

N° 371

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel,

Par M. François MARC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS

DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Mettre en place une comptabilité analytique prenant en compte l'extension des missions du Conseil supérieur de l'audiovisuel

- 1) Lors de chaque extension des compétences législatives de régulation du CSA, conduire une étude d'impact budgétaire.
- 2) Lors de l'examen des crédits du CSA en loi de finances, détailler les moyens consacrés par le CSA à l'exercice de ses différentes missions, sur la base d'indicateurs précis pour les principales chaînes de télévision et radios.
- 3) Mettre en place au CSA une comptabilité analytique s'inspirant de l'exemple de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.
- 4) Combler le retard pris par le CSA dans la définition des indicateurs et des objectifs de performance prévus par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en considérant qu'il s'agit d'un des chantiers budgétaires prioritaires pour le CSA.
- 5) Encourager le développement d'une organisation interne au CSA pour son évaluation, en vue de définir les indicateurs et les objectifs de performance prévus par la LOLF.
- 6) Engager avec l'ensemble des services une démarche de définition préalable d'objectifs de performance associés à chacune des missions, mesurables par des indicateurs lisibles, pertinents et disponibles.

Améliorer les méthodes de travail du Conseil supérieur de l'audiovisuel

- 7) Clarifier la répartition des compétences et des moyens budgétaires et humains entre le CSA et les comités techniques radiophoniques.
- 8) Etablir le niveau des dépenses informatiques sur la base de programmes pluriannuels d'équipement.
- 9) Envisager un dispositif fondé sur le recours aux transports en commun et aux taxis, plutôt que sur le maintien d'un réseau automobile propre.
- 10) Conforter l'externalisation des fonctions support et des mesures quantitatives auxquelles procède le CSA.
- 11) Recourir ponctuellement aux services de prestataires extérieurs pour vérifier le respect des obligations juridiques et économiques des chaînes prévues par le législateur.
- 12) Afin de réduire le nombre de chaînes non conventionnées, approfondir la coopération entre le CSA et Eutelsat et renforcer le travail en réseau entre le CSA et les autorités de régulation européennes et internationales.

Rationaliser la politique d'emploi du CSA dans le cadre d'une gestion globale de ses crédits

13) Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, regrouper l'ensemble des crédits relatifs au CSA.

14) Assouplir la possibilité pour le CSA d'adapter ses effectifs et la structure de ses emplois à l'évolution de ses besoins, dans le cadre d'une enveloppe globale de rémunérations.

15) Dans le cadre de leur intégration au CSA, encourager la fixation d'un niveau de prime de départ suffisamment élevé pour les agents de TDF.

INTRODUCTION

Dans son rapport remis en 1981 au Premier ministre M. Pierre Mauroy, M. Pierre Moinot justifiait ainsi l'ambition de créer une autorité de régulation de l'audiovisuel pour garantir l'exercice effectif de la liberté de communication, fondement des libertés politiques :

« La liberté ne se postule pas. Elle se conquiert à travers les luttes menées par les peuples pour parvenir à des sociétés plus justes où la voix de chacun puisse se faire entendre. Ces luttes ont imposé, depuis la Déclaration des Droits de l'homme en 1789, la reconnaissance successive de la liberté d'opinion, de la liberté d'expression, de la liberté de la presse, de la liberté de recevoir ou de communiquer par quelque moyen que ce soit des informations et des idées.

« Mais l'exercice de la liberté de communiquer s'est longtemps heurté à la rareté des moyens dont elle disposait pour s'affirmer. Favorisée par des progrès qui conduisent à cet égard à une situation d'abondance, elle peut maintenant recourir à une grande variété de techniques de communication à distance des sons et des images, et s'inscrire dans la réalité.

« Notre pays peut en même temps affirmer le droit à la communication et organiser ce droit pour qu'il puisse démocratiquement trouver ses pleins effets. Le droit à la communication englobe l'ensemble des autres libertés et transforme les conditions de leur usage : il les met au service d'un échange entre les citoyens, d'un dialogue de la Nation avec ses diverses composantes. Il concourt ainsi à une participation accrue de chacun à l'exercice des responsabilités collectives »¹.

Le rapport de M. Pierre Moinot devait conduire à la création de la Haute autorité de la communication audiovisuelle, ancêtre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), et permettre de **définir les missions du CSA** : garantir le pluralisme nécessaire à une société démocratique, mais également définir les conditions d'exercice de la liberté audiovisuelle nouvellement consacrée.

¹ Pierre Moinot, « Pour une réforme de l'audiovisuel » ; La Documentation française, Paris, 1981.

La création d'une autorité administrative indépendante marquait ainsi une rupture avec la tradition de régulation du service public par l'Etat, caractérisée notamment par l'existence d'un ministère en charge des médias, supprimé en France en 1995.

Par rapport aux autres pays européens, la France a joué un rôle de précurseur. Le CSA français présente une triple caractéristique : des pouvoirs parmi les plus étendus en Europe, avec le Commissariat pour les médias hollandais ; une autorité compétente à l'échelle nationale, à la différence notamment de l'Allemagne fédérale ; une distinction entre les autorités de régulation de l'audiovisuel et des télécommunications, pouvant s'expliquer par l' « *exception culturelle* » française.

La conduite par le rapporteur spécial du budget des Services généraux du Premier ministre d'une mission de contrôle budgétaire, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), sur l'activité du CSA trouve sa justification dans la forte identité de cette instance, amenée à évoluer au rythme très rapide des changements dans le paysage audiovisuel. Le CSA affiche un niveau de ressources tout à fait modeste (33 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2004), inscrites au budget des services généraux du Premier ministre. Pour conduire ce contrôle budgétaire, votre rapporteur spécial s'est rapproché de notre collègue Claude Belot, rapporteur spécial des crédits de la communication audiovisuelle, qu'il tient à remercier pour lui avoir fait part de son expérience, fort complète en ce domaine.

Le CSA est ainsi confronté à des défis qui impliquent une évolution de son organisation : la préparation du passage à la Télévision numérique terrestre (TNT), la mise en place d'un cadre réglementaire européen et des attentes croissantes de nos citoyens en matière de contenu des programmes. **Comment le CSA s'adapte-t-il à ces enjeux, compte tenu de moyens stables à moyen terme ? L'autonomie financière, découlant de l'autonomie administrative, est-elle compatible avec une gestion rigoureuse de ses moyens budgétaires ? Le CSA dispose-t-il d'instruments internes permettant de mesurer le coût de chacune de ses missions et d'effectuer les arbitrages nécessaires face à des événements exceptionnels, tels que la mise en place de la TNT ? Ces questions méritent une réflexion détaillée.**

Pour répondre à l'ambition ayant présidé à sa création, le CSA s'est vu doter par le législateur, dès sa création en 1989, d'un statut d'autorité administrative indépendante, de pouvoirs étendus et de moyens spécifiques. **L'analyse des missions et des moyens du CSA** a consisté à apprécier sa capacité à faire face à une activité croissante, du fait de l'augmentation du nombre de chaînes et de missions plus nombreuses. A cet égard, votre rapporteur spécial tient à remercier le président du CSA, M. Dominique Baudis, pour sa disponibilité et l'excellent accueil de ses services, qui lui ont permis de mener à bien sa mission de contrôle budgétaire.

Cette adaptation du CSA a ensuite été étudiée au regard des **enjeux qu'implique la mise en œuvre de la LOLF**. La liberté nouvelle de gestion dont disposera le président du CSA doit s'envisager dans le cadre de sa politique d'emploi. Elle implique la définition d'indicateurs et d'objectifs de performance qui rendent compte au Parlement de l'activité du CSA, mission par mission.

PREMIÈRE PARTIE :

UNE AUTORITÉ INDÉPENDANTE AUX MISSIONS MULTIPLES

I. L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL EST NÉCESSAIRE AU BON EXERCICE DE SES MISSIONS

A. UN RÔLE MULTIFORME DE RÉGULATION DE L'AUDIOVISUEL

1. Une fonction éprouvée de régulateur

Créé par l'article 1^{er} de la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a succédé à la Haute autorité de la communication audiovisuelle (HACA), instituée en 1982, et à la Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL), mise en place en 1986.

Prenant appui sur les expériences antérieures de la HACA et de la CNCL, l'institution du CSA a traduit une volonté partagée d'assurer une régulation des entreprises du secteur audiovisuel, indépendante du pouvoir politique, parallèlement à l'extinction du monopole public de la radiodiffusion, à l'augmentation du nombre de radios FM et à l'apparition de chaînes de télévision privées. **Votre rapporteur spécial se félicite que le principe d'une autorité indépendante pour réguler le secteur audiovisuel ne soit plus contesté**, et que l'existence du CSA n'ait pas été remise en cause lors des changements successifs de majorité politique.

Afin de garantir **en droit** cette indépendance, **le CSA dispose d'un statut d'autorité administrative indépendante (AAI)**, à l'instar de la HACA – dont la qualification d'autorité indépendante est d'origine jurisprudentielle¹ – et de la CNCL, dont le statut d'AAI avait été voulu par le législateur.

En outre, les règles de nomination, inspirées de celles des membres du Conseil constitutionnel, et les règles relatives aux incompatibilités de fonctions (*cf. encadré ci-dessous*) sont majoritairement interprétées comme un gage d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique et des acteurs du secteur audiovisuel.

¹ Décision du Conseil constitutionnel n° 84-173 DC du 26 juillet 1984.

Les dispositions de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à liberté de communication concernant les membres du CSA

Article 4

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel comprend neuf membres nommés par décret du Président de la République. Trois membres sont désignés par le Président de la République, trois membres sont désignés par le président de l'Assemblée nationale et trois membres par le président du Sénat.

« Ils ne peuvent être nommés au-delà de l'âge de soixante-cinq ans.

« Le président est nommé par le Président de la République pour la durée de ses fonctions de membre du conseil. En cas d'empêchement du président, pour quelque cause que ce soit, la présidence est assurée par le membre du conseil le plus âgé.

« Le mandat des membres du conseil est de six ans. Il n'est ni révocable, ni renouvelable. Il n'est pas interrompu par les règles concernant la limite d'âge éventuellement applicables aux intéressés.

« Le conseil se renouvelle par tiers tous les deux ans.

« En cas de vacance survenant plus de six mois avant l'expiration du mandat, il est pourvu à la nomination, dans les conditions prévues au présent article, d'un nouveau membre dont le mandat expire à la date à laquelle aurait expiré le mandat de la personne qu'il remplace. Son mandat peut être renouvelé s'il a occupé ces fonctions de remplacement pendant moins de deux ans.

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne peut délibérer que si six au moins de ses membres sont présents. Il délibère à la majorité des membres présents. Le président a voix prépondérante en cas de partage égal des voix.

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel établit son règlement intérieur.

Article 5

« Les fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont incompatibles avec tout mandat électif, tout emploi public et toute autre activité professionnelle.

« Sous réserve des dispositions de la loi n° 57-298 du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique, les membres du conseil ne peuvent, directement ou indirectement, exercer de fonctions, recevoir d'honoraires, sauf pour des services rendus avant leur entrée en fonctions, ni détenir d'intérêts dans une entreprise de l'audiovisuel, du cinéma, de l'édition, de la presse, de la publicité ou des télécommunications. Toutefois, si un membre du conseil détient des intérêts dans une telle entreprise, il dispose d'un délai de trois mois pour se mettre en conformité avec la loi.

« Le non-respect des dispositions de l'alinéa précédent est passible des peines prévues à l'article 432-12 du code pénal.

« Le membre du conseil qui a exercé une activité, accepté un emploi ou un mandat électif incompatible avec sa qualité de membre ou manqué aux obligations définies au deuxième alinéa du présent article est déclaré démissionnaire d'office par le conseil statuant à la majorité des deux tiers de ses membres.

« Pendant la durée de leurs fonctions et durant un an à compter de la cessation de leurs fonctions, les membres du conseil sont tenus de s'abstenir de toute prise de position publique sur les questions dont le conseil a ou a eu à connaître ou qui sont susceptibles de lui être soumises dans l'exercice de sa mission (...) ».

Source : Légifrance

En pratique, sur la base des informations recueillies par votre rapporteur spécial lors des auditions auxquelles il a procédé ainsi qu'au cours de la séance plénière du CSA du 18 mai 2004 à laquelle il a pu assister, il peut être fait état d'une **action réellement indépendante**, nonobstant la nomination de ses membres par les plus hautes autorités politiques nationales. A cet égard, les appartenances professionnelles peuvent apparaître davantage déterminantes.

En outre, par comparaison avec ses homologues étrangers **le CSA dispose de moyens budgétaires et humains qui témoignent d'une volonté politique d'assurer le bon exercice de ses missions**.

Dans la loi de finances pour 2004, **les crédits du CSA s'élèvent à 32,7 millions d'euros** ; cet organisme dispose de **224 emplois budgétaires** (chiffre porté à 270 emplois budgétaires si l'on ajoute les 46 postes de salariés de Télédiffusion de France (TDF) devant être intégrés au CSA). Compte tenu de la population française, et en faisant abstraction du cumul dans plusieurs Etats des fonctions de contrôle de l'audiovisuel et des télécommunications par une même instance de régulation, **le CSA français est l'une des instances de régulation de l'audiovisuel les mieux dotées**. Le CSA peut ainsi exercer une réelle compétence technique, servie par l'implication et le professionnalisme de ses agents que votre rapporteur spécial a pu mesurer au cours de son contrôle sur place.

