiques bénéficient d'un appui du CNM. Reste que la plupart des structures classiques sont subventionnées, ce qui reviendrait donc à taxer une subvention publique ;

- une **contribution sur le matériel d'écoute sonore** qui permettrait de consolider le soutien du CNM au secteur de la musique enregistrée, limité pour l'instant aux anciens crédits du Bureau export du FCM et au crédit d'impôt sur la production phonographique. Un tel mécanisme devrait cependant être articulé avec la redevance pour copie privée, qui vise déjà certains appareils ;

- la **taxation des services de streaming musicaux**, celle-ci suscitant des interrogations sur le risque de répercussion sur les revenus des ayants droits et des consommateurs ou sa compatibilité avec le droit européen ;

- **l'aménagement de la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuel (TSV), dite taxe Netflix ou Youtube**, assise sur les opérations de vente et de location de vidéo physique, les abonnements à des plateformes ou les revenus publicitaires perçus par celles-ci. Son produit est aujourd'hui intégralement affecté au Centre national du cinéma et de

l'image animée (CNC). S'agissant des plateformes de vidéos en ligne de type Youtube, la taxe est assise sur les revenus publicitaires perçus. Un abattement de 66 % est mis en place pour les revenus tirés de la diffusion de contenus non professionnels. La suppression de cet abattement et le reversement de la somme équivalente au CNM est aujourd'hui envisagé.

La taxation de la musique enregistrée permettrait, en tout état de cause, de corriger un **déséquilibre entre les acteurs du spectacle vivant**, qui contribuent directement au financement du CNM grâce à la taxe sur les recettes de billetterie, **et ceux de la musique enregistrée**, qui n'y contribuent qu'indirectement et faiblement, à travers les OGC. Ce déséquilibre se traduit dans la répartition des aides sélectives, dont seulement 15 % sont fléchées vers la musique enregistrée.

Le ministère de la culture a différé à 2024 le choix de mettre éventuellement en œuvre un nouveau prélèvement. Une mission a été confiée en ce sens au sénateur Julien Bargeton. Il devrait rendre ses conclusions en mars 2023. En attendant, pour 2023, des crédits non-consommés dans le cadre des mesures d'urgences devraient être redéployés. Additionnés au recouvrement d'aides *in fine* indument versées, 15 millions d'euros pourraient être disponibles.

III. LE FINANCEMENT DU CINÉMA FRANÇAIS FACE AU DÉFI DE LA BAISSÉ DE LA FRÉQUENTATION

Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère chargé de la culture. Il lui a été confié une triple mission :

- économique, au travers du soutien à une industrie soumise à une très forte concurrence. L'industrie cinématographique représente 0,9 % du PIB et 1 % de l'emploi total en France ;

- culturelle, via la valorisation de la diversité et de l'originalité de la création française ;

- stratégique et réglementaire, par l'intermédiaire d'une participation directe à la définition de la politique de l'État pour ce secteur et à l'élaboration des textes de nature législative ou réglementaire visant ce secteur.

Le CNC ne bénéficie, en principe, d'aucun crédit budgétaire. Son budget annuel - 697,6 millions d'euros prévus en 2022 - est abondé par quatre taxes affectées :

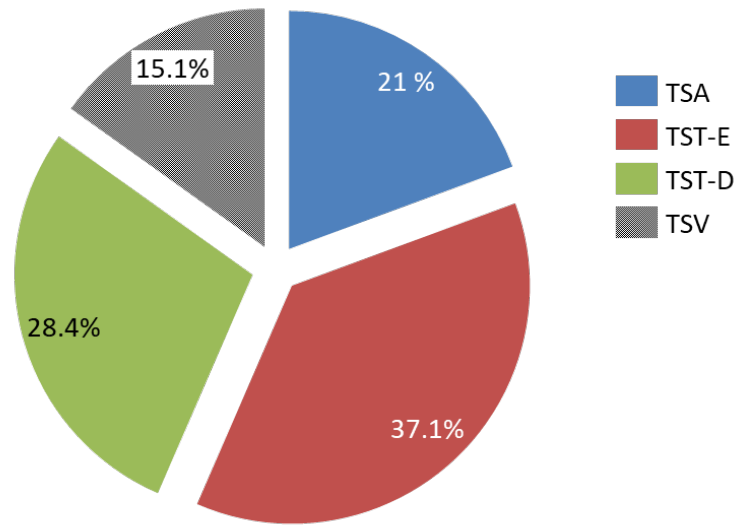
- la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E) ;

- la taxe sur les services de télévision due par les distributeurs de services de télévisions (TST-D) ;

- la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels (TSV) ;

- la taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA).

Recettes du CNC prévues pour 2023



Source : commission des finances du Sénat, d'après le document stratégique de performance du CNC Perspectives 2023

L'article 10 du présent projet de loi de finances, tel qu'adopté à l'Assemblée nationale en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, revient sur le transfert à la DGFIP du recouvrement de la taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA) et de la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E) et par les distributeurs de services de télévision (TST-D). Ce transfert avait été prévu en loi de finances pour 2020 et mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier dernier¹.

A. UNE TRAJECTOIRE DE PROGRESSION DES RECETTES PRUDENTE

1. Une diminution de la fréquentation qui affecte la prévision budgétaire pour 2022 et 2023

a) Une baisse logique des recettes en 2022

L'exercice 2022 est une nouvelle fois marqué par une modification de la prévision budgétaire en cours d'exercice, destinée, notamment, à tenir compte d'une fréquentation en salles moindre qu'attendue. Le CNC tablait en effet fin 2021 sur 200 millions d'entrées, soit un étiage comparable à celui de 2019. Le rapporteur spécial avait relevé lors de l'examen des crédits pour 2022 que ce budget s'avérait « optimiste, dépassant la simple sortie de crise ».

¹Article 184 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

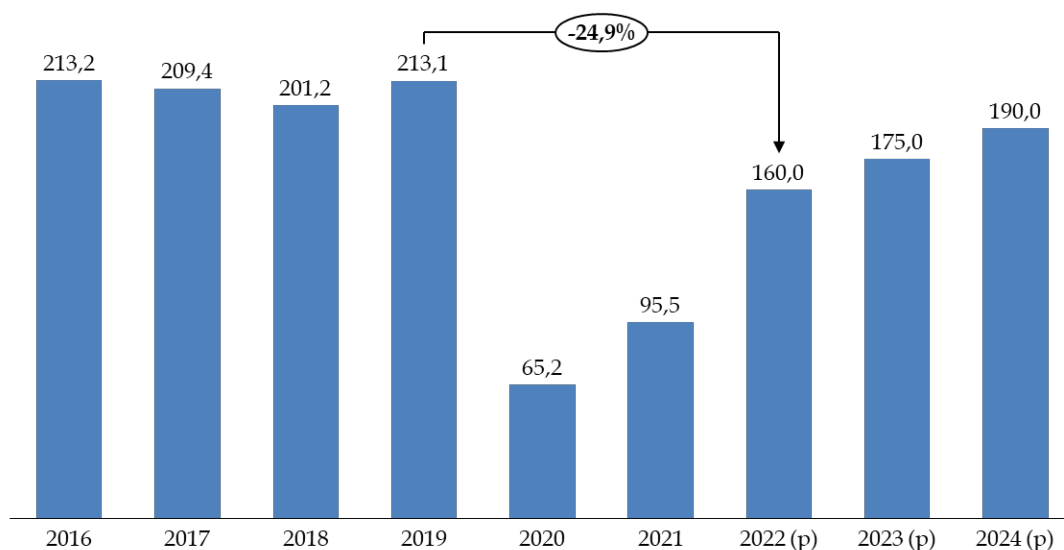
Plusieurs raisons justifient cette fréquentation moindre :

- une offre qui ne satisfait plus un public plus âgé ;
- un nombre moins important de films américains ;
- le coût du billet pour les familles ;
- la préférence pour les plateformes ;
- la question sanitaire, qu'il s'agisse de la perte d'habitude liée aux fermetures des salles ou du poids des restrictions d'accès (pass vaccinal, port du masque).

Le haut niveau de 213 millions d'entrées annuelles établi à 2019 semble, dans ces conditions, difficile à atteindre à court terme. Le CNC privilégie désormais une reprise progressive : 160 millions en 2022, puis 175 millions en 2023 et 190 millions en 2025.

Nombre d'entrées dans les salles de cinéma entre 2016 et 2024

(en millions)



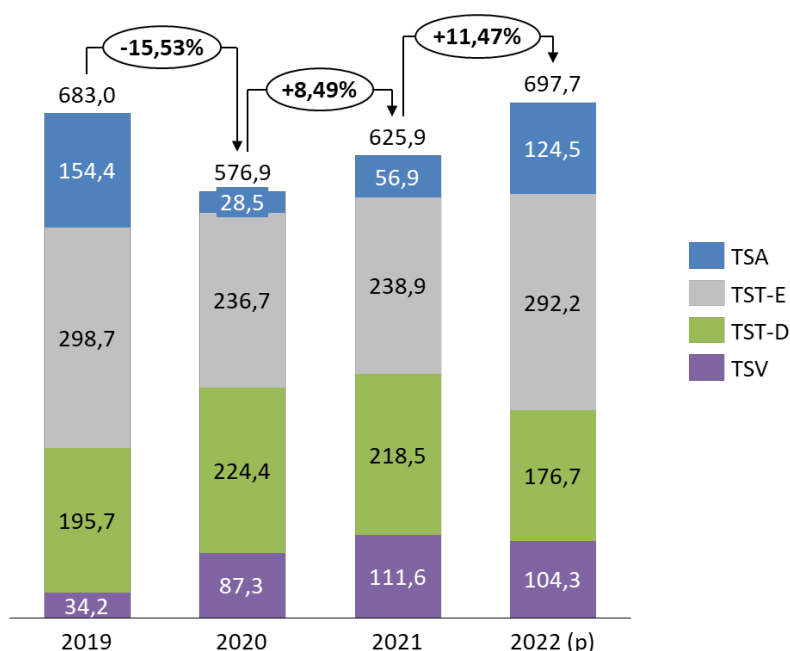
Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

A la lumière de ces éléments, l'exécution 2022 devrait aboutir à une moindre recette de l'ordre de 5,8 millions d'euros, soit une baisse de 0,8 %, pour atteindre 697,6 millions d'euros. Une moins-value de 22 millions d'euros par rapport à la budgétisation initiale devrait ainsi être enregistrée s'agissant de la taxe sur les entrées en salles de cinéma. Celle-ci devrait ainsi atteindre 124,5 millions d'euros, contre 146,5 millions d'euros initialement espérés. Le contournement d'un opérateur en matière de paiement de la taxe sur les services de télévision - distributeurs (TST-D) explique quant à lui une moindre recette attendue de 31,1 millions d'euros, soit 15 % du montant initialement prévu (207,8 millions d'euros).

La reprise du marché publicitaire permet de compenser partiellement ces moindres recettes, la taxe sur les services de télévision – éditeurs (TST-E) progressant de 15,5 % par rapport à la prévision initiale, pour atteindre 292,2 millions d’euros. La chute de la fréquentation en salles a pour corollaire la progression du recours aux plateformes de vidéos. La taxe vidéo et vidéo à la demande (TSV) est ainsi plus dynamique qu’escompté initialement, une plus-value de 8,1 millions d’euros étant ainsi enregistrée (+8,4 %), le rendement de la TSV devant atteindre 104,3 millions d’euros à la fin de l’exercice.

Évolution des recettes du CNC entre 2019 et 2022

(en millions d’euros)



Source : commission des finances du Sénat, d’après le document stratégique de performance du CNC Perspectives 2023

b) Une augmentation des recettes modérée attendue en 2023

Le produit des taxes perçues par le CNC en 2023 est estimé à 710,8 millions d’euros, soit une majoration de 13,1 millions d’euros par rapport à la prévision d’exécution 2022.