L'appréciation de ces moyens budgétaires conduit à s'interroger sur les nombreuses missions que le législateur a progressivement confiées au CSA.

2. Le rôle de régulation du CSA se traduit par la poursuite de nombreuses missions

a) Un large champ de missions

Le rôle de régulation du CSA peut se décliner en cinq champs de missions, suivant une distinction opérationnelle à laquelle procède le CSA :

« - la délivrance des autorisations hertziennes pour les services de radio et de télévision privés, après appel aux candidatures, sur la base de critères fixés par la loi ;

« - le conventionnement des chaînes du câble et du satellite : toute chaîne de télévision distribuée par câble et, en principe, toute chaîne française diffusée par satellite et toute chaîne extra-européenne diffusée sur

Eutelsat doit être conventionnée ; la convention précise les obligations de chaque service, en application de la loi et des décrets¹;

« - le contrôle du respect des obligations : contrôle exhaustif des chaînes hertziennes, contrôle ponctuel des chaînes du câble et du satellite ; en cas de manquement, le CSA peut opérer une mise en demeure et dispose d'un pouvoir de sanction ;

« - l'autorisation d'exploitation des réseaux câblés, sur proposition des communes ou groupements de communes qui ont autorisé leur établissement ;

« - la nomination des dirigeants des sociétés de l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France, RFO et RFI) ».

La nomination de dirigeants de sociétés de l'audiovisuel public relève ainsi non du gouvernement, mais d'une AAI dont les membres sont nommés et non élus. Les personnalités interrogées, à ce sujet, par votre rapporteur spécial ont émis des avis partagés, sans remettre en cause cette compétence du CSA dont l'exercice illustre plus particulièrement l'indépendance de ses membres vis-à-vis du pouvoir politique. Les divergences ont notamment porté sur le « rapport de forces » pouvant alors s'établir entre le CSA et le gouvernement, et sur la possibilité effective de sanction par le CSA d'un dirigeant qui n'aurait pas respecté les engagements pris lors de son choix par les membres du CSA.

Dans le cadre de ses missions, le CSA a été conduit à ouvrir certains débats de société qui ont ensuite dépassé le secteur de la régulation audiovisuelle. Interrogé par votre rapporteur spécial, M. Hervé Bourges, ancien président du CSA de 1995 à 2001, a ainsi cité le cas de la présence des « *minorités visibles* » à la télévision, débattu au sein du CSA dès 2000.

b) Une extension progressive des missions du CSA : l'exemple du projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle

Ces missions se sont progressivement enrichies de précisions sur le contenu du contrôle – par exemple, la protection des mineurs – et sa portée, dans un contexte d'augmentation du nombre de chaînes.

¹ Cette obligation ne concerne pas encore les chaînes diffusées par Internet haut débit ADSL (Asymmetric digital subscriber line) ; elle ne s'applique pas aux services interactifs ne pouvant être qualifiés de services de télévision.

Ainsi, le projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle¹ a permis de clarifier les compétences du CSA, recentrées sur les services de radio et de télévision (quel que soit le mode de diffusion, y compris Internet, sans inclure l'ensemble des services proposés sur Internet).

Dans son rapport pour avis en première lecture sur le projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, notre collègue Louis de Broissia, rapporteur pour avis des crédits de la communication audiovisuelle à la commission des affaires culturelles, avait insisté sur ce recentrage des activités du CSA :

« Les évolutions (...) des secteurs de l'audiovisuel et des télécommunications conduisent :

« - en premier lieu, à recentrer les compétences du CSA sur l'ensemble des services de radio et de télévision, quels que soient les réseaux de communications électroniques utilisés. Il s'agit de clarifier les règles juridiques s'appliquant :

*« * d'une part, aux supports de télécommunications, qui seront désormais tous soumis au contrôle de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), ce qui s'accompagnera d'une simplification et d'une harmonisation du régime applicable aux réseaux audiovisuels, aujourd'hui soumis à des règles distinctes selon les technologies employées ;*

*« * d'autre part, aux contenus audiovisuels diffusés, tous les services de radio et de télévision relevant désormais du contrôle du CSA ;*

« - en second lieu, à préciser les missions du CSA, s'agissant en particulier de la protection de l'enfance et de l'adolescence ainsi que du pluralisme de l'information »².

Ces missions nouvelles sont susceptibles d'entraîner un impact budgétaire, et votre rapporteur spécial regrette qu'il n'ait pas été davantage pris en compte lors de la discussion de l'extension des compétences législatives du CSA, dans un contexte marqué par ailleurs par le renouvellement d'un tiers des autorisations de fréquence sur la bande FM d'ici 2006 (cf. encadré ci-dessous).

¹ Les conclusions de la commission mixte paritaire sur ce projet de loi ont été adoptées par le Sénat le 3 juin 2004. Le Conseil constitutionnel a été saisi le 8 juin dernier.

² Sénat, rapport n° 249 (2003-2004), p. 17.

L'extension des compétences législatives du CSA et leur impact budgétaire : l'exemple des dispositions du projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle

« I – Le nouveau pouvoir de règlement des différends

« L'article 36 du projet de loi crée dans la loi de 1986 un nouvel article 17-1 permettant au CSA de régler les différends relatifs « à la distribution d'un service de [radio ou de] télévision ». La décision du CSA devra intervenir dans un délai de deux mois, qu'il pourra porter à quatre mois. (...) Il s'agit là d'une compétence nouvelle pour le CSA (...).

« Il est difficile à ce stade d'apprécier l'impact budgétaire de cette mesure, qui sera lié au nombre de différends dont le CSA sera saisi. Il est à noter que le CSA continuera, en tout état de cause, à rendre des avis au Conseil de la concurrence sur les plaintes dont celui-ci sera saisi dans le secteur audiovisuel, dont le nombre ne devrait pas diminuer avec la création d'une procédure de règlement des litiges, les deux procédures ayant des objets très différents.

« II – L'audiovisuel extérieur

« L'article 37 du projet de loi modifie l'article 19 de la loi de 1986 pour permettre au CSA de solliciter « auprès des opérateurs de réseaux satellitaires toutes les informations nécessaires à l'identification des éditeurs de services transportés ». Cette disposition permettra au CSA d'intensifier la coopération engagée avec Eutelsat pour identifier les éditeurs des services extra-communautaires diffusés sans convention, au nombre d'une centaine.

« Il devra ensuite engager le conventionnement de ces chaînes puis assurer le contrôle de leurs programmes, ce qui se traduira par un surcroît significatif d'activité.

« III – Les autorisations hertziennes analogiques

« Les procédures d'appels aux candidatures vont être soumises à des contraintes plus lourdes, nécessitant un surcroît de travail pour le CSA :

« - si les autorisations « sont susceptibles de modifier de façon importante le marché en cause », le CSA devra procéder à une consultation publique avant le lancement de l'appel (article 31 de la loi de 198 rétabli par l'article 51 du projet de loi) ;

« - un délai de huit mois maximum devra s'écouler entre la date limite de dépôt des candidatures et la délivrance des autorisations (article 28-1 de la loi de 1986 modifié par l'article 42 du projet de loi).

« En outre, l'article 44 du projet de loi prévoit que les Comités techniques radiophoniques (CTR) pourront, à la demande du conseil, « participer à l'instruction des demandes d'autorisations mentionnées aux articles 30 et 30-1 concernant des services de télévision locale et participer à l'observation de l'exécution des obligations contenues dans les autorisations ». Cette faculté, si elle est largement mise en œuvre, pourrait justifier un renforcement des moyens techniques et humains des CTR.

« IV – La radio numérique

« Le projet de loi prévoit un cadre juridique pérenne pour la radio numérique (articles 29-1 et 29-2, issus de l'article 44 bis). Ce nouveau cadre entraînera nécessairement une charge nouvelle pour le CSA (recherche de fréquences, consultation publique, lancement d'appels aux candidatures, instruction des demandes, négociation des conventions, délivrance des autorisations, contrôle des programmes, etc.).

« V – La gestion du spectre

« L'article 87 bis prévoit l'organisation par le CSA d'une consultation publique, dans les trois mois suivant la publication du projet de loi, en vue de l'élaboration d'un nouveau plan de fréquences pour les radios hertziennes analogiques ; la réflexion sur la planification des fréquences radiophoniques a d'ores et déjà donné lieu à la création d'un nouveau groupe de travail au CSA : FM 2006 (date d'échéance d'une grande partie des autorisations en cours) ; elle impliquera un très important travail technique pour rechercher les moyens d'optimiser la gestion de ces fréquences.

« A moyen terme, l'extinction de la diffusion de chaînes de télévision par voie hertzienne terrestre en mode analogique, programmée par le Sénat cinq ans après le lancement de la TNT, nécessitera également un très important travail de la part du CSA, pour apprécier si les conditions requises sont remplies : l'état de la couverture du territoire par ce mode de diffusion, la pertinence des choix technologiques (ce qui suppose l'examen de solutions alternatives, zone par zone) et l'information appropriée du public. Le CSA devra également apprécier le meilleur usage à réserver aux fréquences ainsi libérées, dont il demeurera attributaire, sauf décision contraire du Premier ministre.

« VI - Le régime des distributeurs de services

« L'article 34-3 résultant de l'article 60 du projet de loi reprend le principe (actuellement posé au 2° du II de l'article 34 et au 3^{ème} alinéa de l'article 34-2 mais demeuré lettre morte faute de décret d'application) selon lequel les distributeurs devront réserver une part suffisante à des chaînes indépendantes. Le gouvernement a lancé une consultation en vue de l'élaboration du décret d'application de cette disposition.

« Cela impliquera pour le CSA la mise en place d'un outil de suivi du capital des chaînes du câble et du satellite et de l'ensemble des distributeurs (câblo-opérateurs et opérateurs de bouquets satellitaires).

« Par ailleurs, les distributeurs de services de radio et de télévision par satellite devront effectuer une déclaration auprès du CSA et soumettre à celui-ci toute modification concernant les services distribués.

Source : CSA

Ayant interrogé les représentants de la direction du développement des médias, service du Premier ministre en charge des questions de communication, votre rapporteur spécial observe que la distorsion entre un volume d'activité croissant du CSA et une stagnation des moyens budgétaires alloués rend de plus en plus opportun un diagnostic sur les missions et les méthodes de l'autorité administrative indépendante.

D'une part, la vérification des obligations de production et de diffusion des chaînes dont le chiffre d'affaires est faible a été allégée. De même, le contrôle systématique des programmes des chaînes hertziennes – alors qu'il est procédé à un contrôle par sondage pour les autres chaînes – représente un déploiement de moyens exceptionnels, ayant peu d'équivalent dans le reste du monde¹, et permet d'envisager certains assouplissements.

D'autre part, la réglementation croissante et l'accroissement du nombre d'opérateurs impliquent un renforcement de certaines structures et une attention plus particulière portée à l'exercice de certaines activités.

c) L'impact de l'accroissement de l'activité du CSA sur son organisation interne

La diversité et le nombre de ses missions est de nature à conduire le CSA à devoir décider des moyens qu'il peut affecter à chacune d'entre elles, alors que la représentation nationale devrait pouvoir se prononcer sur les conditions d'exercice des missions qu'elle juge prioritaires, dans le cadre notamment de l'examen des crédits du CSA lors de la discussion du projet de loi de finances.

Trois exemples peuvent illustrer cet état de fait.

(1) Le contrôle des programmes pour la jeunesse

S'agissant du contrôle des programmes, le législateur a imposé un certain nombre d'obligations concernant les **programmes pour la jeunesse**. Ces obligations sont définies en des termes assez généraux : il est indiqué que ces programmes « favorisent l'épanouissement physique, mental et moral des enfants, et leur apportent des références utiles dans la construction de leur approche du monde » et que « les animateurs de ces programmes respectent le jeune public et n'exploitent pas son inexpérience et sa crédulité ». Dans ce domaine, TF1 s'est engagé à fournir un volume annuel d'au moins 1.000 heures. Le CSA a évalué ce volume de programmes à 1.309 heures en 2000, et Médiamétrie à 827 heures seulement, sur la base d'une appréciation différente des programmes qui inclut, pour le CSA, des programmes ciblés pour les adolescents ou les enfants et la famille, dont l'audience est jugée plus favorable. Votre rapporteur spécial en conclut que, si **le législateur** souhaite que le CSA renforce les moyens affectés à sa mission dans ce domaine, il **doit pouvoir disposer d'indicateurs précis** quant au respect exact de cette obligation par l'opérateur.

¹ Cette observation peut être plus particulièrement formulée en ce qui concerne le décompte des temps de parole des groupements politiques et de leurs représentants.

(2) Les demandes d'avis ou d'étude des présidents des assemblées

Par ailleurs, l'absence de document de référence présentant les différentes missions du CSA et les moyens consacrés à chacune d'elles, peut être de nature à expliquer que certaines compétences ne soient pas exercées. En particulier, le CSA a indiqué n'avoir été saisi, depuis 2000, d'aucune demande d'avis ou d'étude par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, alors que la loi du 30 septembre 1986 précitée ouvre une telle possibilité. Des changements en ce domaine devraient toutefois tenir compte de la charge d'activité courante du CSA, si cette mission devait être privilégiée.