La progression des recettes attendue en 2023 tient, pour l’essentiel, à une reprise progressive de l’activité des salles et à une augmentation, en conséquence, du produit de la taxe sur les entrées de cinéma. Le niveau envisagé reste modeste, le CNC privilégiant désormais l’horizon 2025 pour retrouver son niveau de 2019. S’il se confirme, ce retour annoncé ne doit pas occulter totalement la question de la progression du coût moyen du billet,

appelé, selon le CNC, à augmenter - 7,40 euros en 2026 contre 7,21 euros en 2022 -, qui dans un contexte de hausse des prix à la consommation sert d'arbitrage entre une sortie au cinéma et le recours à une plateforme de vidéo à la demande. Ce tarif reste un prix moyen, qui varie en fonction de l'âge et de la localisation géographique notamment.

Le rapporteur spécial note par ailleurs une certaine prudence concernant la TST-E, assise sur le chiffre d'affaires publicitaire. Celle-ci mérite d'être saluée, compte-tenu des incertitudes pesant sur l'activité économique.

La montée en puissance des plateformes de vidéos à la demande par abonnement qui intègrent désormais des contenus, à l'image des programmes sportifs - tels le championnat de France de football ou le tournoi de Roland-Garros - qui étaient jusqu'alors exclusivement proposés par des services de télévision payante, devrait de son côté contribuer à faire progresser le rendement de la TSV.

Trajectoire prévisionnelle du produit des taxes affectées au CNC 2023-2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le document stratégique de performance - Perspectives 2023

2. Quel rôle pour les plateformes dans le financement du cinéma ?

a) La mise en place d'obligations de financement pour les plateformes...

Le décret n° 2021-793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021, transpose en droit français la directive dite « Services de médias audiovisuels - SMA »¹. Le décret cible les éditeurs de service de média audiovisuel à la demande (« SMAD ») établis en France ou à l'étranger mais diffusant leurs programmes en France, dès lors qu'ils dépassent certains seuils de diffusion (10 œuvres cinématographiques de longue durée ou 10 œuvres audiovisuelles diffusées). Les plateformes de partage de vidéos créées par des utilisateurs ne constituent pas nécessairement des SMAD. Un compte de partage de vidéos sur ces services peut être considéré comme un SMAD s'il remplit les conditions de la définition, et son éditeur devra donc en respecter les règles.

Aux termes du décret, les éditeurs sont tenus de financer et promouvoir des « œuvres européennes » à savoir des « œuvres » réalisées dans un pays européen et particulièrement les œuvres en français. Les éditeurs de services par abonnement (VADA) (à l'image de Netflix, Amazon Prime Video, Disney +, HBO) devront ainsi consacrer entre 20 et 25 % au moins de leur chiffre d'affaires au développement de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles européennes. Le taux établi à 20 % du chiffre d'affaires est porté à 25 % pour les services qui proposent des films de moins de douze mois. 85 % de ces sommes doivent être dédiées aux œuvres en français (soit 17 % à 21,25 % du chiffre d'affaires).

La répartition entre œuvres cinématographiques et œuvres audiovisuelles doit être fixée par une convention conclue avec l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), chacun des genres devant représenter au minimum 20 % de l'obligation totale. Les éditeurs établis en France dont le chiffre d'affaires annuel net est supérieur à 1 million d'euros sont ainsi tenus de conclure une telle convention, dont l'objet est de préciser leurs obligations en la matière, mais aussi concernant l'offre et la mise en valeur effective de ces œuvres, ainsi que l'accès des ayants droit aux données d'exploitation relatives à leurs œuvres. Les éditeurs installés hors de France ont simplement la faculté de conclure une telle convention.

75 % des investissements dans le cinéma et 66 % au sein des productions audiovisuelles devront se faire auprès de producteurs indépendants. Les SMAD ne pourront avoir aucun lien capitalistique direct ou indirect dans une société de production et la durée des droits ne peut

¹ Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (SMA).

excéder trente-six mois. Ils ne peuvent pas non plus disposer du droit à recette, de mandats de distribution et des droits secondaires. Des clauses de diversité sont, en outre, prévues pour éviter que la contribution ne soit fléchée que vers les grosses productions ou certains genres.

Les autres services, notamment les services de « vidéo à la demande à l'acte » (VOD ou VAD), devront consacrer 15 % au moins de leur chiffre d'affaires à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles européennes. 12 % de ces sommes devront être spécifiquement dédiées aux œuvres en français.

Les éditeurs de services de media audiovisuel à la demande établis en France, lorsqu'ils ont un chiffre d'affaires et une part de marché suffisamment importants en France dans leur catégorie, ainsi que les éditeurs de services de télévision de rattrapage, sont également tenus **de mettre en valeur les œuvres européennes et françaises sur leurs plateformes. 60 % de leur catalogue doit être consacré aux œuvres européennes et 40 % aux œuvres françaises.**

Le décret a été doublé d'une refonte de la chronologie des médias, de façon à assurer à ces plateformes, en contrepartie de leurs nouvelles obligations, des créneaux plus courts pour la diffusion des films après leur sortie en salle.

b) ... pour partie compensées par un accès aux fonds du CNC

Le CNC estime à 250 millions d'euros annuels la participation des plateformes induite par l'entrée en vigueur du décret SMAD. Les obligations de financement des autres acteurs de l'audiovisuel français sont aujourd'hui estimées à 1,3 milliard d'euros. Seuls 20 % sont cependant fléchés vers le cinéma. L'essence même des plateformes, tournées vers le format série, explique en large partie cette répartition.

Cet apport sera en partie compensé par la possibilité pour les plateformes d'accéder aux financements du CNC pour les productions qu'elles appuient. Le coût est estimé à 20 millions d'euros, soit 10 % environ des dépenses de soutien automatiques dédiées à la seule production audiovisuelle. Le CNC envisage de permettre l'accès à ses fonds à l'horizon 2023.

En attendant, il a mis en place, à titre expérimental, un Fonds sélectif plateforme (FSP) doté de 5,5 millions d'euros destiné aux entreprises de production déléguées française travaillant pour le compte de plateformes. Installé jusqu'en décembre 2022, il a pour l'heure participé au financement de 12 œuvres (8 fictions, 3 documentaires et 1 film d'animation) pour un montant global de 2,46 millions d'euros. Cette utilisation relative appelle plusieurs observations.

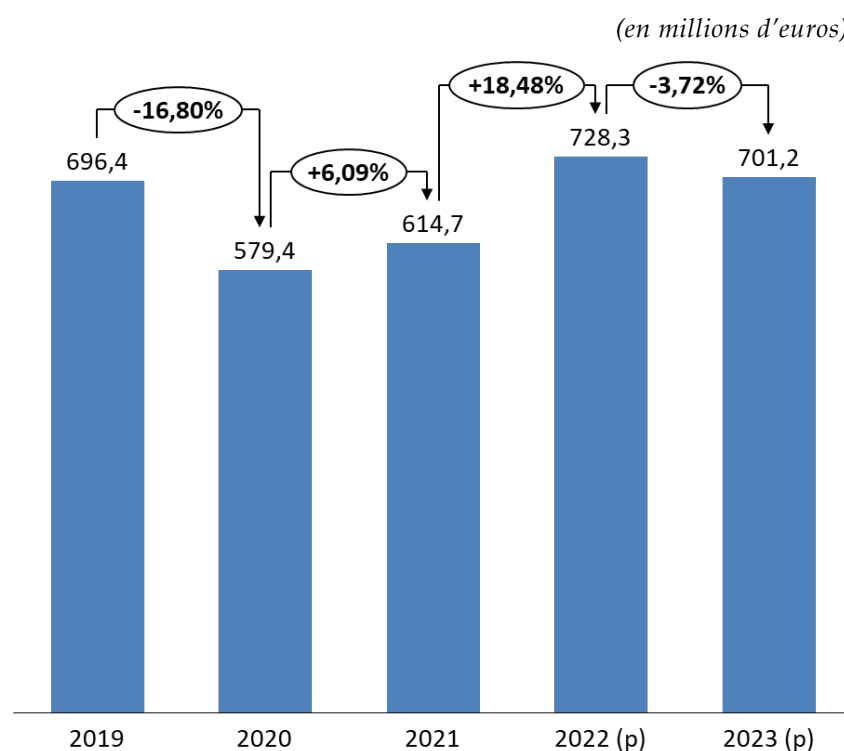
Les plateformes privilégient pour l'heure un recours à la production exécutive d'une œuvre, qui leur permet de conserver les droits de propriété intellectuelle et de conservation sur celle-ci. Les plateformes accèdent également, de la sorte, au crédit d'impôt international (C2I), plus avantageux que les crédits d'impôt nationaux (CIC ou CIA), dont bénéficie une production déléguée (cf *infra*). L'accès des productions déléguées aux fonds de soutien en 2023, devrait selon le CNC, éviter ce risque de contournement. Le rapporteur spécial souhaite qu'un bilan soit effectué fin 2023 afin d'élaborer, le cas échéant, de nouvelles dispositions encadrant l'accès au C2I pour les plateformes.

B. UNE BAISSÉ À VENIR DES DÉPENSES DU FONDS DE SOUTIEN COMPENSÉE PAR UNE EXPLOSION DE LA DÉPENSE FISCALE

1. Un recul logique des dépenses de soutien

Les prévisions budgétaires du CNC pour 2023 tablent sur une diminution des dépenses du fonds de soutien. Celles-ci sont en effet indexées sur les recettes du CNC, qui jouent le rôle de stabilisateurs automatiques. L'étiage équivaut néanmoins à celui de 2019.

Évolution des dépenses du fonds de soutien entre 2019 et 2023



Source : commission des finances du Sénat, d'après le document stratégique de performance du CNC – Perspectives 2023

La diminution annoncée des dépenses de soutien entre 2022 et 2023 tient à la fin de mesures d'accompagnement conjoncturelles, prévues au sein des mesures de soutiens sélectifs. Ces mesures d'accompagnement prises dans le cadre de la crise sanitaire n'avaient pas vocation à perdurer (dotation supplémentaire pour l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles - IFCIC, accompagnement de certains secteurs à l'instar des documentaristes ou des exportateurs, fonds de développement de la cinéphilie jeune initialement prévu en 2021 et reporté, en raison de la crise, en 2022).

Évolution des dépenses du fonds de soutien du Centre national du cinéma et de l'image animée de 2019 à 2022

(en millions d'euros)

	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Prévision 2022	Prévision 2023
Action 1 - Production et création cinématographiques	126,5	80,6	116,1	132,9	130,4
Action 2 - Production et création audiovisuelles	270,7	266,2	247,1	278,1	275,5
Action 3 - Industries techniques et innovation (soutiens sélectifs)	22,2	23,8	27,7	26,7	25,6
Action 4 - Distribution, diffusion et promotion	230,1	158	173,5	226,8	217,1
Action 4 bis - Plan numérique	9	4,8	4,5	9,1	8,2
Action 5 - Autres soutiens aux industries cinématographiques et audiovisuelles	42,4	45,9	45,9	54,7	44,4
Total des dépenses du fonds de soutien	696,4	579,4	614,7	728,3	701,2

Source : commission des finances du Sénat, d'après le document stratégique de performance du CNC – Perspectives 2023

2. Une dynamique sans précédent des crédits d'impôts

L'action du CNC est appuyée, au niveau fiscal, par cinq crédits d'impôts au rendement dynamique. Ces dispositifs ont permis de réduire le phénomène de délocalisation des tournages - 15 % en 2019 et 10 % en 2021 contre 27 % en 2015 - et auraient permis, d'après le CNC, la création de 20 à 30 000 emplois. Plus du tiers des emplois créés depuis 2015 sont liés à des tournages en régions, hors Île-de-France.

Le montant total de la dépense fiscale a été chiffré à 394 millions d'euros en 2021, soit un niveau à peu près équivalent à celui constaté en 2020 (412 millions d'euros). **Les montants prévisionnels pour 2022 et 2023 dénotent une nette progression - + 38 % entre 2021 et 2022 - atteignant des niveaux inédits : 547 millions d'euros en 2022 puis 587 millions d'euros en 2023. Ces montants contrastent avec la faible dynamique des dépenses de soutien ou le recul des entrées en salles.**

Plus ancien, le dispositif des sociétés d'investissements qui collectent des fonds auprès des particuliers pour les investir dans la production cinématographique et audiovisuelle (SOFICA)¹, mis en place en 1985, a permis de participer au financement de 123 films et 33 œuvres audiovisuelles en 2018. 96,7 % de ces investissements visent des productions indépendantes. Trois taux de déduction fiscale (30 %, 36 % et 48 %) s'appliquent aux montants collectés par les SOFICA. La dépense fiscale est évaluée à 34 millions d'euros pour 2022, soit un niveau supérieur à celui enregistré en 2021 (+ 17 %).