(3) Le renforcement des moyens des comités techniques radiophoniques

Une réflexion mérite en outre d'être engagée en ce qui concerne les **comités techniques radiophoniques (CTR)**.

Au nombre de 16 (12 en métropole et quatre outre-mer), les CTR participent à l'instruction des demandes d'autorisation des opérateurs radiophoniques à compétence locale et au contrôle du respect de leurs obligations. La fonction de veille et d'alerte du CSA est plus particulièrement développée s'agissant des territoires ultramarins. Il est actuellement envisagé d'étendre les compétences des CTR aux opérateurs de télévision locale.

Or, selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, les CTR sont des structures légères qui, en l'état, ne préfigurent pas une décentralisation du CSA (sur le modèle retenu notamment par certains Etats fédéraux, comme l'Allemagne). Les CTR emploient chacun quelques personnels rattachés au CSA (un secrétaire général et des conseillers techniques), la présidence étant exercée par un magistrat administratif indépendant du CSA. **Dans ces conditions, un renforcement des CTR ne peut s'envisager que dans le cadre d'une réflexion globale sur la répartition et l'organisation des moyens au sein du CSA.** Le lien hiérarchique entre le CSA et les CTR pourrait être réexaminé dans ce cadre, notamment en ce qui concerne les CTR situés outre-mer dont l'éloignement géographique peut renforcer l'autonomie sans leur garantir nécessairement les moyens d'une entière indépendance à l'égard des élus locaux.

Cette clarification des relations entre le CSA et les CTR apparaît d'autant plus nécessaire, s'agissant du CSA, que les moyens dont dispose le régulateur sont confortés par son autonomie administrative et financière.

Proposition n° 1 : lors de chaque extension des compétences législatives de régulation du CSA, conduire une étude d'impact budgétaire.

Proposition n° 2 : lors de l'examen des crédits du CSA en loi de finances, détailler les moyens consacrés par le CSA à l'exercice de ses différentes missions, sur la base d'indicateurs précis pour les principales chaînes de télévision et radios.

Proposition n° 3 : clarifier la répartition des compétences et des moyens budgétaires et humains entre le CSA et les CTR.

B. UNE RÉELLE AUTONOMIE FINANCIÈRE EN DROIT ET EN FAIT

1. L'autonomie du CSA est garantie en droit

Autorité administrative indépendante, le CSA dispose d'une autonomie financière dont le principe est défini par les troisième et quatrième alinéas de l'article 7 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication :

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel propose, lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Ceux-ci sont inscrits au budget général de l'Etat. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables à leur gestion ».

« Le président du Conseil supérieur est ordonnateur des dépenses. Il présente les comptes du Conseil au contrôle de la Cour des comptes ».

Le non-contrôle des dépenses engagées se traduit par l'absence de contrôleur financier, le contrôle de la Cour des Comptes intervenant *a posteriori*. A ce titre, la Cour des Comptes a procédé en 2001 au contrôle des crédits du CSA pour les exercices 1994 à 1999, dans un rapport confidentiel transmis à votre rapporteur spécial.

Dans ses propositions sur le projet de nomenclature budgétaire prévue dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF¹, votre commission des finances avait d'ailleurs proposé de conforter l'autonomie financière des AAI en regroupant leurs crédits au sein d'un même programme « *Autorités administratives indépendances* » au sein d'une nouvelle mission « *Transparence et régulation de l'action publique* », qui aurait également comporté les crédits relatifs aux juridictions financières. Votre commission des finances avait observé que cette proposition permettrait de dissocier les crédits des régulateurs et des personnes contrôlées, afin que la fongibilité des crédits ne s'opère pas au détriment des premiers et au profit des seconds.

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

Votre rapporteur spécial a pu observer que, dans le cadre de cette autonomie financière du CSA, **le contrôle interne des dépenses est effectué dans de bonnes conditions grâce à la rigueur de sa direction administrative et financière.**

L'individualisation des crédits du CSA au sein du budget de l'Etat apparaît comme le corollaire de cette autonomie financière. Les crédits du CSA sont toutefois éclatés entre les chapitres suivants du budget des services du Premier ministre :

- chapitre 31-08 (article 10) : crédits de rémunérations (7,16 millions d'euros dans le budget exécuté 2003, soit 22 % des dépenses totales du CSA) ;

- chapitre 31-09 (article 10) : indemnités et allocations (1,69 million d'euros dans le budget exécuté 2003, soit 9,2 % des dépenses totales du CSA) ;

- chapitre 33-90 (article 38) : cotisations sociales, part de l'Etat (2,04 millions d'euros dans le budget exécuté 2003, soit 6,3 % des dépenses totales du CSA) ;

- chapitre 33-91 (article 38) : prestations sociales versées par l'Etat (0,11 million d'euros dans le budget exécuté 2003, soit 0,3 % des dépenses totales du CSA) ;

- chapitre 37-12 (article 10) : dépenses de fonctionnement (21,48 millions d'euros dans le budget exécuté 2003), soit 66,1 % des dépenses totales du CSA.

Cet éclatement des crédits entre plusieurs chapitres limite en pratique la liberté dont dispose le gestionnaire. Les crédits de la plupart des autres AAI sont inscrits sur un seul chapitre budgétaire¹. A cet égard, votre rapporteur spécial souhaite que, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, l'ensemble des crédits du CSA soient regroupés, de manière à lui procurer une souplesse accrue conforme au principe de fongibilité asymétrique des crédits consacré par la LOLF.

Ce souhait est d'autant plus fortement exprimé par votre rapporteur spécial que l'éclatement des crédits du CSA entre plusieurs chapitres budgétaires n'est pas justifié par une présentation plus fine des dépenses qui serait de nature à renforcer l'information du Parlement. Conformément au principe de fongibilité asymétrique des crédits à l'intérieur d'un chapitre, des

¹ Tel est en particulier le cas du Médiateur de la République, du Conseil de la Concurrence, de l'Autorité de Régulation des Télécommunications, de la Commission Nationale de Contrôle des Interceptions de Sécurité ou de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité. En revanche, les crédits de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés sont éclatés entre deux chapitres correspondant à la distinction entre crédits de fonctionnement et d'investissement.

écarts sont en effet constatés entre les prévisions et les exécutions des différents paragraphes du chapitre 37-12, où sont inscrits les deux tiers des crédits du CSA.

Proposition n° 4 : dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, regrouper l'ensemble des crédits relatifs au CSA.

2. La pratique conforte l'autonomie financière du CSA

Bien qu'autonome financièrement, le CSA, à l'instar des ministères, négocie le niveau de ses crédits en **conférence budgétaire** avec la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Une partie des dotations peuvent également faire l'objet d'une mise en réserve (3,1 millions d'euros en 2003) et d'annulations (380.000 euros en 2003).

La discussion budgétaire se déroule en deux étapes.

Dans une première étape, une conférence technique a lieu entre le CSA et le chef du bureau de la sous-direction du budget en charge du CSA (Bureau 3A). Cette conférence se tient entre fin février et début mars de l'année n-1.

Au cours de cette réunion sont abordés l'exécution de l'exercice précédent et les faits marquants, les prévisions d'exécution de l'exercice en cours, les mesures d'ajustement nécessaires au fonctionnement courant des services et les mesures nouvelles à envisager dans le cadre du projet de loi de finances de l'année n.

Au cours d'une seconde étape, la conférence budgétaire de première phase se tient au niveau du sous-directeur entre fin avril et début mai de l'année n-1. Les différents points évoqués lors de la première étape font l'objet d'un examen plus rapide, l'essentiel de la réunion portant sur l'ouverture éventuelle de crédits.

Les besoins nouveaux sont examinés plus précisément et peuvent faire l'objet d'un débat et d'un arbitrage.

En règle générale **le budget du CSA** pour l'année suivante est arrêté à l'issue de la conférence de première phase et **ne fait pas l'objet d'autres arbitrages en conférence budgétaire de deuxième phase.**

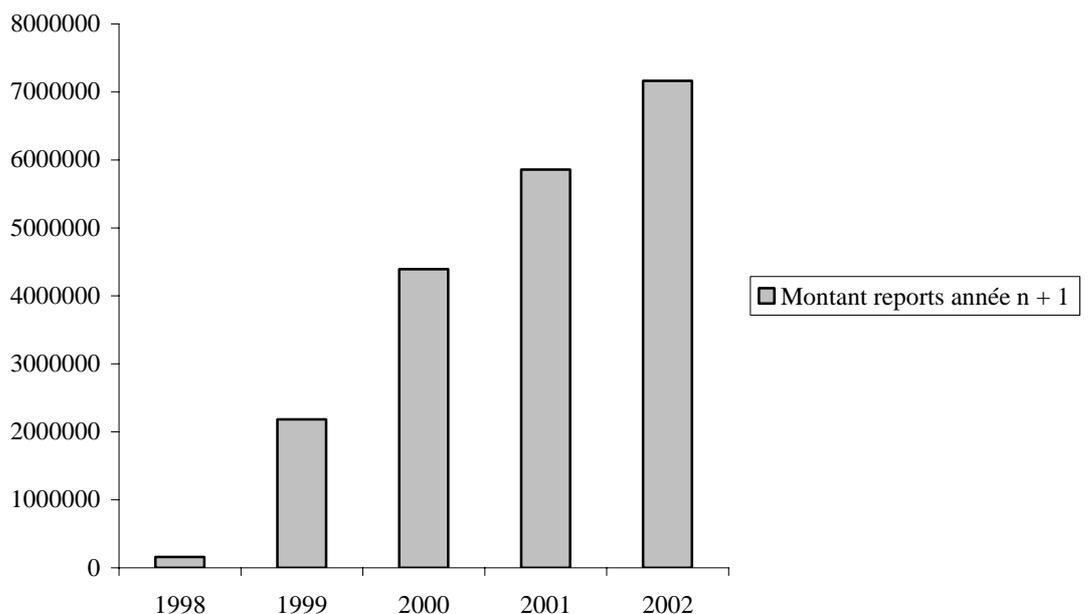
Cette situation peu conflictuelle – que peut justifier la relative faiblesse des enjeux financiers (32,7 millions d’euros inscrits en loi de finances 2004 pour le budget de l’Etat) au regard du budget de l’Etat – se fonde sur une **relation de confiance réciproque** décrite comme suit, tant par le CSA que par la direction du budget.

Le CSA ferait ainsi preuve de **transparence** en reconnaissant que l’ensemble des crédits de l’année précédente n’ont pas été consommés, une partie du financement provenant du report de crédits non consommés de l’année précédente. **Pour l’exercice 2003, ces reports de crédits non consommés de l’exercice 2002 ont atteint 7,16 millions d’euros**, soit environ un cinquième de l’ensemble des crédits du CSA.

Ces crédits reportés ne font pas l’objet, en principe, de mesures de régulation en cours d’exécution budgétaire. Pour l’essentiel, ces reports proviennent du retard pris dans la conduite de certaines missions du CSA, en particulier la mise en place de la Télévision Numérique Terrestre (TNT), sans que cette situation ne soit imputable au CSA (*cf. graphique et encadré ci-dessous*).

Le niveau des reports de crédits du CSA (exercices 1998 à 2002)

(en euros)



Source : CSA

Les origines des reports de crédits du CSA (1998 – 2002)

(en euros)

Année n	Montant report année n+1	Justifications
1998	1.058.495 F (soit 161.367 €)	Montant correspondant aux dépenses engagées et non payées au 31/12/1998.
1999	14.342.277 F (soit 2.183.722 €)	Montant correspondant aux crédits ouverts - dépenses ordonnancées de l'exercice 1999 et qui comprenait d'une part les dépenses engagées et non payées au 31/12/1999 (2,3 MF) et d'autre part les crédits ouverts en LFR 1999 pour la mise en place de la Télévision numérique terrestre (8 MF) et l'acquisition d'un outil de planification des fréquences (1,5 MF) à utiliser en 2000.
2000	28.810.786 F (soit 4.392.176 €)	Report de la totalité des crédits inscrits à l'état H qui correspond au montant des crédits ouverts - dépenses ordonnancées de l'exercice et qui comprenait d'une part les dépenses engagées et non payées au 31/12/2000 (8 MF) et d'autre part les crédits relatifs à la mise en place de la Télévision numérique terrestre non engagés au 31/12/2000 (5,6 MF) et l'acquisition d'un outil de planification des fréquences non réalisé en 2000.
2001	5.856.939 €	Report de la totalité des crédits inscrits à l'état H qui correspond au montant des crédits ouverts - dépenses ordonnancées de l'exercice et qui comprenait d'une part les dépenses engagées et non payées au 31/12/2001 (1,68 M€) et d'autre part les crédits relatifs à la mise en place de la Télévision numérique terrestre non engagés au 31/12/2001 (0,4 M€) à l'acquisition d'un outil de planification des fréquences non réalisé en 2001 (0,625 M€) et à la modernisation de la cabine d'enregistrement des programmes radiophoniques et télévisés (1 M€).
2002	7.162.787 €	Report de la totalité des crédits inscrits à l'état H qui correspond au montant des crédits ouverts - dépenses ordonnancées de l'exercice et qui comprenait d'une part les dépenses engagées et non payées au 31/12/2002 (1,4 M€), les crédits relatifs à la mise en place de la Télévision numérique terrestre non engagés au 31/12/2002 (0,6 M€) et à l'acquisition d'un outil de planification des fréquences non réalisé en 2002 (0,625 M€). Pour le solde, le report de crédits doit permettre de financer les opérations de déménagement et de réinstallation des services du CSA en raison des opérations de désamiantage qui doivent être effectuées dans la Tour Mirabeau. Les crédits nécessaires à ces opérations n'ont pas été ouverts en LFI 2003.