Le CNC assure la gestion des quatre autres dispositifs :

- le crédit d'impôt « cinéma » (CIC)², mis en place depuis le 1^{er} janvier 2004, prévoit une déduction fiscale représentant de 20 à 30 % du montant total des dépenses éligibles, dans la limite de 30 millions d'euros par film. 116 films ont bénéficié du crédit d'impôt en 2021, la dépense fiscale afférente étant évaluée à **160 millions d'euros. Ce qui représente une augmentation de 88 % par rapport à l'exercice précédent ;**

- le crédit d'impôt « audiovisuel » (CIA)³, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005, prévoit un crédit d'impôt équivalent à 25 % du montant total des dépenses éligibles pour les œuvres de fiction et d'animation et à 20 % pour les œuvres documentaires. 2 138 heures de programme ont été éligibles à ce dispositif en 2021, la dépense fiscale étant estimée à 188 millions d'euros, soit une progression de 34 % par rapport à l'année précédente ;

- le crédit d'impôt « international » (C2I)⁴ est dédié aux œuvres étrangères tournées en France depuis 2009. Il prévoit une déduction fiscale de l'ordre de 30 % des dépenses éligibles. Initialement appelé à s'éteindre fin 2016, le dispositif a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2022 après accord de la Commission européenne. La dépense fiscale est estimée à 120 millions d'euros en 2022, soit une progression de 36 % par rapport à 2021 ;

- le crédit d'impôt « jeux vidéo »⁵, créé en 2009, vise les dépenses afférentes à la création de ce type de programme. Le crédit d'impôt est égal à 30 % des dépenses éligibles, dans la limite de 6 millions d'euros par exercice et par entreprise. La dépense fiscale est estimée à 43 millions d'euros en 2022 (- 32 %), 38 projets ayant obtenu un agrément en 2021.

¹ Article 199 univociés du code général des impôts.

² Articles 220 F et 220 sexies du code général des impôts.

³ Articles 220 F et 220 sexies du code général des impôts.

⁴ Articles 220 X et 220 quaterdecies du code général des impôts.

⁵ Article 220 Z bis et terdecies du code général des impôts.

Dépense fiscale en faveur du cinéma 2018-2023

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	Prévision 2022	Prévision 2023
SOFICA	30,2	29	29	34	35
Crédit d'impôt « cinéma »	121	113	85	160	101
Crédit d'impôt « audiovisuel »	139	148	140	188	219
Crédit d'impôt « international »	56	73	77	120	201
Crédit d'impôt « jeux vidéo »	42	49	63	43	31
Total	388,2	412	394	545	587

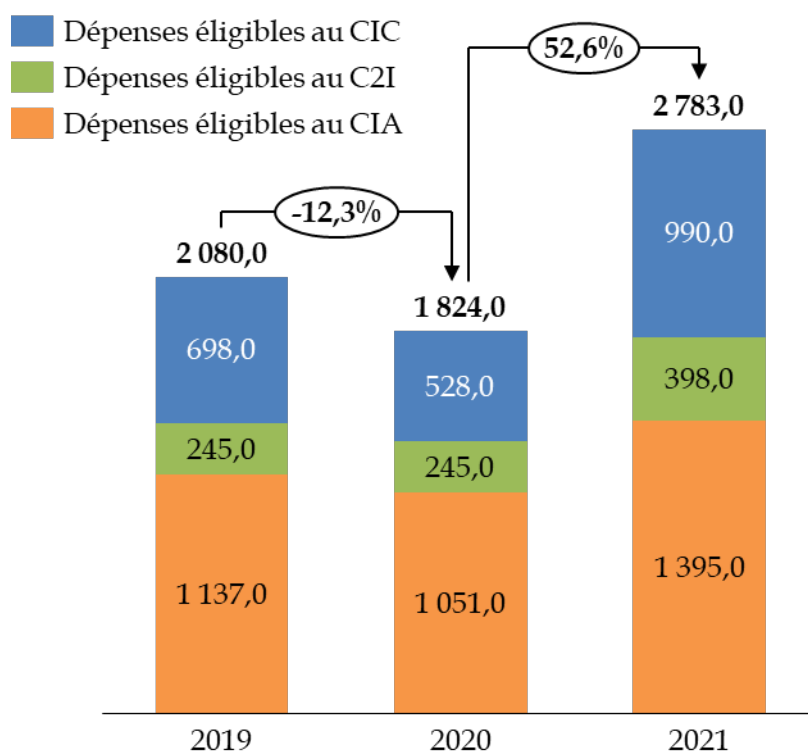
Source : commission des finances, d'après le document stratégique de performance du CNC - Perspectives 2023

Ces crédits s'inscrivent dans un contexte de concurrence internationale. 40 dispositifs étrangers ont un taux équivalent ou plus attractif (Slovaquie, Grèce, Belgique, Chine, État de New York notamment) que le taux français. D'autres dispositifs, à l'image de celui mis en place au Royaume-Uni, présente un taux légèrement inférieur au crédit d'impôt français, que vient compenser une absence de plafond ou une assiette de dépenses éligibles plus larges.

La nette progression de la dépense fiscale afférente à certains dispositifs peut s'expliquer par une reprise des tournages en 2021. Près de 2,78 milliards d'euros ont ainsi été dépensés en France pour des œuvres bénéficiaires des crédits d'impôt, soit une augmentation de 34 % par rapport à 2019, la dernière année de référence pré-crise (progression de 702 millions d'euros).

Dépenses en France éligibles aux crédits d'impôts entre 2019 et 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Elle est également liée à l'élargissement des crédits d'impôts en lois de finances :

- la loi de finances pour 2021 a ainsi prolongé de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2023, la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital de ces sociétés de financement et élargi le champ géographique de leurs investissements. Le périmètre d'intervention des SOFICA a également été ouvert aux entreprises de la distribution cinématographique, dans la limite de 15 % de leurs investissements annuels ;

- la même loi de finances pour 2021 a étendu jusqu'à fin 2022 l'éligibilité du crédit d'impôt audiovisuel aux adaptations audiovisuelles de spectacle. La première partie du projet de loi de finances prévoit d'ailleurs la prorogation de ce dispositif jusqu'en 2024 ;

- la loi de finances pour 2020 a renforcé le taux du crédit d'impôt international pour le porter à 40 % s'agissant des œuvres à forts effets visuels et dont les dépenses de travaux de traitement numériques effectués en France s'élèvent au moins à 2 millions d'euros.

La dynamique des crédits d'impôts tend néanmoins à interroger, dès lors qu'il tend à financer des grosses productions qui ne semblent pas,

de prime abord, peiner à réunir des financements. Il en va ainsi du crédit d'impôt « cinéma » qui ouvrira une partie des dépenses de *Notre-Dame brûle* (32 millions d'euros de budget), *Les Trois Mousquetaires - D'Artagnan* (36 millions d'euros de budget) ou *Astérix et Obélix et l'empire du milieu* (65 millions d'euros de budget, dont 57 millions de dépenses effectuées en France), dont le CNC reconnaît qu'il s'agit du film agréé le plus coûteux.

Le rapporteur spécial note également que des séries produites par des plateformes - *Lupin* sur Netflix (62 millions d'euros de dépenses en France) ou *Serpent Queen* (34 millions d'euros de dépenses en France) - bénéficieront du crédit d'impôt international. Les effets du décret SMA (cf. supra), censé apporter de nouvelles ressources pour le cinéma français, semblent, de la sorte, compensés.

De fait, s'il ne remet pas en cause la pertinence des dispositifs mis en place en vue de soutenir l'activité en France, le rapporteur spécial invite le CNC à vérifier les risques d'effets d'aubaine qu'induisent nécessairement des mécanismes de plus en plus avantageux ces dernières années. Il conviendra, en tout état de cause de dresser un état des lieux de la dépense fiscale fin 2023, afin d'évaluer si la dynamique observée relevait avant tout de la reprise de l'activité et si, tel n'était pas le cas, revoir l'ensemble des mécanismes.

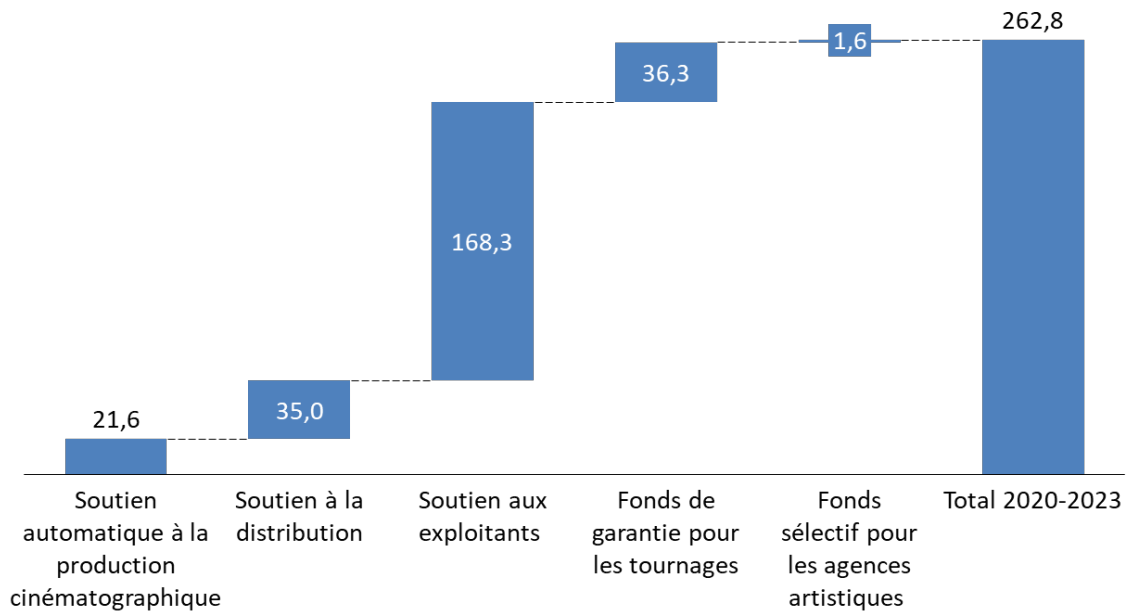
C. UN SOUTIEN À RÉINVENTER ?

1. Un soutien massif à l'ensemble de la filière qui tend à se poursuivre en 2023

Le CNC a mis en place, depuis le déclenchement de la crise sanitaire une **trentaine de mesures d'urgence et de sauvegarde pour soutenir les secteurs du cinéma, de l'audiovisuel et du numérique.** Financées par des dotations exceptionnelles de l'État, elles représentent **sur la période 2020-2023 un montant de 262,8 millions d'euros.**

Mesures d'urgence de soutien aux filières mises en place entre 2020 et 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les éléments transmis par le CNC

Deux dispositifs sont prolongés en 2023 :

- les mesures dédiées à la distribution cinéma - majorations ou bonifications du soutien automatique, aides sélectives – pour un montant de 4 millions d'euros ;

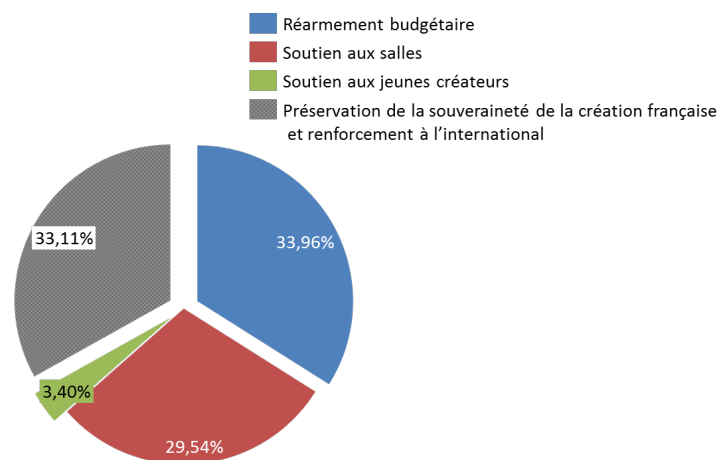
- le fonds d'indemnisation et de garantie des tournages d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles a été mis en place à la fin du premier confinement et est désormais d'un budget global de 36,25 millions d'euros. Il est mis en place jusqu'au 31 mars 2023. Son montant ne correspond pas au montant réel des sinistres indemnissables.