Source : CSA

Votre rapporteur spécial reconnaît le bien-fondé de la relation budgétaire entre le CSA et la direction du budget, mutuellement avantageuse pour l'un et l'autre partenaires, tout en observant que la transparence du CSA doit également l'amener à mettre en place une comptabilité analytique et à définir des indicateurs et des objectifs de performance, dans le cadre de la mise en place de la LOLF (*cf. infra*).

Il n'en demeure pas moins que **la sous-consommation chronique des crédits n'est pas satisfaisante**. Cette situation est révélée par les décalages entre les budgets votés en loi de finances initiale et les budgets exécutés : l'écart, inférieur à 1 million d'euros en 1998 et 1999, a atteint 2,4 millions d'euros en 2000 ; 1,8 million d'euros en 2001 ; 1,69 million d'euros en 2002 et 2,8 millions d'euros en 2003.

Faute enfin de réel contrôle en opportunité de la direction du budget sur les crédits alloués au CSA, votre rapporteur spécial a souhaité procéder à une étude des différents postes de dépenses du CSA dans le cadre de l'analyse de son budget.

II. UN BUDGET STABILISÉ MALGRÉ DES ATTENTES CROISSANTES DE NOS CONCITOYENS

A. LE CSA A SU FAIRE FACE À UN ACCROISSEMENT DE SES MISSIONS MALGRÉ DES MOYENS STABLES

1. Des moyens budgétaires et humains stabilisés

A moyen et long terme, votre rapporteur spécial se félicite que les moyens budgétaires du CSA soient globalement stables.

Evolution des crédits du CSA (1988-2004)

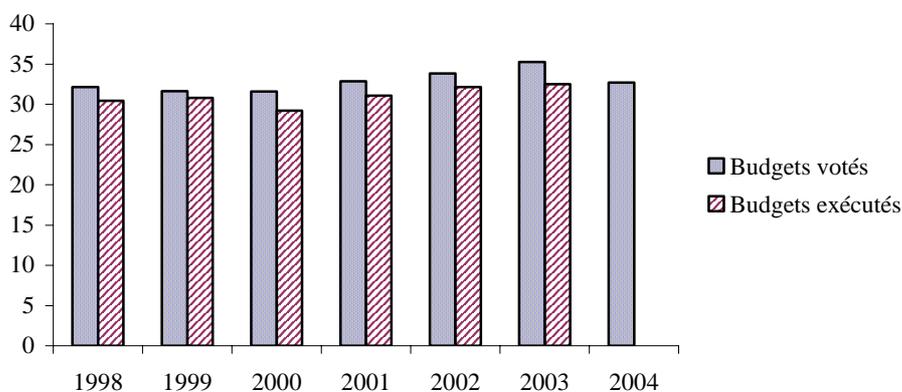
(en millions d'euros)

Exercice	Budgets votés	Budgets exécutés
1998	31,12	30,42
1999	31,63	30,80
2000	31,59	29,20
2001	32,85	31,05
2002	33,83	32,14
2003	35,26	32,48
2004	32,7	-

Source : CSA

Evolution des crédits du CSA (1998-2004)

(en millions d'euros)



Source : CSA

Cette stabilité globale s'explique notamment par un **maintien des effectifs** (le CSA disposant de 270 emplois budgétaires) : les dépenses de rémunération, les indemnités et allocations, et les remboursements à Télédiffusion de France pour la mise à disposition de personnels représentent, en effet, plus de 60 % de l'ensemble des crédits.

Ainsi que l'avait souligné la Cour des Comptes dans son rapport de 2001 précité, le cadre juridique de la gestion du personnel s'organise sur la base de règles spécifiques : outre les 11 emplois budgétaires de titulaires (pour le président, les membres du CSA et deux emplois de direction), le CSA recourt à des emplois contractuels dont la grille est construite par référence à celle de la fonction publique. Les rémunérations de base – qui seraient plus élevées de l'ordre de 10 % – compenseraient un moindre niveau de rémunérations accessoires.

Parmi les difficultés spécifiques à la gestion des personnels, une mention particulière doit être faite des **règles de déontologie**, inhérentes à l'indépendance du CSA et dont votre rapporteur spécial a pu apprécier la rigueur.

Parmi ces règles déontologiques, il convient d'abord de rappeler les incompatibilités de fonctions décrites lors de la présentation du statut – lesquelles rendent d'ailleurs parfois difficiles des candidatures, car elles dissuadent fortement les membres du collège à ensuite occuper des emplois au sein du secteur audiovisuel dont ils sont fréquemment issus.

A la suite des observations du rapport de la Cour des comptes, le CSA a procédé à la modification de son règlement intérieur, par délibération du 26 février 2002, publiée au Journal officiel du 17 mai 2002. Il a été ajouté au règlement intérieur un article 13-1 ainsi rédigé :

« Dès son entrée en fonction, chaque conseiller signe une déclaration sur l'honneur attestant qu'il a pris connaissance des obligations et interdictions posées en application des dispositions de l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée et qu'il est en conformité avec les deux premiers alinéas de cet article, ou qu'il se mettra en conformité avec ces dispositions dans un délai de trois mois.

« A chaque date anniversaire de son entrée en fonction, chaque conseiller réitère la déclaration sur l'honneur attestant qu'il est en conformité avec les dispositions des deux premiers alinéas de l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée ».

Par ailleurs, une délibération du CSA en date du 4 février 2003 a approuvé un code de déontologie applicable aux membres du Conseil. Précisant les obligations et interdictions professionnelles et patrimoniales applicables pendant et après l'exercice de leurs fonctions par les membres du CSA, le code de déontologie aborde notamment les questions suivantes :

- les cadeaux reçus de tiers dans l'exercice des fonctions,
- le déport, c'est-à-dire la non-participation au débat d'un membre du collège dans une affaire où il estime, en conscience, que ses activités passées ou ses relations actuelles peuvent mettre en doute son impartialité,
- la responsabilité personnelle : malgré l'absence d'immunité particulière, il est fait application des dispositions de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : *« les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent, conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales »* ;
- l'interdiction de la prise illégale d'intérêts.

2. Des capacités d'adaptation à des exigences nouvelles du CSA comme autorité régulatrice

Dans ce contexte de stabilisation globale des moyens du CSA, votre rapporteur spécial se félicite de sa **capacité d'adaptation à des surcroûts temporaires d'activité et à l'exercice de missions nouvelles**, tout en observant que cette situation laisse entière la question de la définition des actions prioritaires du CSA.

Lors de l'audition des directeurs du CSA réalisée au siège du Conseil, le déploiement de la TNT a été cité à titre d'exemple de la mobilisation d'une partie importante du personnel pour une opération ponctuelle : selon les directeurs, environ 60 personnes – soit un quart des effectifs budgétaires – ont travaillé pendant neuf mois à l'instruction des dossiers. Il a donc fallu

procéder à une redistribution des tâches et à une réévaluation des priorités au cours de cette période.

Plus généralement, **votre rapporteur spécial relève l'important volume d'activité du CSA**, mesurable par les fréquentes réunions des conseillers en formation plénière, pendant au moins une demi-journée hebdomadaire, ainsi que par le nombre élevé de sujets (plusieurs dizaines) traités à chaque session plénière. Chaque réunion du collège en séance plénière étant préparée par des réunions de groupes de travail animés chacun par un conseiller, et sans tenir compte des consultations auprès des présidents de chaînes de télévision ou de radio, **le nombre de réunions annuelles peut être estimé à environ 200** pour un budget total de 32 millions d'euros.

Sur cette base, **le rapport entre le coût de fonctionnement et le nombre de réunions du CSA s'élève à 160.000 euros par réunion**. Comparé aux commissions et instances consultatives placées auprès du Premier ministre, qui correspondent pourtant à des structures plus légères aux missions davantage ciblées, le ratio ainsi mesuré pour le CSA reste comparable à celui de certains de ces organismes financés par le budget des services généraux du Premier ministre, telle la commission pour les simplifications administratives (coût : 258.785 euros et une réunion annuelle en moyenne sur la période 2001-2003) ou le conseil d'orientation des retraites (coût : 1.023.000 euros et 5 réunions annuelles en 2003)¹.

Concernant les modes de travail et de délibération, la préparation en amont des dossiers examinés en séance plénière permet aux conseillers de présenter eux-mêmes les sujets inscrits à l'ordre du jour des réunions du collège. Tel n'est pas le cas, *a contrario*, de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) où les dossiers sont présentés par un membre des services. De même, les rapports entre le CSA comme instance régulatrice et les sociétés de l'audiovisuel apparaissent davantage marqués par une volonté de concertation, pour infléchir les pratiques des groupes et les conduire à respecter pleinement leurs obligations, que par une relation d'autorité et le prononcé de sanctions. Sanction ultime, la suspension de l'autorisation d'émettre n'est pratiquement jamais mise en œuvre.

Le rythme élevé et la technicité des réunions hebdomadaires ne sont toutefois pas sans comporter des risques d'éclatement du CSA : certains services pourraient ainsi apparaître comme relevant davantage d'un conseiller spécialisé dans les dossiers relevant de l'une ou l'autre direction ou sous-direction sectorielle, alors que seuls le président et le directeur général ont autorité sur l'ensemble des services.

¹ Sur les comparaisons entre le coût et l'activité des organismes rattachés au Premier ministre, on se reportera très utilement au « jaune » budgétaire relatif à la « Liste des commissions et instances consultatives placées directement auprès du Premier ministre et de ses ministres », annexé au projet de loi de finances pour 2004.

B. UNE MAÎTRISE DE SES DÉPENSES PAR LE CSA

Pour l'étude de l'évolution des différents postes de dépenses, un changement de nomenclature doit être mentionné, suite notamment aux observations de la Cour des Comptes dans son rapport précité de 2001, afin de permettre une imputation plus exacte des dépenses, ce qui rend toutefois difficile les comparaisons à moyen terme.

L'intérêt et les difficultés que posent ces modifications ont été ainsi rappelés par le CSA :

« Compte tenu du changement de nomenclature d'exécution au 1^{er} janvier 2002 la comparaison des dépenses et leur évolution entre 2001 et 2002 doit être relativisée car certaines dépenses auparavant individualisées sont dorénavant enregistrées dans le paragraphe 20 regroupant les achats de services et autres dépenses. Il en est ainsi pour les enquêtes et études.

« Les dépenses relatives à la location des matériels de reprographie étaient avant le 1/1/2002 comptabilisées au § 10 et sont comptabilisées depuis 1/1/2002 au § 90 ».

Compte tenu de la stabilité globale du budget du CSA, votre rapporteur spécial a plus particulièrement porté son attention sur les dépenses courantes du CSA, les perspectives d'externalisation de certaines activités, ainsi que sur la possibilité et l'opportunité d'accroître le niveau de ressources propres.

1. Des charges courantes stabilisées

Peuvent être définies comme des charges courantes les dépenses non liées à des événements exceptionnels. Représentant l'essentiel des dépenses du CSA, elles recouvrent les dépenses de personnel, les loyers et charges, les coûts liés aux conventions de mise à disposition de personnel par TDF et diverses dépenses de fonctionnement, telles que les fournitures et les déplacements.

Le graphique ci-dessous fait apparaître que les charges courantes représentent plus de 95 % des dépenses totales du CSA, dont deux tiers de dépenses de personnel et correspondant aux conventions avec TDF, et 10 % des dépenses totales pour les loyers et charges. Ces postes n'ont pas évolué significativement à la hausse depuis 1998.