Le programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance prévoyait par ailleurs 165 millions d'euros à destination du CNC :

- 48,5 millions d'euros pour le réarmement financier de l'établissement, dont l'équilibre du budget avait été affecté par la crise sanitaire. Ces crédits ont été intégralement consommés.

- 116,5 millions d'euros pour des mesures de soutien à destination des secteurs du cinéma, de l'audiovisuel et du numérique. **Au 30 septembre 2022**, la quasi-totalité de ces crédits (99 %) avait été engagée et la totalité devrait l'être d'ici la fin de l'année.

Répartition des crédits de relance gérés par le CNC



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

La combinaison des aides d'urgence et du plan de relance a permis au Centre national du cinéma de jouer un rôle d'amortisseur de la crise pour la plupart des acteurs du secteur, tout en tentant d'accélérer la modernisation de la filière. Ce faisant, le CNC entendait favoriser le rebond rapide du secteur tout en prenant en compte une logique concurrentielle, à l'heure où la production cinématographique est totalement à l'arrêt dans un certain nombre de grands pays de cinéma.

Cette ambition, qu'il convient de saluer, est venue, rappelons-le, en complément des dispositifs transversaux mis en place par l'État (activité partielle, prêts garantis par l'État, report et exonération de cotisations sociales, Fonds de solidarité) – 1,18 million d'euros ont ainsi été versés entre 2020 et 2021 – et des mécanismes financiers développés par l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC). Le soutien de l'IFCIC s'est ainsi matérialisé par 131 aménagements de prêts garantis ou octroyés, dont l'encours atteint 71 millions d'euros.

Dispositifs transversaux en faveur de la filière cinéma : coût estimé à fin mars 2021

(en milliers d'euros)

Dispositif	Montant
Fonds de solidarité	210 364
Activité partielle	183 715
Exonération de charges sociales	180 825
Prêts garantis	602 567
Total	1 177 471

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

2. Le blockbuster France 2030

Le huitième objectif du plan France 2030, présenté en octobre 2021, consiste à placer la France en tête de la production des contenus culturels et créatifs. 350 millions d'euros de subventions vers la filière cinéma et audiovisuel sont dévolus à cet objectif. Ces crédits sont appelés à être complétés par une intervention des collectivités territoriales et du secteur privé, afin de parvenir à un financement total de 2 milliards d'euros.

Cette ambition passe par une modernisation conséquente de l'appareil de production, confronté tout à la fois à un manque d'infrastructures de tournage et à une insuffisance de main d'œuvre. Il s'agit d'aboutir, selon le président du CNC, à la constitution de plusieurs « *grandes fabriques de l'image* », à l'instar de ce qui est mis en place au Royaume-Uni où les « *one-stop-shop* » regroupent sur un même site studios de tournage, production numérique (animation, effets spéciaux, jeu vidéo) et écoles de formation d'auteurs et de musiciens. Un appel à projets « La grande fabrique de l'image » a été publié en avril 2022, à partir d'une étude menée par le CNC.

L'ambition poursuivie est triple :

- intégrer à la filière de production un public très large en doublant le nombre annuel de diplômés, qui passerait de 5 700 à 10 300 par an ;
- doubler le nombre d'emplois dans la filière de production pour atteindre 92 000 personnes ;
- faire passer le poids de la filière de 4,2 milliards d'euros à 7,6 milliards d'euros, ce qui permettrait de tripler sa contribution au commerce extérieur.

Les résultats de cet appel à projet sont attendus en 2023. Les projets soutenus par l'État seront orientés vers :

- l'aménagement ou la modernisation d'**une dizaine de grands studios de tournage**, compétitifs avec les plus grands studios internationaux, comportant en un même lieu un nombre important de services (location de matériel, décors, services numériques, post-production, services financiers, immobilier d'entreprise, etc.). Le président de la République avait au préalable annoncé en septembre 2021 à Marseille, la création de « grands studios de la Méditerranée », destinés à attirer les tournages internationaux de films et de série. L'arc méditerranéen – de Montpellier à Nice – accueillerait ainsi différents studios. Les Hauts-de-France, l'Île-de-France et l'Occitanie pourraient également accueillir de tels sites de production ;

- le passage de **10 à 20 studios de production numérique** (animation, effets visuels numériques, jeu vidéo) et l'accompagnement de la mise en œuvre de projets présentant une forte dimension d'innovation à forte valeur ajoutée et d'ambition internationale ;

- le développement de **20 à 30 organismes de formation**, dont le projet pédagogique répond aux besoins des filières en volume et en typologie de métiers.

3. Avant France 2030, des aides à évaluer

La perspective offerte par le programme France 2030 de la création d'un véritable écosystème en faveur de la production de contenus culturels et créatifs ne doit pas occulter une profonde interrogation du secteur sur les modalités du soutien qui lui est accordé.

185 producteurs, auteurs, réalisateurs et acteurs se sont ainsi émus en mai 2022 d'un risque de soutien à l'« *audiovisualisation* » plus qu'au cinéma en tant que tel. Ils militaient pour la tenue d'états généraux de la profession. Le Centre national du cinéma et de l'image animée table de son côté sur un travail sur la « complémentarité des écrans », la promotion de la diversité et l'institution de passerelles entre les canaux de diffusion. Cette ambition peut paraître légitime, tant le financement du CNC, donc du cinéma, est en large partie dépendant de l'audiovisuel, via les taxes affectants éditeurs, distributeurs et plateformes.

Force est de constater que les aides accordées au cours des deux derniers exercices ont permis de maintenir le secteur sous assistance respiratoire, sans véritablement le préparer aux conséquences de la crise sanitaire sur les pratiques culturelles des Français. Aux interrogations sur les conditions sanitaires et aux habitudes prises devant les plateformes de vidéo à la demande, se sont ajoutées ces derniers mois des problématiques liées au coût d'une place de cinéma.

La ministre de la culture a annoncé, le 21 septembre dernier, le lancement d'une mission Concurrence et cinéma, confiée à l'ancien président de l'Autorité de la concurrence, Bruno Lasserre, ciblant quatre points :

- l'assouplissement du cadre juridique relativement strict applicable aux cartes illimitées (8 % du total des entrées) afin, éventuellement de confier plus de liberté commerciale aux exploitants ;

- les engagements de programmation et les engagements de diffusion ;

- le classement art & essai des salles de cinéma ;

- la protection des actifs culturels stratégiques (catalogues, studios, réseaux de salles).

Le rapport de la mission devrait être remis en février. Le rapporteur spécial espère qu'il contribue à une réflexion plus globale sur le financement du cinéma français en général et sur les aides existantes en particulier. Le CNC a lancé en janvier 2020 une revue générale de ses soutiens (RGS) dont les conclusions ont été différées en raison de la crise sanitaire. Le rapporteur spécial souhaite désormais que celle-ci aboutisse rapidement afin de préciser et d'améliorer l'efficacité des dispositifs qu'il gère.

DEUXIÈME PARTIE
LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
« AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : UNE ANNÉE DE
TRANSITION, UNE ABSENCE D'AMBITION

Le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » retrace **l'intégralité des crédits destinés aux organismes de l'audiovisuel public**. Il comprend donc :

- **en recettes**, une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée ;

- **en dépenses**, le montant des avances accordées aux organismes de l'audiovisuel public.

Six programmes, correspondant aux différentes sociétés de l'audiovisuel public (841 - France Télévisions, 842 - ARTE France, 843 - Radio France, 844 - France Médias Monde, 845 - l'Institut national de l'audiovisuel (INA) et 846 - TV5 Monde), composent les dépenses du compte de concours financiers.

I. UN NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT QUI NE PRÉSENTE PAS TOUTES LES GARANTIES

A. L'AFFECTATION D'UNE FRACTION DU PRODUIT DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE AU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC NE PEUT ÊTRE QU'UNE SOLUTION TRANSITOIRE

L'article 6 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 supprime, dès 2022, la contribution à l'audiovisuel public (CAP) et la remplace par une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée. Acquittée par près de 23 millions de foyers et 80 000 entreprises, le montant de la CAP (138 euros en métropole et 88 euros en outre-mer), en principe indexé sur l'inflation, était gelé depuis 2018. Prélèvement peu dynamique – le nombre de foyers l'acquittant se réduisant chaque année – et ne reflétant plus les nouveaux usages en matière de consommation audiovisuelle, la CAP était appelée à être profondément modifiée afin de tenir compte de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2023, sur laquelle elle était adossée.

L'absence de vision claire sur l'audiovisuel public au cours du précédent quinquennat, les risques d'effets de seuil ou d'effets de transferts liés à la mise en place d'un nouveau prélèvement, comme la question prégnante depuis la sortie de la crise sanitaire de la **préservation du pouvoir d'achat** ont conduit à l'adoption d'un dispositif qui pose autant de questions d'un côté qu'il n'en règle par ailleurs. Il convient de rappeler à ce stade que le Gouvernement envisageait initialement une budgétisation des crédits affectés à l'audiovisuel public qui paraissait à tout le moins plus lisible et plus conforme à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF)¹.

1. Une maquette budgétaire qui ne respecte pas la LOLF

La budgétisation qu'avait proposée le Gouvernement dans le cadre du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022 devait aboutir à la clôture du compte de concours financiers le 31 décembre 2022. Cette suppression permettait de lever le doute sur la compatibilité de son utilisation à LOLF.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La Cour des comptes avait, en effet, relevé, dans sa note d'exécution budgétaire publiée en mai 2016¹, que le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » ne respectait pas, dans sa forme actuelle, les principes afférents aux comptes spéciaux, tels que prévus par l'article 24 de la LOLF.

Aux termes de celui-ci, les comptes de concours financiers doivent, en effet, retracer les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. Les opérations doivent se solder, en cours d'année, par le versement d'intérêts qui auraient vocation à alimenter le budget général en tant que recettes non fiscales ou en fin d'année, par le remboursement du principal venant en recette du compte de concours financiers. Ces comptes sont, par ailleurs, dotés de crédits limitatifs².

Les **dépenses du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » ne constituent pas, cependant, des avances à proprement dit mais plutôt des dotations**. Le compte n'est, en outre, pas équilibré par les remboursements des sociétés mais par une part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

2. Un financement par la TVA qui n'a pas vocation à perdurer au-delà de 2024

À l'initiative du Sénat, l'article 6 de la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 prévoit que l'affectation d'une fraction du produit de TVA au financement de l'audiovisuel public devra prendre fin au 31 décembre 2024.

Il s'agit, de la sorte, de respecter la nouvelle rédaction de l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances telle qu'issue de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publique (article 3). Celle-ci prévoit en effet, à compter de la loi de finances pour 2025, que pour un tiers (hors organismes de sécurité sociale ou collectivités territoriales) bénéficiant déjà d'une affectation de taxe, celle-ci ne peut être maintenue que si elle est en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées. Or le lien entre consommation et audiovisuel public apparaît difficile à étayer.

Il y a d'ailleurs déjà lieu de s'interroger sur le fait que jusqu'en 2025, les sociétés de l'audiovisuel public soient, en quelque sorte, placées au même niveau que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, également récipiendaires d'une fraction du produit de la TVA.

¹ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public, mai 2016.