**Evolution des dépenses du CSA courantes
et liées à des événements exceptionnels (1998-2003)**

(en euros)

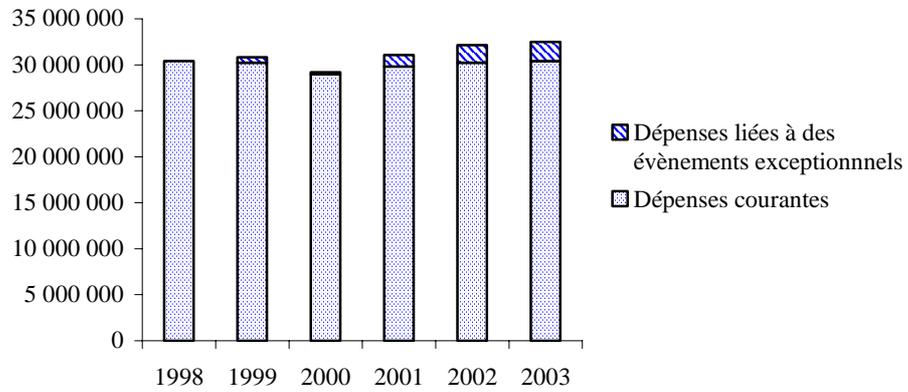
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dépenses non liées à des événements exceptionnels						
Dépenses de personnels	9.523.596	9.715.454	9.946.094	10.315.932	10.746.229	11.007.701
Loyers et charges	3.167.004	3.104.650	1.940.275	3.760.235	3.400.163	3.443.504
Conventions TDF	13.598.242	13.794.711	13.636.196	12.256.608	12.335.996	12.310.689
Autres dépenses de fonctionnement courant	4.111.538	3.610.351	3.421.196	3.485.117	3.746.802	3.641.241
Sous Total	30.400.380	30.225.166	28.943.761	29.817.892	30.229.190	30.403.135
Dépenses exceptionnelles						
Paiement de la rémunération des conseillers sortants		279.089		256.987		
Opération « 10 ans du CSA »		124.694				
Réunion du réseau des instances africaines de régulation de la communication		15.638				
Réunion de l'EPRA			48.322			
Organisation du sommet mondial des régulateurs sur internet		156.722				
Télévision Numérique Terrestre (prestations de mesures + personnel)			209.850	973.892	1.910.897	2.081.376
Sous Total		576.143	258.172	1.230.879	1.910.897	2.081.376
TOTAL	30.400.380	30.801.309	29.201.933	31.048.771	32.140.087	32.484.511

NB : les montants correspondent aux montants des dépenses ordonnancées

Source : CSA

Répartition des dépenses du CSA courantes et liées à des événements exceptionnels

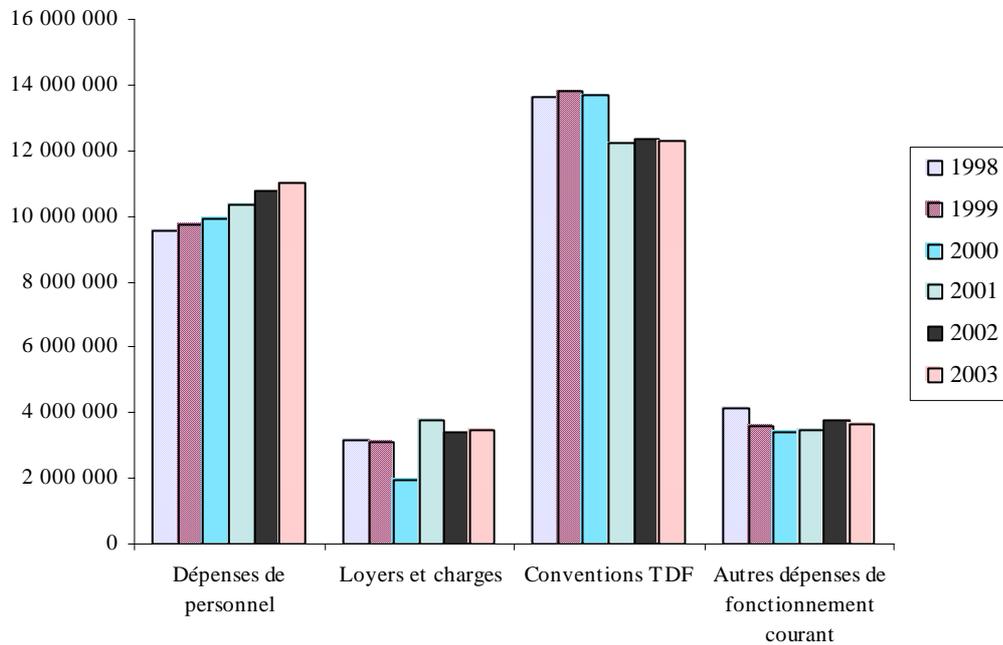
(en euros)



Source : CSA

Evolution et répartition des dépenses courantes du CSA (1998 – 2003)

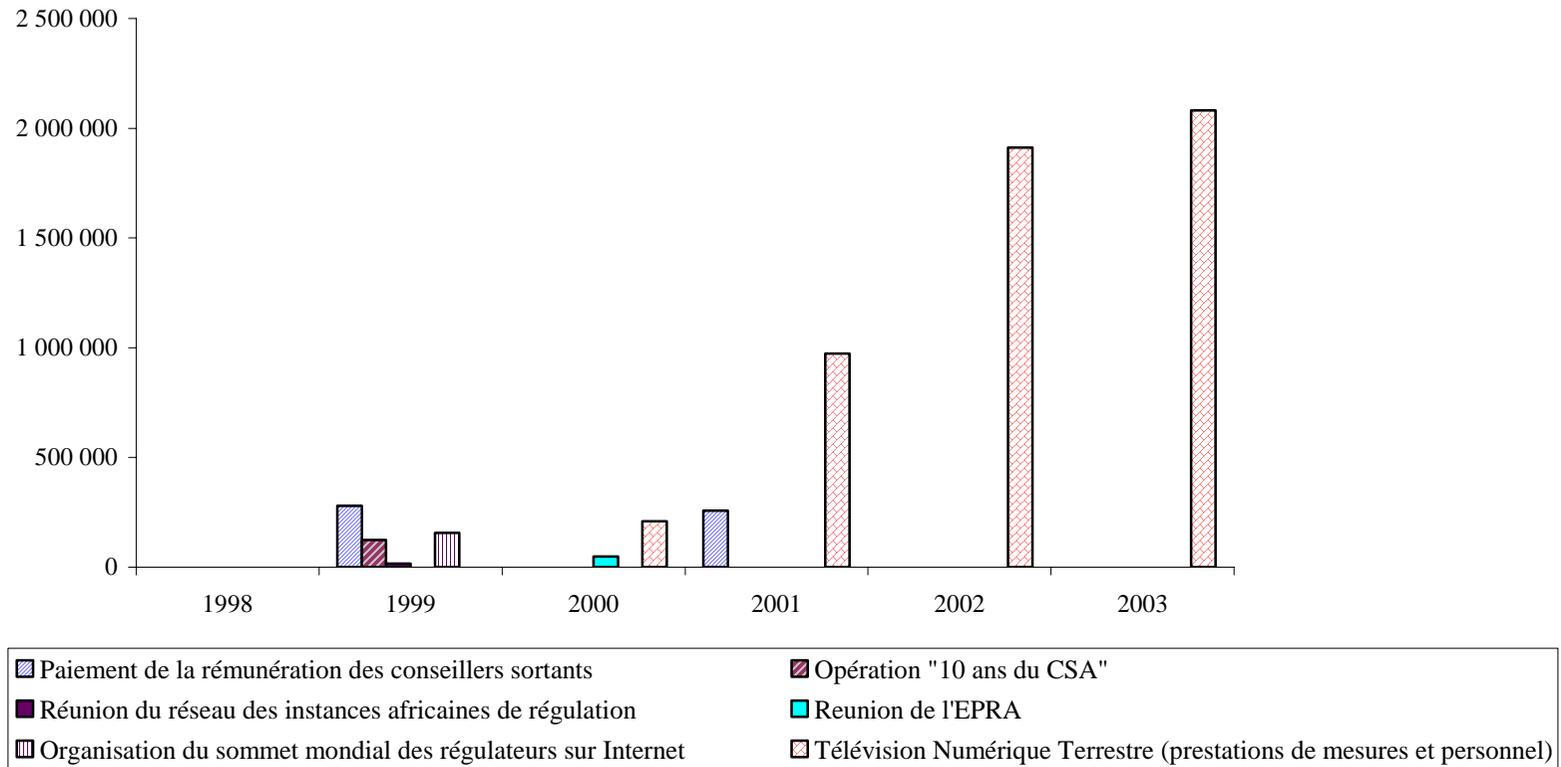
(en euros)



Source : CSA

Evolution et répartition des dépenses exceptionnelles du CSA (1998-2003)

(en euros)



Source : CSA

Plusieurs catégories de dépenses peuvent être individualisées parmi les charges courantes : les dépenses de personnel *stricto sensu* (hors conventions avec TDF), les dépenses informatiques, les frais de déplacement et le parc automobile, les loyers et les « *achats de services et autres dépenses* » selon la nomenclature utilisée par le CSA.

a) Les dépenses de personnel

En 2003, les postes du CSA effectivement pourvus s'élevaient à 210, en légère diminution sur la période 1998-2003. **L'évolution de la masse salariale entre 1998 et 2003 a atteint + 11 %**, compte tenu principalement des revalorisations du point d'indice et du glissement vieillesse technicité.

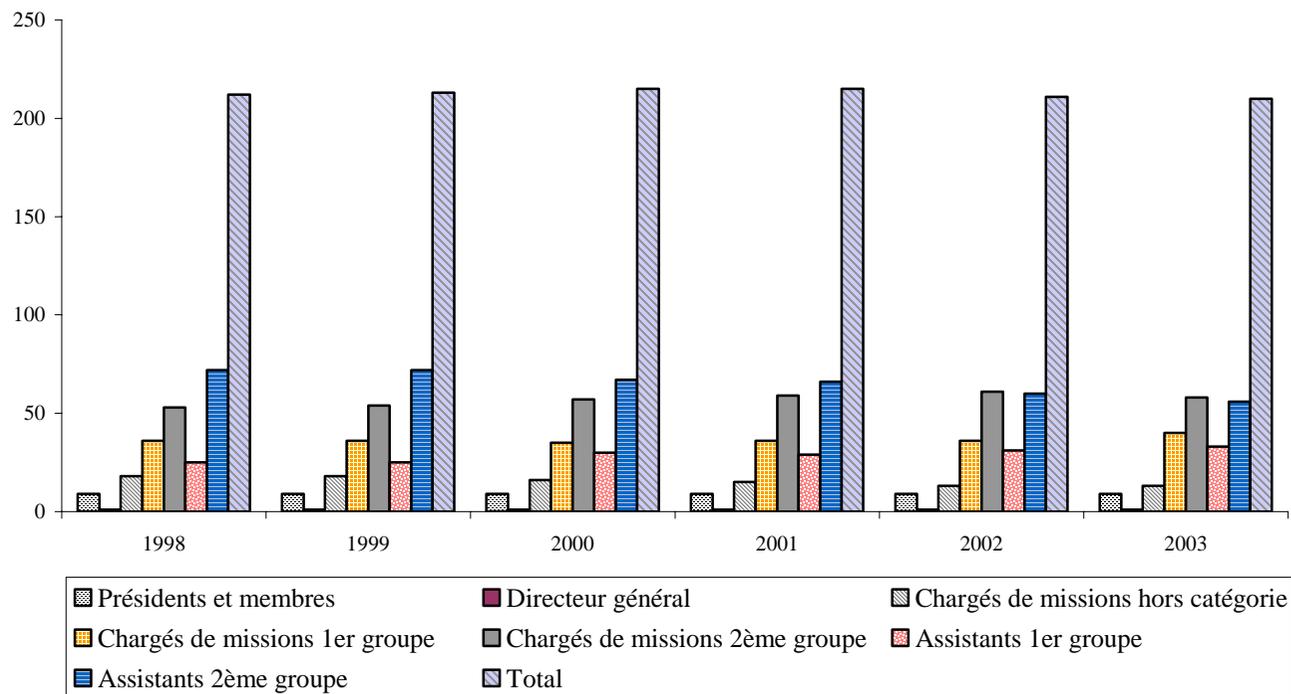
Effectifs, structure et masse salariale du CSA (1998-2003)

Catégorie	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Président et membres	9	9	9	9	9	9
Directeur général	1	1	1	1	1	1
Chargés de mission hors catégorie	18	18	16	15	13	13
Chargés de mission 1 ^{er} groupe	36	36	35	36	36	40
Chargés de mission 2 ^e groupe	53	54	57	59	61	58
Assistants 1 ^{er} groupe	25	25	30	29	31	33
Assistants 2 ^{ème} groupe	72	72	67	66	60	56
Total	212	213	215	215	211	210
Masse salariale (*)	6.133.001 €	6.413.172 €	6.322.292 €	6.605.677 €	6.623.974 €	6.832.393 €

(*) rémunérations indiciaires

Source : CSA

Effectifs et structure du personnel du CSA (1998-2003)

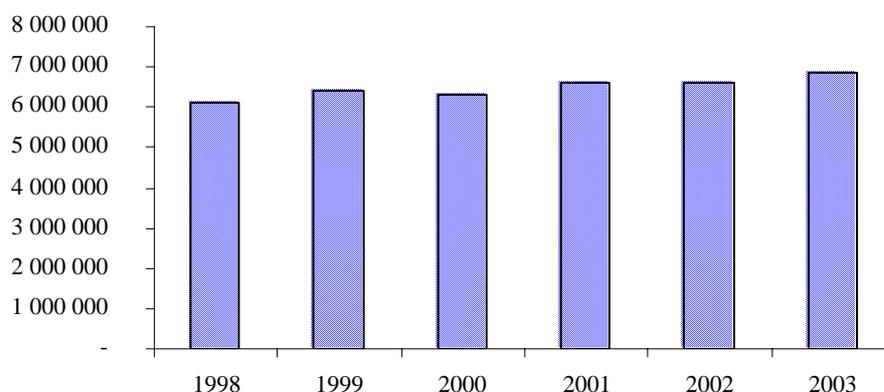


Source :

CSA

Evolution de la masse salariale du CSA (1998 – 2003)

(en euros)



Source : CSA

Concernant la masse salariale, on observe des « pics temporaires » les années impaires pour des sommes correspondant à environ 200.000 euros : compte tenu du renouvellement partiel des membres du Conseil tous les deux ans, cette variation résulte du maintien pendant une année de la rémunération des conseillers sortants à l'issue de leur mandat, un à deux conseillers ayant été concernés par ce dispositif selon les années.

Enfin, le taux de rotation (estimé en moyenne entre 7 % et 8 %) et les vacances de postes qui s'ensuivent affectent également la masse salariale.

Hors masse salariale, les indemnités et allocations, cotisations sociales et prestations sociales ont atteint 3,68 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003 (soit 10,5 % des dépenses totales du CSA), en augmentation de 17 % sur la période 1998-2003. Cette progression plus dynamique que celle de la masse salariale (+ 11 % sur la période 1998-2003) s'explique notamment par une majoration des indemnités versées aux présidents et membres des comités techniques radiophoniques (CTR) en poste dans les TOM et une revalorisation du régime indemnitaire du président et des conseillers du CSA. Du reste, les primes versées aux membres des CTR restent à un niveau modeste¹.

¹ La décision n° 90-P-100 du 11 juin 1990 fixe le régime indemnitaire des membres des Comités techniques radiophoniques. Les présidents et les membres des comités techniques radiophoniques perçoivent mensuellement une indemnité dont le montant net de cotisations sociales s'établit ainsi : Président : 419 € ; membre titulaire : 335 € ; membre suppléant : 229 €.

Ces dépenses sont réparties comme suit :

- **indemnités et allocations diverses** (prime de rendement, indemnités de sujétions spéciales, complément de rémunération versé au président et aux conseillers, indemnité versée aux présidents, membres titulaires et suppléants des comités techniques radiophoniques, rémunération de personnels vacataires) : **1,54 million d'euros** ;

- **cotisations sociales** : **2,04 millions d'euros** ;

- **prestations sociales** (pour l'essentiel les dépenses liées aux accidents de travail, les contrôles médicaux obligatoires, les allocations de rentrée scolaire, de soutien familial et pour jeune enfant) : **0,10 million d'euros**.

Le niveau et la nature des primes apparaissent conformes à la pratique des administrations centrales.

S'agissant de la **prime de rendement**, celle-ci se décompose, à partir d'une enveloppe globale fixée chaque année, en une part fixe et une part variable. La part fixe est attribuée en fonction des indices réels des agents et la part variable en fonction de la contribution personnelle des bénéficiaires à l'accomplissement des missions du CSA.

Par ailleurs, la décision n° 93-P-130 du 17 juin 1993 a fixé les modalités d'attribution d'une **indemnité de sujétions spéciales** au profit des agents contractuels du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Cette indemnité, attribuée semestriellement sous forme de modules de 80 euros, est destinée à compenser des contraintes exceptionnelles et temporaires résultant de nécessités de service. Le nombre de modules pouvant être attribué à un agent est plafonné à 5 pour une activité exceptionnelle donnée et 10 modules par semestre.

b) Les dépenses informatiques

Les dépenses de fonctionnement liées à l'informatique (hors dépenses de personnel, correspondant à l'emploi de 7 postes, soit environ 3 % de la masse salariale) atteignaient 0,64 million d'euros dans le budget prévisionnel du CSA pour l'année 2003, soit 1,8 % des dépenses totales du CSA.

Si la part des dépenses informatiques est stable à moyen terme (environ 2 %), on observe d'importants écarts entre les budgets prévisionnels et exécutés : en 1999 et en 2000, les dépenses en exécution ont été supérieures de 0,3 million d'euros aux budgets prévisionnels ; en revanche, l'exécution a été inférieure aux prévisions de 0,3 million d'euros en 2001.

Les dépenses informatiques tendent ainsi à apparaître comme une variable d'ajustement budgétaire. Cette situation n'est toutefois pas propre au CSA et les écarts entre les prévisions et les exécutions budgétaires ont été plus faibles en 2002 et 2003 (budgets exécutés inférieurs respectivement de 0,14 et 0,03 million d'euros). L'établissement de perspectives pluriannuelles d'équipement informatique devrait permettre une meilleure adaptation des dépenses aux prévisions.

Proposition n° 5 : établir le niveau des dépenses informatiques sur la base de programmes pluriannuels d'équipement.

c) Les frais de déplacement et le parc automobile

La gestion peu rationnelle des frais de déplacement (0,8 % du budget prévisionnel 2003) et du parc automobile (0,25 % du budget prévisionnel 2003) avait donné lieu à des observations de la Cour des Comptes dans son rapport précité de 2001, bien que des progrès se fussent déjà traduits par une diminution de plus de 9 % des frais de déplacement au cours de la période 1994-1999. La Cour des comptes a notamment mis en exergue les points suivants :

- une insuffisante prise en compte des coûts comparatifs des différents modes de transport, conduisant à un recours excessif à la voie aérienne ;
- une vigilance à renforcer pour faire concorder les dates sur les ordres de mission et les titres de transport ;
- une pratique des « avoirs » avec les agences de voyage, entraînant des régularisations peu favorables à une gestion transparente ;
- la perte de pièces justificatives ;
- une utilisation des taxis qui doit rester d'autant plus exceptionnelle et limitée à de courtes distances que le CSA dispose d'un parc automobile.

Votre rapporteur spécial observe que les frais de déplacement et du parc automobile ont diminué de plus de 15 % entre 1998 et 2003, du fait de la diminution des frais de déplacements temporaires. En effet, les dépenses liées au parc automobile sont restées stables entre 1998 et 2003, malgré une forte baisse entre 1998 et 2002.

Dans le prolongement des observations formulées par la Cour des Comptes, il serait opportun de conduire une analyse comparative des frais de déplacement par taxi et de l'entretien d'un parc automobile propre au CSA.

Proposition n° 6 : envisager un dispositif fondé sur le recours aux transports en commun et aux taxis, plutôt que sur le maintien d'un réseau automobile propre.

d) Les loyers

Les loyers et charges ont représenté 3,44 millions d'euros dans le budget 2003 (soit 10,6 % des dépenses du CSA), **en progression de 8,7 % sur la période 1998-2003**. Cette progression globalement maîtrisée, mais marquée par de très fortes variations annuelles, témoigne des démarches entreprises avec un certain succès par le CSA pour renégocier le coût de ses loyers.

Il convient d'observer que le CSA est actuellement installé dans des locaux provisoires, compte tenu d'opérations en cours de désamiantage entreprises par le propriétaire de la Tour Mirabeau, siège des locaux du CSA à Paris.

Les opérations de déménagement et de réaménagement des locaux en cours au CSA

« Le CSA occupait, jusqu'au mois de février 2004, quatre étages de la Tour Mirabeau située 39-43 quai André-Citroën à Paris, 15^e arrondissement, propriété des AGF.

« Cette tour fait l'objet de travaux de désamiantage et de rénovation entrepris depuis 1997 par le propriétaire et qui doivent s'achever par les quatre étages qu'y occupaient le CSA. Contrairement à ce qui a pu être fait pour les autres occupants de la tour, les AGF n'ont pas été en mesure de procéder au désamiantage des étages du CSA par translation d'étages internes. Dès lors, le Conseil était contraint d'effectuer un déménagement provisoire. Dans ce cadre, les AGF ont proposé au CSA d'emménager provisoirement, pour les années 2004 et 2005, dans la Tour Cristal, également sise quai André-Citroën et propriété des AGF. L'ensemble de cette opération a fait l'objet d'un projet d'accord global ayant reçu l'aval du Service du Domaine.

« A ce titre, et dans la mesure encore une fois où les AGF n'ont pas été à même de procéder au désamiantage des étages du CSA par translation interne à la Tour Mirabeau, l'accord conclu entre le CSA et les AGF prévoit la prise en charge totale par les AGF d'une part du déménagement et de l'installation du CSA Tour Cristal, à compter du 1^{er} janvier 2004 et à loyer constant par rapport au bail en cours Tour Mirabeau, d'autre part du déménagement retour vers la Tour Mirabeau à compter du 1^{er} janvier 2006 et, enfin, des travaux de cloisonnements privatifs et de câblage informatique et électrique sur les plateaux rénovés de la Tour Mirabeau.

« Il convient de souligner qu'en raison, entre autres, de la configuration nettement moins favorable des locaux de la Tour Cristal (installation du CSA sur 8 étages et non 4) et dont le loyer demandé au m² serait identique, voire supérieur à celui de la Tour Mirabeau, le Conseil a écarté l'hypothèse d'un déménagement définitif Tour Cristal ».

Source : CSA

e) *Les achats de services et autres dépenses*

Pour tous ses achats, le CSA est soumis à la réglementation applicable à l'Etat et aux procédures d'achats régies par le code des marchés publics.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2002, tous les achats supérieurs à 38.240 euros HT faisaient l'objet d'appels d'offres. La première réforme du code des marchés publics, applicable jusqu'au 8 janvier 2004, a porté ce seuil à 90.000 euros HT.

Les achats de services et autres dépenses supérieurs concernent notamment les mesures quantitatives : les mesures d'audience sont confiées à Médiamétrie ; le contrôle du pourcentage de diffusion de chansons, nouveaux talents et nouvelles productions d'expression française donne lieu à des procédures de marché négocié pour des périodes déterminées. Il s'agit par ailleurs d'études, relatives au potentiel de la bande FM dans une région test, ainsi que de mesures et d'analyses préalables à la mise en place de la TNT. Enfin, certaines prestations internes d'une certaine importance (communications téléphoniques, travaux d'impression) ont fait l'objet d'un marché négocié ou d'un appel d'offres restreint.

Votre rapporteur spécial relève qu'aucun achat de services ou de prestations n'a atteint le seuil de 100.000 euros en 2003, ce qui témoigne d'une assez forte internalisation de la plupart des tâches du CSA.

2. Le débat sur l'externalisation des missions du CSA

L'externalisation de certaines de ses tâches par le CSA se heurte à une question de principe portant sur l'indépendance du régulateur. De fait, les mesures quantitatives de contrôle des programmes se prêtent plus aisément à une expertise extérieure qu'une approche qualitative et, *a fortiori*, la définition des obligations des chaînes de télévision et des radios.

Malgré ces « réticences culturelles » constatées par votre rapporteur spécial lors de l'audition des dirigeants du CSA, y compris l'ancien président M. Hervé Bourges et l'ancienne directrice générale Mme Anne Durupty, force est de constater une **tendance croissante du CSA à recourir à des prestataires extérieurs, soit pour des mesures quantitatives** (audience, pourcentage de chansons françaises), **soit pour des fonctions dites support**, c'est-à-dire non spécifiques à l'activité du CSA (matériel, informatique, formation). On peut toutefois s'étonner qu'une mission comme l'établissement du « *panorama de presse* », inhérente à la fonction de régulation du CSA, ne soit pas conduite en interne.

Le recours par le CSA à des prestataires externes

Mesures d'audience

« Toutes les dépenses qui ont pour objet les mesures d'audience, que ce soient celles des chaînes de télévision ou celles des radios, sont externalisées et confiées à la société Médiamétrie.

Calcul du pourcentage de chansons françaises diffusées par les radios

« Cette mission a été confiée à Yacast.

Réalisation du panorama de presse

« Depuis 1999, le CSA a confié à la société Presse +, spécialisée dans ce type d'activité, la réalisation quotidienne du panorama de presse.

Location de matériels

« Jusqu'au début 2004, l'enregistrement sur cassettes VHS des programmes télévisés était effectué sur des matériels loués à la société Locatel.

« Les matériels de reprographie sont également loués pour les mêmes raisons. Une mise en concurrence est organisée régulièrement dans le cadre de la réglementation des marchés publics.

Projets informatiques

« D'une façon générale, les personnels affectés à l'informatique étant au nombre de 7, toutes les opérations et études ne relevant pas du fonctionnement courant ou du maintien de l'existant sont confiées à des prestataires extérieurs. Il n'est en effet guère possible de développer ou déployer en interne des outils ou projets un tant soit peu importants ou complexes.

Dépenses de formation

« Compte tenu de la diversité des besoins, la quasi-totalité des actions de formation professionnelle sont réalisées à l'extérieur ou exceptionnellement assurées par des personnels rémunérés sur vacations (certains cours de langue par exemple).

Contrôle du spectre

« Les prestations liées aux contrôles de la réception des programmes et du spectre sont confiées à TDF (conventions signées entre le CSA et TDF en application de la loi du 30 septembre 1986) et à l'Agence nationale des fréquences (ANFR).

Source : CSA

Il convient de relever l'enregistrement par l'Institut national de l'audiovisuel (INA) des programmes soumis au contrôle du CSA, dans le cadre d'une convention entre le CSA et l'INA. Cette mesure récente représente un exemple pertinent de rationalisation de dépenses communes à deux organismes publics.

Le CSA s'est toutefois interrogé sur une externalisation accrue de ses activités, notamment l'instruction des 70 dossiers de candidature pour la mise en place de la TNT.

Comme il a été rappelé plus haut, il a finalement été choisi de procéder en interne à cette instruction, qui a mobilisé le quart de l'ensemble du personnel, certainement au détriment d'activités traditionnelles comme le contrôle des programmes. En fait, le choix du CSA semble avoir été dicté par des considérations de coûts des prestations.