² Sauf s'il s'agit de comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs

B. UNE BUDGÉTISATION INÉVITABLE ?

Dans ces conditions et compte-tenu des impasses constatées s'agissant de l'élaboration d'alternatives fiscales, **l'affectation d'une fraction du produit de la TVA ne semble constituer qu'une première étape en vue de la budgétisation.**

1. Une réponse viable aux questions relatives à la prévisibilité des ressources et à la garantie de l'indépendance...

Une telle option aurait le mérite de la clarté au regard de la LOLF puisqu'elle déboucherait sur la suppression du compte de concours financiers. Elle répondrait par ailleurs à **l'impératif de prévisibilité** des ressources, mis en avant à juste titre, par les responsables des sociétés de l'audiovisuel public. La création d'une mission budgétaire dédiée devrait, en effet, induire **l'intégration de la trajectoire de la dotation publique au secteur de l'audiovisuel public au sein de la loi de programmation des finances publiques (LPFP)**, obligation à laquelle le compte de concours financiers n'est actuellement pas soumis. Cette intégration permettrait de disposer d'une visibilité sur les crédits affectés à l'audiovisuel public sur cinq ans.

Afin d'éviter tout débat sur la question de l'indépendance du service public de l'audiovisuel et éviter, dans le même temps, les mesures de régulation infra-annuelle, **cette budgétisation pourrait être encadrée.** Le montant effectivement versé à chaque organisme de l'audiovisuel public serait ainsi équivalent à celui issu du vote de la loi de finances initiale, écartant ainsi toute mesure de gel des crédits en ouverture de gestion. Ces versements seraient effectués dans un délai d'un mois maximum à compter de l'ouverture de gestion.

La question de l'indépendance pourrait apparaître plus délicate. Il convient cependant de rappeler que l'affectation d'une fraction du produit de la TVA comme la détermination, auparavant, de la CAP, est, chaque année tributaire d'un vote du Parlement en loi de finances, avec possibilité de réduire son montant. Le précédent quinquennat a ainsi été marqué par la désindexation sur l'inflation de la CAP, voire sa diminution.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel, établie en 2009 à l'occasion de la suppression de la publicité après 20 heures sur le service public, précise qu'au-delà de l'affectation d'un impôt, l'indépendance de l'audiovisuel public passe surtout par une garantie de ressources et qu'il incombe « *à chaque loi de finances de fixer le montant de la compensation financière par l'État de la perte de recettes publicitaires de cette société afin qu'elle*

soit à même d'exercer les missions de service public qui lui sont confiées »¹. Ainsi une dotation budgétaire, fixée par le législateur, pouvait donc être considérée comme un élément concourant à garantir les ressources de l'audiovisuel public et donc son indépendance. Le Conseil constitutionnel rappelle par ailleurs qu'aucune exigence constitutionnelle ni organique n'impose au législateur de déroger aux principes d'unité et d'universalité budgétaires².

Dans sa décision sur la loi de finances rectificative pour 2022 du 16 août 2022³, **le Conseil constitutionnel dépasse la question de la forme du financement de l'audiovisuel public pour mieux souligner le rôle central du Parlement**. Il rappelle ainsi que la libre communication des pensées et des opinions, prévue à l'article 11 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuels n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent en respectant l'impératif d'honnêteté de l'information. Les auditeurs et les téléspectateurs doivent ainsi « être à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions ». Afin de concourir à cet objectif, le Conseil estime qu'il « incombera au législateur, d'une part, dans les lois de finances pour les années 2023 et 2024 et, d'autre part, pour la période postérieure au 31 décembre 2024, de fixer le montant de ces recettes afin que les sociétés et l'établissement de l'audiovisuel public soient à même d'exercer les missions de service public qui leur sont confiées », transcendant ainsi le débat quelque peu biaisé entre financement par un prélèvement obligatoire ou par le budget de l'État.

2. ... qui pourrait être complétée par la mise en place d'une commission indépendante dédiée

Dans leur rapport de juillet 2022 sur l'avenir de la contribution à l'audiovisuel public, les inspections générales des finances (IGF) et des affaires culturelles (IGAC) proposaient la création d'une **instance indépendante chargée de l'évaluation des crédits nécessaires au bon fonctionnement du service public de l'audiovisuel**.

Cette préconisation rejoignait une de celles du rapporteur spécial dans le cadre de la mission conjointe de contrôle menée par les commissions des finances et de la culture du Sénat et dont les conclusions ont été

¹ Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, Cons 18 et 19, Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

² Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, Cons 24, Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

³ Décision n° 2022-842 DC du 12 août 2022, Cons 20 à 31, Loi de finances rectificatives pour 2022.

présentées en juin dernier¹. La mission conjointe de contrôle portait de l'exemple de la *Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten* (KEF) mise en place en Allemagne en 1975, pour demander la création, en France, d'une instance d'évaluation indépendante des besoins de l'audiovisuel public. La commission allemande est composée de 16 experts indépendants, nommés par chacun des *Länder*. Cinq de ces experts sont issus des cours des comptes de *Länder*. Au-delà de l'estimation des besoins financiers des entreprises publiques de l'audiovisuel, la KEF peut également évaluer la gestion desdites sociétés et en tirer toutes les conclusions nécessaires. **La structure française était envisagée comme un organisme indépendant de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), présidé par un magistrat de la Cour des comptes et composée de quatre experts, nommés par les commissions chargées des finances et de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat.** Il aurait eu pour mission de proposer au Gouvernement et au Parlement une trajectoire financière pluriannuelle pour les sociétés de l'audiovisuel public, répondant au financement des priorités qu'elle estimerait nécessaires. Il émettrait également un avis sur le montant de la dotation budgétaire prévue en projet de loi de finances. La création de cette instance renforcerait ainsi l'information du Parlement lors de son examen du projet de loi de finances.

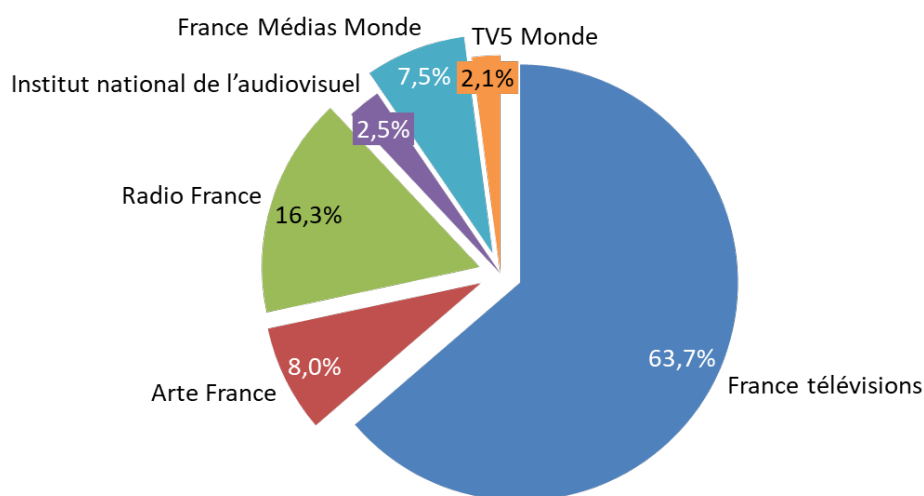
Cette instance permettrait de disposer d'une **vision claire sur le coût des missions de service public assignées aux entreprises dédiées et, dans ce cadre, d'ouvrir un débat sur le périmètre du service public de l'audiovisuel et la nature des missions qui lui sont assignées.** Cette question est essentielle et aurait dû constituer un préalable à la réforme du financement. Le rapporteur spécial regrette que celle-ci ait été mue par une réflexion sur le pouvoir d'achat et non par une approche du rôle du service public de l'audiovisuel. La révolution des usages, le développement et le renforcement des plateformes ou les interrogations sur l'avenir du numérique terrestre appellent pourtant une réflexion stratégique de la part de l'actionnaire.

¹ « *Changer de cap pour renforcer la spécificité, l'efficacité et la puissance du service public* », Rapport d'information n° 651 (2021-2022) de MM. Roger Karoutchi et Jean-Raymond Hugonet, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances - 8 juin 2022.

II. UN BUDGET TRANSITOIRE ?

Le présent projet de loi de finances prévoit l'affectation d'une part du produit de la TVA aux sociétés de l'audiovisuel public d'un montant de 3 815,7 millions d'euros.

Répartition de la part du produit de TVA affectée aux sociétés de l'audiovisuel public en 2023

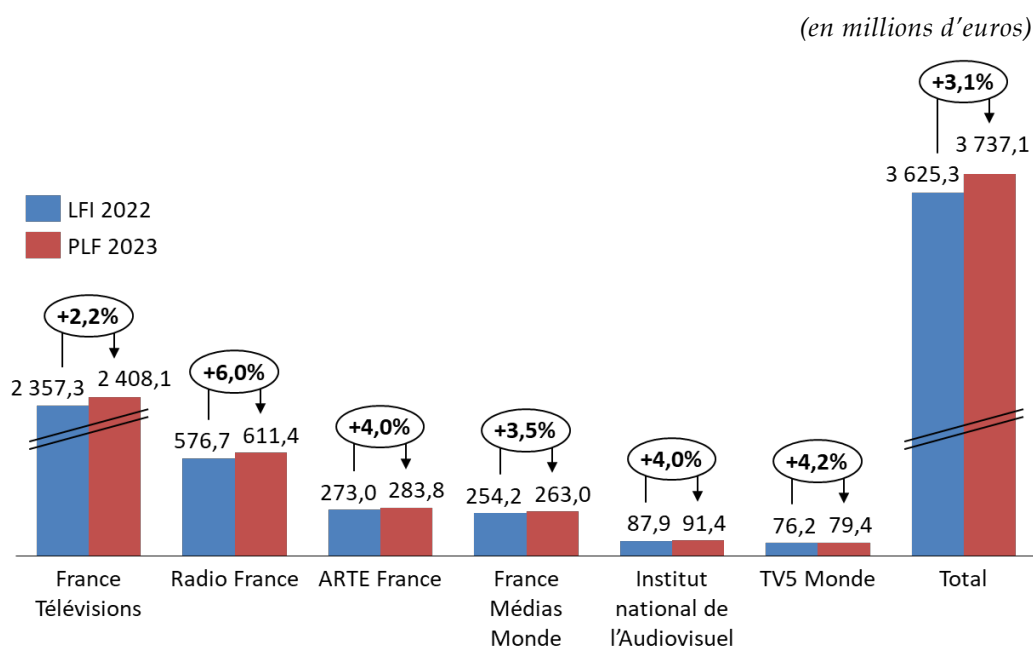


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'exercice 2023 devrait marquer une rupture avec la trajectoire de réduction des crédits mise en place lors du précédent quinquennat (-190 millions d'euros entre 2018 et 2022). La dotation accordée à l'audiovisuel public devrait, en effet, progresser de 3,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2022 (+114,4 millions d'euros).

En déduisant les compensations mises en œuvre afin de neutraliser les effets fiscaux liés à la suppression de la CAP (cf *infra*), le montant de la dotation atteint 3 737,1 millions d'euros, soit là encore une progression de 3,1 % par rapport au montant hors taxe accordé en loi de finances initiale pour 2022 (les sociétés devaient alors s'acquitter d'une TVA réduite à 2,1 %, cf *infra*). Toutes les sociétés de l'audiovisuel public sont concernées, à des degrés divers, par cette progression des crédits.

Évolution des dotations accordées aux sociétés de l'audiovisuel public entre 2022 et 2023



Note de lecture : les montants indiqués pour 2022 s'entendent déduction faite de la rétrocession de TVA à l'État et les montants indiqués pour 2023 s'entendent déduits des compensations des effets fiscaux liés à la suppression de la CAP.

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

A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE 3 %

1. Une prise en compte limitée de l'inflation et une intégration des incidences fiscales de la suppression de la CAP

La progression des crédits dévolus à l'audiovisuel public est motivée par deux éléments : la prise en compte de l'inflation d'un côté et la compensation des conséquences fiscales de la suppression de la CAP.