Lors de son déplacement au CSA, votre rapporteur spécial a vu par ailleurs son attention attirée sur les **conditions d'application de l'article 40 de la loi du 30 septembre 1986 précitée qui limite la détention directe ou indirecte du capital d'une chaîne par des personnes extra-européennes**. En effet, la diversification du capital et la participation indirecte de nombreux actionnaires individuels rendent pratiquement impossible une évaluation fine de la part des personnes extra-européennes dans le capital des sociétés. Des laboratoires de recherche ont été prospectés, en vain, par le CSA, qui emploie deux personnes au contrôle de cette obligation.

Sur ce point, votre rapporteur spécial estime que des études ponctuelles pourraient être confiées, au cas par cas, à des cabinets extérieurs, en tenant compte de l'importance économique des groupes visés et de la probabilité du dépassement du seuil fixé par le législateur. Du reste, le CSA dispose d'un budget annuel d'enquêtes et d'études dont les crédits en exécution (environ 400.000 euros par an) dépassent presque toujours les prévisions (environ 250.000 euros).

Proposition n° 7 : conforter l'externalisation des fonctions support et des mesures quantitatives auxquelles procède le CSA.

Proposition n° 8 : recourir ponctuellement aux services de prestataires extérieurs pour vérifier le respect des obligations juridiques et économiques des chaînes prévues par le législateur.

3. La faiblesse des ressources propres

Le CSA dispose d'un fonds de concours, créé par arrêté du ministre en charge du budget du 29 décembre 1991, prévoyant que « *le produit des recettes provenant des cessions de publications, de travaux et d'études ainsi que des prestations informatiques et télématiques réalisées par le CSA dans le cadre de sa mission est, après prélèvement de 10 % au profit du budget général, rattaché au budget des services généraux du Premier ministre selon les modalités suivantes :*

« - chapitre 31-09 CSA indemnités et allocations diverses 5 %

« - chapitre 37-12 CSA dépenses de fonctionnement 95 % ».

Dans son rapport précité de 2001, la Cour des Comptes avait observé une orientation à la baisse des ressources propres du CSA (72.000 euros au 31 juillet 2001, soit environ 0,2 % du budget du CSA) et une baisse de la rémunération du CSA, dans le cadre d'une convention avec COPIE France de prestations informatiques liées à l'enregistrement de fichiers permettant de calculer les droits d'auteur pour les programmes diffusés par télévision hertzienne.

Ayant interrogé sur ce point la direction du CSA, votre rapporteur spécial prend acte de la **faiblesse des enjeux budgétaires** et d'une tendance naturelle au déclin, compte tenu de l'essor de nouveaux moyens de communication, tels Internet, qui témoignent plus largement du rayonnement de l'action du CSA. Par ailleurs, sur le fond, le développement d'une activité de recherche ne correspond pas à la mission prioritaire d'un régulateur.

Dans ce cadre, le CSA a décidé en 2002 de ne plus procéder à des ventes de publications (sauf certains documents comme *La Lettre du CSA*) et de réduire les tirages d'études désormais largement accessibles sur Internet. Le contrat avec COPIE France a en revanche été maintenu, et représente désormais l'essentiel des ressources figurant au fonds de concours.

* * *

*

Jouissant d'une réelle autonomie financière nécessaire au bon exercice de sa mission de régulation de service public, le CSA est apparu à votre rapporteur spécial faire l'objet d'une gestion saine. Les principaux enjeux budgétaires portent sur la définition et la délimitation des missions, particulièrement développées par rapport à ses homologues étrangers, et qui ont conduit le CSA à améliorer sa productivité compte tenu de la stabilité globale de ses moyens humains et financiers.

Une analyse plus fine des ressources à la disposition du CSA fait toutefois ressortir des questions récurrentes de personnel, en particulier le recours important à des personnels extérieurs de TDF, et un niveau élevé de vacances de postes que la rotation des emplois ne suffit pas à expliquer. Enfin, une évaluation des missions du CSA nécessite de disposer d'instruments de comptabilité analytique qui font toujours défaut, malgré la mise en œuvre de la LOLF.

DEUXIÈME PARTIE :

INSCRIRE PLEINEMENT L'ACTION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL DANS LE CADRE D'UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE

I. RATIONALISER LA POLITIQUE D'EMPLOI DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL

A. *DES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS RÉELS DEVANT PRIVILÉGIER LA RÉDUCTION DU NOMBRE D'EMPLOIS VACANTS*

1. **L'inopportunité d'une norme générale de non-remplacement d'une partie des fonctionnaires du CSA partant en retraite**

Alors que le gouvernement a défini comme « référence » le remplacement de seulement un fonctionnaire sur deux partant en retraite¹, l'application de cette mesure au CSA poserait des difficultés, dans un contexte d'essor des missions du CSA et d'intégration de personnels mis à disposition par TDF. En outre, la moyenne d'âge des agents du CSA est inférieure à celle de la fonction publique.

Malgré ces caractéristiques structurelles, **pour la première fois en 2004 un poste a été supprimé au CSA suite à un départ en retraite.** Toutefois, aucune règle générale de non-remplacement d'une certaine proportion de fonctionnaires du CSA partant en retraite n'est, ni ne semble, devoir être suivie.

L'évolution des missions du CSA conduit en outre à des restructurations, en renforçant les fonctions de contrôle et d'expertise pour répondre à la technicité croissante de son activité. Dès lors, **des repyramidages de la structure des emplois apparaissent envisageables** : les négociations budgétaires avec la direction du budget prennent en compte cet objectif dans le cadre d'une réduction du nombre d'emplois vacants.

¹ Dans sa lettre de cadrage du 20 mai 2004, le Premier ministre a observé que « le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, s'il ne peut constituer une règle générale et doit être mis en perspective avec les particularités de chaque métier au sein des ministères, peut constituer une référence ».

2. Le taux élevé de vacance témoigne cependant de marges de progression

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial par la direction du budget, compte tenu de l'intégration des 46 emplois de personnels TDF, le CSA compte 270 emplois budgétaires dont « *une dizaine* » d'emplois **vacants** (14 si l'on compare les effectifs budgétaires hors personnels TDF – 224 postes – et le nombre d'emplois occupés en 2003 selon le CSA, soit 210 postes).

Selon des informations concordantes, ces vacances peuvent s'expliquer par des difficultés à pourvoir certains postes suite à des départs, et surtout par une transformation de la structure des emplois. En effet, le CSA a des besoins croissants d'emplois de cadres (chargés de mission de 1^{er} puis de 2^{ème} groupes, correspondant aux indices moyens 684 et 579) au détriment des postes d'assistants de 1^{er} et de 2^{ème} groupes (indices moyens respectivement 448 et 346). Le CSA invoque une contrainte de crédits pour ne pas recruter la totalité des emplois.

Ces distorsions entre les postes budgétaires et les effectifs du CSA ont pu aussi se traduire par des **sureffectifs**. La Cour des Comptes avait ainsi relevé, au 31 décembre 2000, des sureffectifs d'une unité parmi les chargés de mission de premier groupe, d'une unité parmi les assistants du premier groupe et de 1,5 unité parmi les assistants du deuxième groupe, ce que ne permet pas le règlement de gestion du CSA.

Afin de répondre à la situation actuelle des vacances, les discussions du CSA avec la direction du budget visent à **combler progressivement les postes vacants, et non à créer de nouveaux postes**, pour tenir compte de l'accroissement des missions du CSA.

Tout en reconnaissant le bien-fondé de cette politique de réduction du nombre de postes vacants, dans le cadre de la LOLF, **votre rapporteur spécial souhaite que le CSA puisse modifier la structure de ses emplois, au sein d'une enveloppe globale de rémunérations, en l'adaptant à ses besoins réels**. Cette clarification apparaît d'autant plus nécessaire que l'intégration des personnels mis à disposition par TDF tend à élargir cette enveloppe globale.

Proposition n° 9 : assouplir la possibilité pour le CSA d'adapter ses effectifs et la structure de ses emplois à l'évolution de ses besoins, dans le cadre d'une enveloppe globale de rémunérations.

B. L'INTÉGRATION DES PERSONNELS MIS À DISPOSITION PAR TÉLÉDIFFUSION DE FRANCE

1. La mise à disposition de personnels par TDF posait la question de l'indépendance du CSA

Souligné notamment par la Cour des Comptes dans son rapport de 2001, par M. Michel Boyon dans son rapport sur la télévision numérique terrestre remis en novembre 2002 au Premier ministre et par notre collègue député Patrice Martin-Lalande dans ses rapports spéciaux sur les budgets « Communication », la mise à disposition de personnels par TDF posait un problème de dépendance technique du CSA non conforme à l'autonomie dont doit disposer une autorité régulatrice.

En outre, le principe même des mises à disposition de personnels par certaines administrations peut nécessiter de procéder à des opérations de remboursement du CSA aux ministères concernés. Tel est notamment le cas pour le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et pour le ministère de l'outre-mer, auxquels le CSA rembourse les rémunérations des personnels mis à disposition dans les comités techniques radiophoniques. Ces remboursements s'opèrent dans le cadre d'une convention tripartite signée le 23 décembre 1993.

Lorsqu'il a été auditionné par votre rapporteur spécial, M. Hervé Bourges, ancien président du CSA, a rappelé qu'il avait obtenu que le directeur des services techniques soit un agent du CSA, et non plus mis à disposition par TDF. Cette première mesure avait une certaine portée symbolique, avant que le législateur ne décide en 2003, sous l'impact du droit communautaire, de mettre fin au principe de la mise à disposition de personnels par TDF, dans un amendement à l'article 3 de la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom.

2. Une question résolue en principe

En application des directives européennes¹ relatives à la nécessaire indépendance des régulateurs et à la fin du monopole de TDF pour la diffusion et la transmission des programmes de Radio France, France Télévision, RFO et RFI, le processus conduisant à ce qu'il soit mis fin à la mise à disposition du CSA de personnels TDF doit ainsi trouver son aboutissement le 1^{er} juillet 2004.

¹ En particulier, la directive n° 2002-77 CE de la Commission du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés de réseaux et des services de communications électroniques.

En effet, le VIII de l'article 3 de la loi du 31 décembre 2003 précitée a abrogé, à compter du 1^{er} juillet 2004, l'article 100 de la loi du 30 septembre 1986 précitée. Cet article dispose que la société TDF est tenue de mettre à disposition du CSA des personnels pour l'exercice de ses missions, notamment techniques. Cette disposition a été adoptée sur l'initiative de notre ancien collègue Gérard Larcher, alors président de la commission des affaires économiques.

Parmi les différentes hypothèses envisagées (le portage par une structure intermédiaire de droit public, l'INA ou l'Agence Nationale des Fréquences Radiophoniques (ANFR), l'intégration dans un ou plusieurs corps de fonctionnaires, et enfin l'intégration au CSA), l'intégration statutaire au CSA est apparue comme la solution la plus satisfaisante, tant pour l'indépendance de l'instance que pour une gestion rationnelle de ces personnels. C'est dans ce cadre que la loi de finances pour 2004 prévoit la création de 46 emplois au CSA (23 assistants et 23 chargés de mission), pour un coût global en 2004 de 2,095 millions d'euros. L'intégration tient compte de l'ancienneté acquise.

Votre rapporteur spécial souligne que cette mesure a été autofinancée, par la transformation de crédits de fonctionnement utilisés pour rembourser TDF en crédits de personnels. De surcroît, le choix retenu permet de ne pas retarder la mise en place de la TNT, en utilisant les compétences de personnels déjà formés.

L'intégration au CSA signifie, pour les personnels concernés qui auront la liberté de rester salariés de TDF, le passage d'un statut d'agent de droit privé, régi par le droit du travail et la convention collective des télécommunications, à un statut d'agent contractuel de droit public.

Aussi l'intégration des personnels de TDF au CSA soulève-t-elle des difficultés pratiques de mise en œuvre, une convention entre TDF et le CSA ayant été signée *in extremis* la veille de l'examen par le Sénat en première lecture du projet de loi relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom.

3. Des modalités concrètes d'application difficiles

L'intégration au CSA des personnels de TDF soulève des difficultés diverses, relevées notamment par les représentants des syndicats de personnels qu'a souhaité rencontrer votre rapporteur spécial lors de son déplacement au CSA :

- le reclassement dans la grille indiciaire de la fonction publique spécifique au CSA pourrait conduire à des changements de situation susceptibles d'être perçus comme des déclassements, alors que la question des

corps à intégrer (pour moitié celui des assistants et pour moitié celui des chargés de mission) a déjà été réglée ;

- alors que les niveaux de rémunération de base au CSA semblent plutôt plus favorables, la perte d'avantages divers hors rémunération (au titre notamment de l'intéressement et de la participation et de l'adhésion à une mutuelle d'entreprise) pose la question d'une indemnité compensatrice dans le calcul de la prime de départ que doit verser TDF ; des négociations sont ainsi en cours.

Les syndicats ont par ailleurs exprimé le souci que l'intégration de personnels de TDF ne conduise pas à des inégalités de statuts au sein du CSA.