La contribution à l'audiovisuel public était en effet soumise à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) depuis 1969¹. Un taux réduit de 2,10 % était ainsi appliqué. Cette taxation permettait d'exonérer les opérateurs du paiement de la taxe sur les salaires, prévue à l'article 231 du code général des impôts. Aux termes de celui-ci, la taxe sur les salaires est due par les employeurs qui ne sont pas assujettis à la TVA. Le taux réduit de TVA pour les sociétés de l'audiovisuel public n'avait pas de réelle incidence budgétaire pour l'État, au point d'être retiré de la liste des dépenses fiscales annexée au projet de loi de finances pour 2020. Il constituait cependant un soutien indirect en ce qu'il permettait aux entreprises publiques du secteur d'être exonérées de taxe sur

¹ 3° du III de l'article 257 du code général des impôts.

les salaires. **La direction du budget avait estimé cet avantage à environ 100 millions d'euros en 2021 pour les sociétés de l'audiovisuel public**¹. Dès lors que la nouvelle ressource affectée aux sociétés de l'audiovisuel public n'est plus assujettie à la TVA, ces entités doivent s'acquitter de la taxe sur les salaires. Le montant prévu pour 2023 – 42 millions d'euros – est uniquement assis sur le second semestre 2022, les sociétés de l'audiovisuel public ayant reversé de la TVA sur la dotation publique perçue de janvier à juillet 2022.

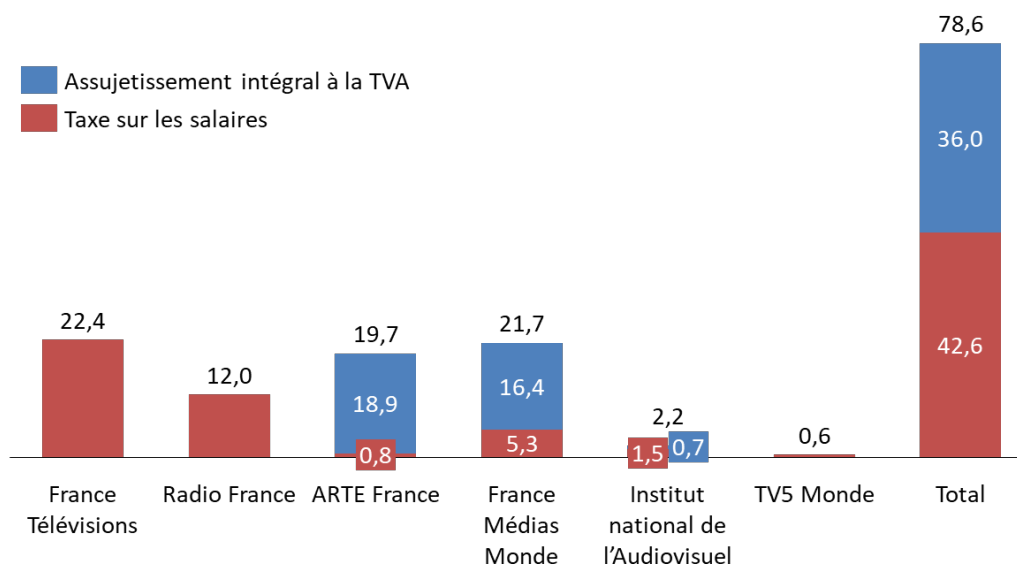
La mise en place d'un financement via la TVA aboutit également pour certaines entreprises, à un changement de statut vis-à-vis de cette taxe et, par conséquent, à une modification de leur régime de droit à déduction sur leurs factures fournisseurs (actuellement, les six entités de l'audiovisuel public bénéficient d'un droit à déduction intégrale). En effet, dans le cadre du nouveau mode de financement de l'audiovisuel public, la proportion de recettes assujetties à la TVA (soit les ressources propres) de certaines entreprises ne sera pas suffisante pour leur permettre d'être qualifiées d'« assujetties intégrales à la TVA » par l'administration fiscale. Ainsi ARTE France, France Médias Monde et l'Institut national de l'audiovisuel deviennent « assujetties partielles », statut qui induit la perte de leur droit à déduction intégrale de TVA. Une hausse de la dotation pour deux de ces sociétés (7,9 millions d'euros pour ARTE France, et 6,8 millions d'euros pour France Médias Monde) avait ainsi été prévue au sein de la première loi de finances rectificative pour 2022 afin de couvrir la perte estimée pour la période août-décembre 2022.

Le coût total de la compensation des effets fiscaux devrait atteindre 78,6 millions d'euros en 2023, soit 2 % de la dotation totale accordée aux sociétés de l'audiovisuel public.

¹ Cour des Comptes, *Compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021*.

Montant des compensations fiscales versées aux sociétés de l'audiovisuel public prévues dans le projet de loi de finances pour 2023

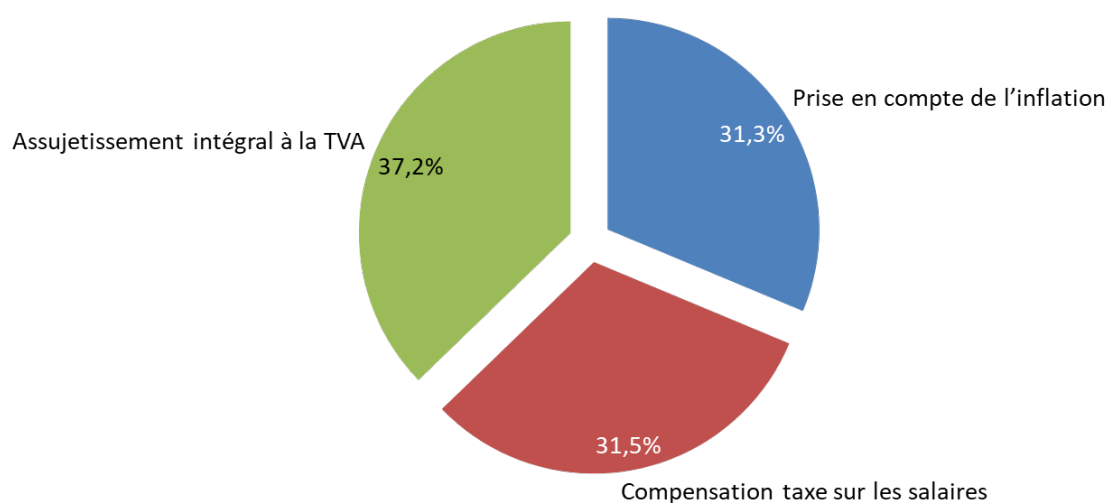
(en millions d'euros)



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

Ce montant représente 68,5 % de la progression des crédits constatée entre la loi de finances initiale pour 2022 et le présent projet de loi de finances.

Affectation de l'augmentation des crédits dédiés à l'audiovisuel public



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

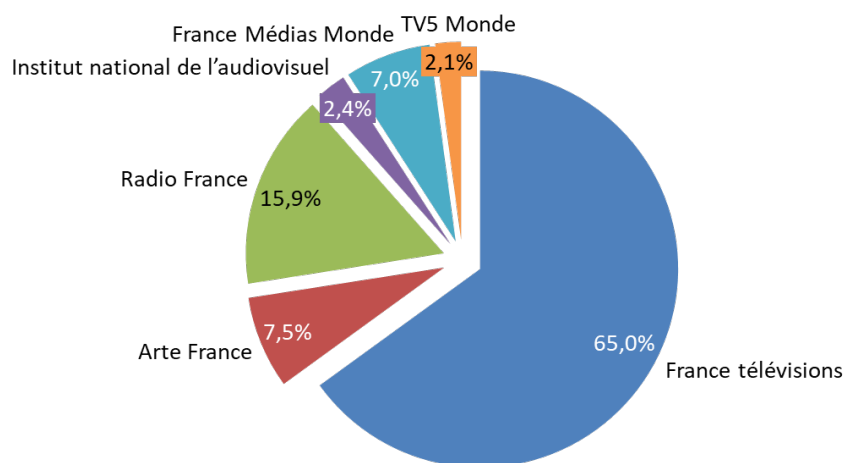
2. Une hausse des crédits répartie inégalement

La progression des crédits prévue par le présent projet de loi de finances ne s'applique pas uniformément aux sociétés de l'audiovisuel public. Elle contribue à modifier marginalement les équilibres mis en place, en majorant en valeur absolue la part des concours publics (hors mesures de compensation fiscale) versés à Radio France ou à ARTE France.

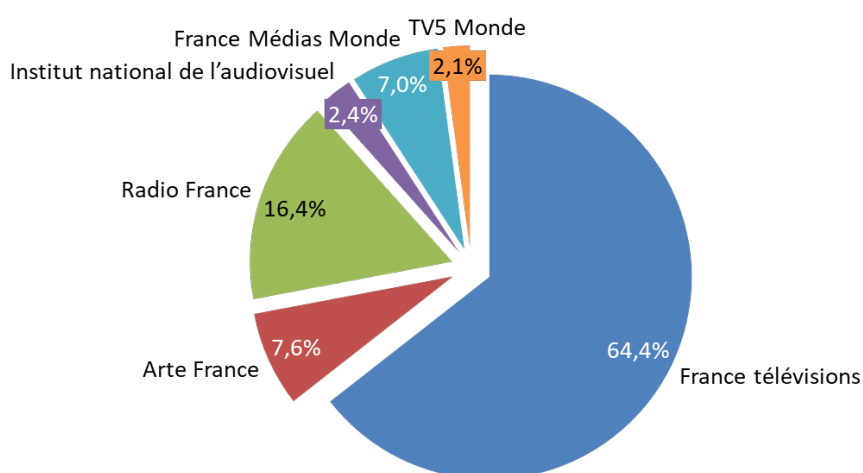
Répartition des dotations au sein du compte de concours financiers en 2022 et 2023

(en pourcentage)

Loi de finances initiale pour 2022



Projet de loi de finances pour 2023



Note de lecture : les montants indiqués pour 2022 s'entendent déduction faite de la rétrocession de TVA à l'État et les montants indiqués pour 2023 s'entendent déduits des compensations des effets fiscaux liés à la suppression de la CAP.

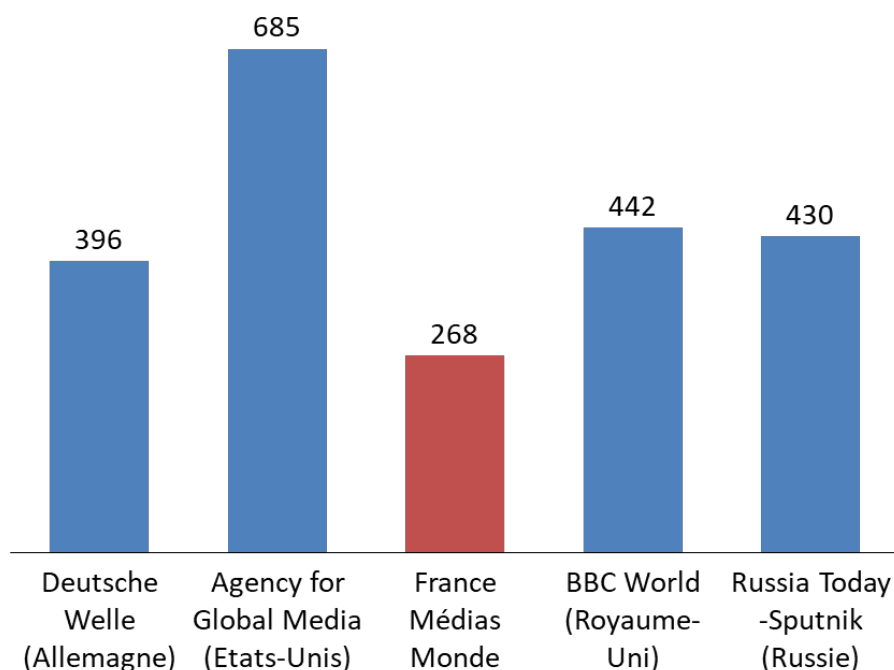
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

S'agissant de cette dernière, le rapporteur spécial rappelle les conclusions de ses derniers rapports budgétaires, saluant la capacité d'adaptation de l'entreprise franco-allemande aux nouvelles habitudes de consommation télévisuelle et invitant le Gouvernement à encourager budgétairement cette stratégie ambitieuse. **La revalorisation budgétaire proposée - 10,9 millions d'euros hors compensations - va dans le bon sens.**

Celle accordée à France Médias Monde - 8,8 millions d'euros hors compensations fiscales - ne modifie malheureusement pas le poids de l'audiovisuel extérieur dans le financement global de l'audiovisuel public, dans un contexte de renforcement de la concurrence avec nos partenaires traditionnels et de lutte d'influence croissante avec de grandes puissances comme la Chine ou la Russie. Le montant accordé, même revalorisé et renforcé des moyens prévus par ailleurs pour Canal France International (cf *infra*), reste ainsi nettement en deçà des crédits versés par le gouvernement allemand à *Deutsche Welle*.

Financements publics de l'audiovisuel extérieur en 2021

(en millions d'euros)



Note de lecture : les crédits accordés à France Médias Monde intègrent la dotation versée à sa filiale Canal France International via la mission « Aide publique au développement »

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Le rapporteur spécial insiste sur le fait que l'État considère qu'une partie des activités de France Médias Monde, valorisée à hauteur de 20 millions d'euros, correspond à des actions directes d'aide publique au développement (magazines de RFI, Réseau de distribution en Afrique) et sont labellisées comme telles par la direction générale du Trésor avant transmission à l'OCDE. Reste que ces actions sont aujourd'hui financées par la TVA et non par l'Agence française de développement, ce qui peut interroger.

La mission conjointe de contrôle du Sénat sur le financement de l'audiovisuel avait, en outre, souhaité qu'afin de renforcer la visibilité des moyens dévolus à l'audiovisuel extérieur, les crédits dédiés à l'agence Canal France International (CFI) actuellement versés sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » rattaché à la mission « Aide publique au développement » soient fléchés vers le programme 844 « France Médias Monde ». Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 10,6 millions d'euros, soit une majoration de 3 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2022. CFI est, depuis le 27 juin 2017 une filiale de France Médias Monde. Créée en 1989, elle agit, dans le cadre de l'aide publique au développement, pour favoriser le développement des médias en Afrique, dans le monde arabe et en Asie du Sud Est. CFI soutient ainsi les efforts de modernisation des médias audiovisuels et numériques publics et privés des pays en sortie de crise et en développement, en valorisant l'expertise française. 85 % de son budget est couvert par le programme 209.

3. Une dotation qui ne reflète pas tous les concours de l'État en faveur des sociétés de l'audiovisuel public

Le compte de concours financiers ne résume pas tous les financements de la tutelle en faveur des sociétés de l'audiovisuel public. L'État prend ainsi sa part dans le financement des plans de départs volontaires au sein de France Télévisions, Radio France et France Médias Monde, induits par la trajectoire d'économie.

**Plan de départs volontaires mis en œuvre au sein de France Télévisions,
Radio France et France Médias Monde**

	France Télévisions	Radio France	France Médias Monde	Total
Nombre de départs volontaires prévu par le plan de rupture conventionnelle collective	1 800	340	30	2 170
Nombre de postes remplacés	700	183		883
Solde net	1 100	157	30	1 287
Départs effectifs à fin 2021	1 124	271	21	1 416

Source : mission conjointe de contrôle u Sénat sur le financement de l'audiovisuel public d'après les données transmises par la direction générale des médias et des industries culturelles

Cet apport financier prend la forme d'une augmentation de capital en année n+ 1 venant financer deux tiers du coût des départs effectués en année n dans la limite de 67 000 euros par départ. Le montant de ces dotations a ainsi atteint 67,1 millions d'euros sur la période 2020-2022 pour 2 170 départs attendus (883 devant être remplacés). **Une nouvelle augmentation de capital à hauteur de 21 millions d'euros est attendue en 2023 pour France Télévisions.**

**Dotations en capital attribuées aux sociétés de l'audiovisuel public en vue de
financer les plans de départs volontaires**

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	Total 2020-2022
France Télévisions (1 800 départs attendus / 700 remplacements)	17	15,2	14,9	47,1
Radio France (340 départs attendus / 183 remplacements)	2	9,8	6,6	18,4
France Médias Monde (30 départs attendus)			1,6	1,6
Total	19	25	23,1	67,1

Source : mission conjointe de contrôle u Sénat sur le financement de l'audiovisuel public d'après les données transmises par la direction générale des médias et des industries culturelles

Les travaux de de la Maison de la radio doivent également être regardés de près. Lancé en 2010, le coût du chantier de réhabilitation de la Maison de la radio devrait atteindre 493,2 millions d'euros à l'horizon 2023, date retenue pour la remise des travaux. À cette somme s'ajoute le coût des travaux des studios de création, lancé en 2017 et estimé à 78 millions d'euros. La fin du chantier devrait intervenir à l'horizon 2026.

Le financement de ces travaux est assuré à 70 % par l'État *via* :

- une subvention d'investissement intégrée à la dotation de Radio France, dont le montant cumulé atteint 337 millions d'euros sur la période 2010-2022 ;

- une augmentation du capital de 44 millions d'euros de 2020 à 2022, dont 9 millions d'euros en 2022.

L'État a pour l'heure dépassé le plafond de 70 % s'agissant des travaux de réhabilitation, prenant à sa charge 75 % des coûts de ceux-ci. Dans ces conditions, les coûts restants des studios de création ne seront financés à l'avenir qu'à hauteur de 35 %, afin d'atteindre au global, en fin de période, les 70 % initialement arbitrés. Il reste à financer 61 millions de travaux de 2023 à 2026 : 5 millions d'euros pour le chantier de réhabilitation et 56 millions d'euros pour les studios de création.

B. UNE TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE QUI RESTE À DÉFINIR

Le projet annuel de performances ne prévoit pas d'évolution des crédits au cours des trois prochains exercices. Celle-ci devrait être élaborée dans le cadre des prochains contrats d'objectifs et de moyens, censés être établis au cours de l'année 2023. Dans un premier temps, les précédents COM expirant fin 2022, des avenants pour chacun d'entre eux devraient être prochainement signés pour l'exercice 2023. Ils ne préjugeraient pas de la future trajectoire pluriannuelle dont le ministère indique qu'elle sera adossée aux nouveaux COM préparés à l'issue de travaux associant le Parlement.

Le rapporteur spécial s'interroge cependant sur les conditions de mise en place de cette trajectoire. L'exemple de France Télévisions est assez éloquent. Contrairement à Radio France, France Médias Monde ou l'INA, le projet annuel de performances ne détermine aucune cible en 2023 s'agissant de la maîtrise des charges de personnel, du nombre d'ETP (indicateur 3.1) ou du volume de ressources propres (indicateur 3.2). La question des ressources propres est pourtant cruciale comme l'a montré la mission de contrôle budgétaire sur les filiales de France Télévisions¹. La question de la bonne gouvernance du navire amiral du service public de l'audiovisuel est de fait posée.

¹ Les filiales et les participations du groupe France Télévisions, Rapport d'information n° 650 (2021-2022) de M. Roger KAROUTCHI, au nom de la commission des finances, le 8 juin 2022.

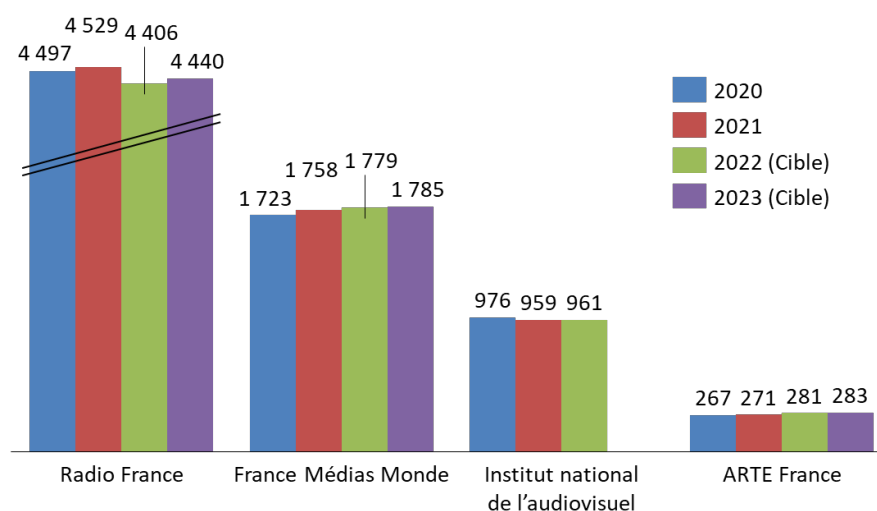
Le rapporteur spécial relève néanmoins la volonté du Gouvernement de mieux associer le Parlement à la définition de cette trajectoire. Il s'agit cependant de mener urgemment ce travail au regard de la disparition annoncée du mode de financement actuel fin 2024. L'élaboration des COM doit donc être l'occasion d'une réflexion plus globale visant :

- la définition des missions de service public confiées aux sociétés de l'audiovisuel public ;
- le périmètre même du service public ;
- la définition d'une allocation de moyens adaptée.

S'il cesse d'appliquer une logique de coup de rabet budgétaire uniforme, force est cependant de constater que le présent projet de loi de finances n'amorce en rien une quelconque réflexion sur ces trois sujets. La réforme du secteur reste une idée, sans calendrier ni contenu précis. L'attentisme ne peut cependant constituer une politique. La crainte d'un « coût social », matérialisé par une grève sur les antennes publiques, ne peut servir de paravent, tant cette tension est déjà présente sur le moindre sujet de rapprochement entre les entreprises publiques, à l'image des conflits suscités par le lancement de la plateforme Ici, commune à Radio France et France Télévisions.

La question de l'urgence de cette réforme est d'autant plus prégnante que les indicateurs sur la maîtrise des charges de personnel, dès lors qu'ils sont remplis, mettent en avant une dynamique de recrutement commune à la plupart des entités de l'audiovisuel public. Celle-ci peut laisser songeur quant à la mise en œuvre ultérieure d'une réforme destinée à maîtriser les coûts.

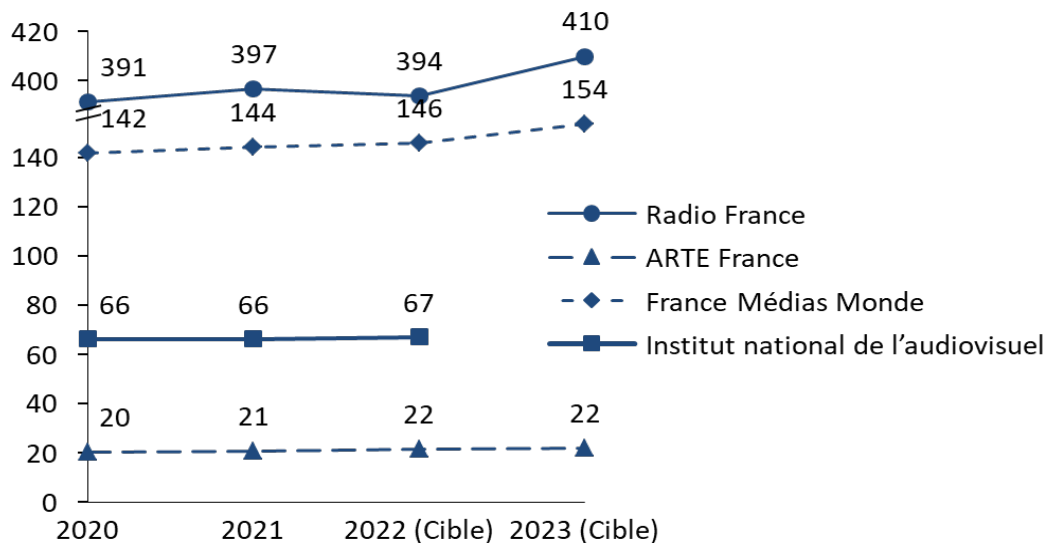
Évolution du nombre d'ETP par société de l'audiovisuel public depuis 2020



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

Évolution de la masse salariale depuis 2020¹

(en millions d'euros)



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

Le Gouvernement peut s'appuyer pour préparer ce texte sur les travaux du Sénat. La mission commune de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public a, en effet, mis en avant en juin dernier une feuille de route devant à tout le moins rendre plus efficiente la dépense publique en faveur de l'audiovisuel public, en ciblant deux axes : la stratégie numérique et le périmètre.

1. Une redéfinition nécessaire du périmètre

La réforme de l'audiovisuel public abandonnée en février 2020, prévoyait la création de France Médias, holding censée chapeauter les sociétés publiques audiovisuelles. Arte France et TV5 Monde n'étaient pas, cependant, intégrées à cette nouvelle structure. Trois missions lui auraient été assignées :

- définir des coopérations éditoriales entre les différentes entités, les décisions éditoriales demeurant du ressort des entreprises éditrices de programme ;
- déployer une offre « trimédia » : télévision, radio et internet ;
- mutualiser les fonctions non éditoriales à l'image de la formation, de la régie publicitaire ou de la recherche et développement.

¹ La cible pour l'INA n'est pas renseignée dans le projet annuel de performances.

La mission conjointe de contrôle préconise d'aller plus loin avec la création d'une entreprise unique, regroupant France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA et de rendre enfin effectives les projets de coopération « par le bas » laborieusement mis en œuvre ces dernières années, qu'il s'agisse des matinales communes à France 3 et France Bleu, du lancement de l'application numérique commune Ici ou du Club « Achats » lancé en 2017.

Une société unique garantirait une unité de pilotage, une réduction des niveaux hiérarchiques et donc une plus grande agilité en vue de répondre à la mutation du paysage audiovisuel, dans un contexte de montée en puissance des plateformes et de révolution des usages. La société unique permettrait de mettre en place deux organes communs :

- une véritable « newsroom » réunissant l'ensemble des **journalistes de France Télévisions, Radio France et France Médias Monde**, organisée en trois pôles distincts couvrant respectivement l'international, le national et le local. Ces pôles seraient chargés d'alimenter les différents supports et antennes qui pourraient conserver leur identité. L'existence d'une telle salle de rédaction commune francophone permettrait de supprimer les doublons, de renforcer l'expertise et de favoriser la réactivité. Les rédactions en langues étrangères seraient maintenues et développées au sein du pôle international tandis que le pôle local aurait pour mission de développer le maillage régional et ultramarin sur l'ensemble des supports ;

- la création d'un **média de service public territorialisé** qui puisse décliner son offre éditoriale sur tous les supports. France 3 et France Bleu seraient ainsi regroupées au sein d'une même filiale de la société unique, qui pourrait être dénommée « France Médias Régions ». Cette structure aurait pour mission de réorganiser à la fois l'offre et la présence territoriale de France 3 et France Bleu pour proposer des programmes conçus au plus près des territoires en partenariat avec les collectivités territoriales. Cette fusion de France 3 et France Bleu devrait également permettre de repenser les méthodes de travail en adoptant des modes de production plus souples et réactifs.

La société unique pose également la question du nombre de chaînes. La trajectoire de réduction des dotations entre 2018 et 2022 n'a eu aucune incidence sur celui-ci. Faute de réelle ambition, le nombre de chaînes dont le service public dispose a été, pour l'essentiel, maintenu, induisant dans le meilleur des cas des efforts de gestion mais, le plus souvent, une volonté de diversifier ses ressources, en particulier publicitaires, au risque d'un abaissement de la qualité des programmes. **Le rapporteur spécial s'interroge, dans ces conditions, sur le nombre d'antennes de Radio France**, s'interrogeant en particulier sur la pertinence de maintenir Mouv' ou FIP sur la bande FM ou la présence de deux orchestres en son sein). La question du périmètre de **France Télévisions doit également être posée.** Force est de constater que France 5 semble davantage satisfaire des missions

de service public telles que la **promotion de la culture et de la connaissance** que France 2, dont la quête d'audience pousse à la production coûteuse d'un feuilleton quotidien assez peu ambitieux quant au contenu ou au rachat de programmes éculés sur les chaînes privées, à l'image de *MasterChef* ou des *Enfants de la Télé*. **Un transfert des émissions de France 5 vers France 2 – qui conserverait un pan entier de son antenne dédié à l'information – et la vente du canal 5 pourrait donc faire sens. Ces deux éléments contribueraient substantiellement à diminuer le coût du service public de l'audiovisuel, qui serait recentré sur ce qui est supposé être son cœur de métier.**

2. La nécessaire mise en œuvre d'une stratégie numérique unifiée

La création d'une société unique doit également permettre de repenser intégralement l'offre numérique des sociétés de l'audiovisuel public en fonction d'objectifs communs et des compétences respectives de chaque entité. Il s'agit de s'adapter aux nouveaux enjeux en matière de consommation audiovisuelle et à la chute de la durée d'écoute de la télévision en linéaire. Celle-ci apparaît, en effet, inexorable - 4 minutes en moins sur les femmes responsables d'achats et 5 minutes en moins sur la catégorie 25-49 ans en 2021 - quand le même indicateur progresse sur les plateformes pour atteindre 46 minutes.

Si une offre numérique unique n'apparaît pas nécessairement la mieux à même de répondre aux attentes variées des différents publics, les doublons doivent néanmoins être supprimés à l'image des offres d'ARTE et de France Télévisions en matière d'éducation qui gagneraient à être rassemblées. À l'avenir, il apparaît essentiel de mieux structurer l'offre de programmes publics en clarifiant les lignes éditoriales des différents services tout en facilitant leur accès à travers des points d'entrée communs. Il convient de relever que France Télévisions a su développer, ces dernières années, des formats adaptés aux publics des plateformes, à l'image des séries « Parlement » et « Derby Girls ». L'expertise de Radio France et ARTE sur ces nouveaux espaces n'est plus non plus à démontrer.

France Télévisions a indiqué au rapporteur spécial, lors des auditions préparatoires à la mission de contrôle budgétaire sur les filiales et participations du groupe son souhait de pousser en ce sens, tablant sur la **constitution d'une offre numérique commune de l'audiovisuel public, dotée d'une marque commune** (« France Médias + »¹), et bâtie sur un socle technologique en tout ou partie commun. Dans le cadre de la préparation des futurs contrats d'objectifs et de moyens, France Télévisions a également rappelé à son autorité de tutelle qu'elle était favorable à la massification de la distribution des offres de streaming audio et vidéo de la marque

¹ Le nom avait été avancé par Delphine Ernotte Cunci, présidente – directrice générale de France Télévisions dans le projet stratégique présenté à l'appui de sa candidature en vue du renouvellement de son mandat en 2020.

« audiovisuel public ». Le groupe public préconise le regroupement des forces technologiques et marketing du secteur sous une « ombrelle unique ». **Cette ambition doit être appuyée. Le regroupement permettrait de mutualiser des investissements aujourd'hui réalisés en silo et le rapporteur spécial regrette qu'une telle option n'ait pas été mieux défendue avant de lancer le groupe dans ce qui relève désormais de l'aventure SALTO.**

Pour rappel, la création de la plateforme SALTO a été annoncée le 15 juin 2018 par les groupes TF1, France Télévisions et M6. Elle est conçue comme une réponse nationale commune à la pénétration croissante des plateformes de vidéo à la demande, pour l'essentiel américaines. Les groupes France Télévisions, TF1 et M6 détiennent chacun un tiers du capital de la société. Le résultat de la société SALTO est donc consolidé pour un tiers dans chaque société mère. Décalé en raison de la crise, le lancement commercial de SALTO est intervenu le 20 octobre 2020. La plateforme est conçue comme un distributeur de services et un éditeur de vidéo à la demande (VAD). Le tarif de son abonnement est de 6,99 euros par mois.

SALTO distribue les chaînes et services de rattrapage des trois maisons mères, les services payants des groupes TF1 et M6, ainsi que les chaînes de la TNT gratuite. La chaîne ARTE et son offre de rattrapage sont également accessibles sur SALTO qui propose par ailleurs des contenus acquis en propre sur le marché des droits (intégrales de séries par exemple), en lien avec les offres des maisons-mères (accès en avant-première à leurs programmes phares, en fiction, flux ou documentaire). SALTO permet également de donner une seconde vie à des programmes ou des marques emblématiques des maisons-mères. Son catalogue – qui ne se concentre pas uniquement sur la fiction et le documentaire – est ainsi composé à plus de 75 % de titres français, contre 8 % de titres français de fiction dans le catalogue de Netflix France.

Reste que la plateforme peine à trouver son public. Son développement reste fragilisé par un déploiement insuffisant auprès des fournisseurs d'accès à internet. Le chiffre d'affaires de SALTO a ainsi atteint 17,1 millions d'euros fin 2021. À la même date, le nombre d'abonnés était estimé à 523 000 dont 397 000 abonnés payants. Il convient de rappeler que Netflix avait atteint 750 000 abonnés en moins d'un an en France lors de son lancement en 2014.

Au regard du caractère confidentiel des données financières de SALTO imposé par l'Autorité de la concurrence, et étant rappelé que France Télévisions n'est pas l'éditeur des programmes de cette société, le Gouvernement ne dispose ni du détail des investissements de France Télévisions dans les programmes et dans la plateforme technologique ni du détail de sa participation aux dépenses de fonctionnement de SALTO. **Le groupe public a fait cependant apparaître, au titre de cette activité, une perte de 10,9 millions d'euros en 2020 puis de 31,1 millions d'euros**

en 2021. France Télévisions commercialise auprès de la société SALTO des droits audiovisuels et enregistre à ce titre dans ses comptes, des reversements au titre des droits cédés (1,6 million d'euros en 2020), ce qui minore marginalement cette perte.

Le résultat d'exploitation de SALTO intervient, en tout état de cause, en dehors du compte de résultat diffuseur et n'est donc pas intégré dans le périmètre de financement public. SALTO n'est ni directement ni indirectement financée par la fraction du produit de la TVA affectée à France Télévisions mais par les recettes commerciales induites par son modèle économique (abonnement sans engagement). **Le rapporteur spécial s'interroge, cependant, sur l'opportunité, pour le groupe public, d'avoir rejoint SALTO, qui associe déjà les groupes TF1 et M6, sauf à vouloir se rapprocher d'eux, au risque de remettre en question un positionnement censé être plus exigeant. La logique poursuivie par un groupe qui reste avant tout un opérateur de l'État peut intriguer. Il existe un paradoxe qui consiste à ce que le groupe public se trouve en position de combler les pertes d'un service mettant notamment en vente des séries produites initialement pour le service public et financées à ce titre par la ressource publique.**

La possible fusion entre TF1 et M6 a constitué une opportunité de sortie pour France Télévisions. **Le nouveau groupe une fois fusionné s'était ainsi engagé à racheter la participation de France Télévisions pour un montant de 45 millions d'euros.** Cette somme correspondrait à l'intégralité de l'investissement de France Télévisions au sein de SALTO, chiffre pour l'heure invérifiable faute de précision sur les investissements réalisés en 2022. **L'échec de la fusion ne doit aujourd'hui pas remettre en cause cette sortie. Une clause de rendez-vous est prévue entre les actionnaires dans le cas d'une suspension de la fusion. Celle-ci doit être l'occasion de confirmer cette sortie, qui constitue un des préalables à la mise en place d'une stratégie numérique unifiée.**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)

- Mme Florence PHILBERT, directrice générale ;
- Mme Elizabeth LE HOT, adjointe au directeur général des médias et des industries culturelles ;
- M. Pierre MAINGUY, adjoint au directeur chargé du livre et de la lecture ;
- M. Alexandre KOUTCHOUK, sous-directeur de la presse écrite et des métiers de l'information.

Centre national de la musique

- M. Jean-Philippe THIELLAY, président ;
- M. Antoine MOULY, stagiaire à la Présidence.

Centre national du cinéma et de l'image animée

- M. Olivier HENRARD, directeur général ;
- M. Vincent VILETTE, directeur financier et juridique.

Bibliothèque nationale de France (BnF)

- Mme Laurence ENGEL, présidente ;
- Mme Marianne LUCIDI, directrice générale adjointe et directrice de l'administration et du personnel de la BnF.