Sans vouloir interférer dans les négociations en cours sur la fixation du montant de la prime de départ, votre rapporteur spécial forme le vœu que la compensation atteigne un niveau suffisant, afin d'éviter la désorganisation qui résulterait, pour le CSA, du choix par un nombre trop important de personnels de la possibilité de rester à TDF. Une telle situation serait particulièrement dommageable au moment de finaliser la mise en place de la TNT.

Proposition n° 10 : dans le cadre de l'intégration au CSA, encourager la fixation d'un niveau de prime de départ suffisamment motivant pour les agents de TDF.

II. LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DANS LE CADRE D'UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE

A. *UNE OBLIGATION RÉAFFIRMÉE LORS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES*

1. Une absence préjudiciable de comptabilité analytique

L'absence de comptabilité analytique au CSA peut apparaître *a priori* d'autant plus surprenante qu'elle serait de nature à justifier une réévaluation des moyens du CSA tenant compte de l'augmentation de ses activités.

La mise en place d'une comptabilité analytique, précisant les moyens affectés à chacune des missions du CSA, apparaît nécessaire à la lisibilité de l'action du CSA, **afin d'évaluer les coûts complets associés à chaque action. Le Parlement disposerait ainsi d'une base d'informations pour la définition des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions par le CSA.**

Le CSA pourrait s'inspirer de l'**exemple de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**, seule autorité administrative indépendante à avoir, selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, établi une comptabilité analytique permettant de mesurer l'adéquation entre ses moyens et son activité. La comptabilité analytique de la CNIL se fonde sur des outils de mesure du ratio entre les coûts et l'activité, transposables à l'activité plus technique du CSA de préparation de conventions et de contrôle quantitatif.

Cette définition d'une comptabilité analytique propre au CSA doit s'inscrire dans le cadre de la définition des objectifs et des indicateurs de performance prévus par la LOLF.

Proposition n° 11 : mettre en place au CSA une comptabilité analytique s'inspirant de l'exemple de la CNIL.

2. Un retard pris dans la définition des objectifs et des indicateurs de performance prévus par la LOLF

Si la LOLF prévoit la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance associés à chaque programme (formé chacun d'un ensemble d'actions), **il peut être objecté que le CSA n'aurait pas à se doter de tels objectifs et indicateurs, puisque ses crédits ne constituent pas un programme.**

Interrogé sur l'état de ses travaux en ce domaine, le CSA a répondu en ce sens à votre rapporteur spécial :

« La réflexion menée par le Conseil sur la mise en place d'indicateurs de performance n'a pas permis jusque-là de dégager des orientations pertinentes quant aux domaines ou critères pouvant être pris en compte à ce titre.

« De même, la structure (effectifs et budget) somme toute petite du CSA eu égard à ses nombreuses missions, rend peu pertinente l'élaboration d'indicateurs issus ou reposant fortement sur un découpage fonctionnel par services ou masses budgétaires.

« Par ailleurs, aujourd'hui rattaché au programme « *Coordination du travail gouvernemental* » des services du Premier ministre, le CSA en constitue une des actions spécifiques et isolées pouvant être considérées comme des fonctions d'état-major et pour lesquelles on peut s'interroger sur l'intérêt de mettre en œuvre des indicateurs de performance ».

Ces objections ne sont pas recevables.

Dans la maquette de la nouvelle nomenclature budgétaire prévue par la LOLF, présentée par le gouvernement le 16 juin 2004, les crédits du CSA constituent certes une action du programme « *Coordination du travail gouvernemental* » de la mission « *Direction de l'action du gouvernement* ». A cet égard, votre rapporteur spécial se réjouit du regroupement des crédits du CSA qu'implique cette nomenclature.

Il n'est cependant pas exclu que les objectifs et les indicateurs de performance associés à un programme correspondent plus spécifiquement à certaines des actions de ce programme. Cette solution semble devoir être plus particulièrement envisagée dans le cas du programme « *Coordination du travail gouvernemental* » qui, par nature, regroupe des crédits ayant pour seul point commun de correspondre aux fonctions d'état-major de l'action gouvernementale. Malgré cette spécificité, des objectifs et indicateurs de performance doivent également être associés au programme « *Coordination du travail gouvernemental* ».

Aussi votre rapporteur spécial souhaite-t-il que le CSA accélère ses travaux pour la définition des objectifs et des indicateurs de performance prévus par la LOLF, compte tenu du rapprochement des délais de mise en œuvre : l'ensemble des dispositions de la LOLF seront en effet applicables à compter du 1^{er} janvier 2006.

Proposition n° 12 : combler le retard pris par le CSA dans la définition des indicateurs et des objectifs de performance prévus par la LOLF, en considérant qu'il s'agit d'un des chantiers budgétaires prioritaires pour le CSA.

B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À INSCRIRE DANS LE CADRE D'UN RENFORCEMENT DE L'ÉVALUATION INTERNE AU CSA

1. L'importance d'une évaluation interne de ses activités par le CSA

Une évaluation interne, et non par les corps d'inspection des ministères, apparaît comme conforme à l'autonomie administrative du CSA souhaitée par le législateur.

Certains outils ont été développés en interne par le CSA mais doivent encore être approfondis. Des réunions de diagnostic et prospectives et pour effectuer des bilans se tiennent ainsi traditionnellement en janvier et en septembre. Elles permettent notamment la préparation des rapports annuels.

A cet égard, le **rapport annuel** remis aux Présidents de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat **offre un panorama complet de l'activité du CSA**, non intégralement mesurable en termes quantitatifs, mais qui, par nature, obéit à une fréquence seulement annuelle. Le CSA reconnaît d'ailleurs les limites d'une évaluation que retracerait le seul rapport annuel d'activité.

Le rapport annuel : un outil reconnu par le CSA comme nécessaire mais non suffisant pour évaluer l'accomplissement de ses missions

« Le principal instrument susceptible de permettre d'évaluer de manière régulière l'action du CSA est le rapport d'activité que le Conseil rend public chaque année après l'avoir remis au président de la République ainsi qu'aux présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale.

« Ce document, qui retrace et met en perspective les interventions du CSA en présentant de manière détaillée tous les avis, les recommandations et les principales décisions adoptés au cours de l'exercice écoulé, livre également un certain nombre de statistiques relatives à l'activité déployée par l'instance de régulation : nombre des assemblées plénières, nombre des avis rendus au gouvernement et au Conseil de la concurrence, nombre des recommandations édictées, nombre des autorisations délivrées à des stations de radio ou à des chaînes de télévision, nombre des conventions signées par le Conseil avec des chaînes thématiques du câble et du satellite, nombre des mises en demeure adressées aux opérateurs, nombre des procédures de sanction engagées à leur encontre, nombre des auditions auxquelles le Conseil a procédé, nombre des délégations étrangères reçues.

« Il convient cependant de souligner que pour intéressants et informatifs qu'ils soient, tant les développements du rapport d'activité du Conseil sur l'exercice de ses différentes missions durant l'année précédente que les indicateurs quantitatifs susmentionnés qui y figurent, n'autorisent que très imparfaitement l'évaluation d'une action au quotidien qui, en raison même de sa nature, de son caractère protéiforme et des multiples tâches qu'elle implique, se prête avec difficulté à une mesure précise de son ampleur et a fortiori de son efficacité ».

« Au-delà de la description qui en est faite dans le rapport d'activité, si l'on souhaite être à même d'approcher l'exacte dimension de l'action du Conseil et tenter, en dépit de la complexité certaine de l'exercice, d'évaluer les résultats obtenus par celui-ci dans sa politique de régulation, sans doute serait-il nécessaire de prendre en compte une série d'autres éléments ».

Source : CSA

La démarche d'évaluation interne reste donc très frustrée. S'il appartient au CSA de définir lui-même ses instruments d'évaluation, sans que ceux-ci ne soient imposés par le législateur ou le gouvernement, votre rapporteur spécial estime souhaitable, au minimum, que des indicateurs d'activité puissent être renseignés et suivis régulièrement (par exemple, le nombre de dossiers instruits ou d'autorisations) afin de pouvoir, le cas échéant, adapter les objectifs et l'organisation des services aux rythmes d'activité. Ces outils internes doivent pouvoir correspondre aux objectifs et aux indicateurs de performance prévus par la LOLF.

Le suivi de ces indicateurs devrait obéir à quelques règles d'organisation : **définition d'une périodicité ainsi que du rôle incombant à des responsables de haut niveau pour recueillir cette information et procéder à d'éventuelles adaptations des tâches.**

Proposition n° 13 : encourager le développement d'une organisation interne au CSA pour son évaluation, en vue de définir les indicateurs et les objectifs de performance prévus par la LOLF.

2. L'activité du CSA peut donner lieu à l'établissement d'indicateurs fiables

Compte tenu des limites que présente le rapport d'activité annuelle, le CSA reconnaît *« nécessaire de prendre en compte une série d'éléments jusqu'à présent peu usités »* dans la perspective de définir les objectifs et les indicateurs de performance prévus par la LOLF.

Le CSA suggère d'abord de retenir le **respect des délais de procédure légaux**, d'une part, et des **délais de traitement des plaintes** d'autre part :

« Ainsi, l'usage d'un critère portant sur le respect par le CSA des délais fixés, soit par la loi, soit par le Conseil lui-même, dans les procédures de délivrance d'autorisations aux opérateurs, pourrait être retenu. Au demeurant, le Conseil a jusqu'à présent régulièrement respecté ces délais. L'observation des délais de présentation au gouvernement ou au Conseil de la concurrence des avis et observations qu'ils sollicitent régulièrement du CSA pourrait également constituer un indicateur, tout comme le délai de traitement des plaintes dont le Conseil est saisi pour trouble de la réception des émissions de radio ou de télévision, ou le délai de planification des fréquences ».

Votre rapporteur spécial n'est pas entièrement convaincu par le critère du respect des délais légaux, dans la mesure où il s'agit d'une obligation juridique que le CSA doit nécessairement respecter. En revanche, les délais de traitement des plaintes – qui devraient tenir compte de leur volume – sont un critère habituel de mesure de l'efficacité de l'action administrative.

Le critère du **nombre de dossiers** est ensuite avancé par le CSA :

« De même serait-il possible de faire appel à un critère comme celui du nombre de dossiers dont le Conseil se saisit, d'une part de son propre chef, d'autre part à la demande de tiers, pour les examiner en groupe de travail puis en assemblée plénière, en matière de publicité, de pluralisme de l'information, de déontologie de l'information ou de programmation ».

Une série de **critères quantitatifs** est ensuite avancée :

- le nombre d'heures de programmes télévisés ou radiophoniques visionnés ou écoutés exhaustivement ou par sondage ;
- le nombre et la nature des manquements des opérateurs à la législation ou à la réglementation relevés ;
- les sanctions, et notamment le montant des sanctions pécuniaires prononcées par le CSA ;
- le nombre de décisions du CSA annulées par le Conseil d'Etat.

Il convient d'observer que certaines de ces données sont déjà disponibles, comme le nombre annuel d'autorisations et de sanctions, et qu'elles ne sont pas corrélées, en l'état, aux moyens budgétaires et humains dont dispose le CSA.

Les autorisations délivrées par le CSA

	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Fréquences TV	278	116	167	61	14	636
Fréquences MF	453	61	118	563	482	1.677
TV locales permanentes		2	4	1	3	10
TV temporaires	10	10	16	22	30	88
Radios temporaires	270	271	287	276	282	1.386
Conventions avec les chaînes thématiques	23	18	24	18	19	102
Autorisations d'exploitation de réseaux câblés	52	40	50	38	15	195
Canaux locaux du câble	-	11	27	7	8	53

Source : CSA

Les sanctions mises en œuvre par le CSA

	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Mises en demeure	150	116	157	122	131	676
Procédures de sanction engagées	2	13	13	17	16	61
Sanctions prononcées	-	-	3	-	11	14
Saisines du parquet pour émissions non autorisées	-	2	7	1	-	10

Source : CSA

L'interprétation de ces indicateurs est toutefois source d'ambiguïtés : par exemple, les sanctions infligées par le CSA sont-elles réellement significatives d'une action efficace, ou dénotent-elles, au contraire, un accroissement des manquements des opérateurs, des défaillances dans l'élaboration des conventions et, par voie de conséquence, un échec de la régulation ?

Si ces indicateurs présentent un intérêt réel pour mesurer l'activité du CSA, votre rapporteur spécial déplore que, à ce stade, le CSA ne soit pas encore en mesure de définir des objectifs. **La réflexion à mener doit associer à chaque mission des objectifs, qui seront ensuite déclinés en indicateurs significatifs, fiables et quantifiables. Sans cette étape préalable de définition de priorités, le CSA n'est conduit qu'à collecter les données dont il dispose déjà.**

Ces observations rejoignent celles développées par le président de notre commission dans son rapport d'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la LOLF¹ :

« Le document relatif au contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat élaboré par la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat en juin 2002 rappelle que « la logique de la LOLF incite à commencer par fixer des objectifs. Ces objectifs doivent refléter les priorités du gestionnaire concerné.

« Les objectifs doivent être mesurables, c'est-à-dire qu'à chaque objectif est associé une cible de résultat, à laquelle la réalisation en fin d'exercice pourra être comparée.

« Ces objectifs de performance sont déclinés de manière équilibrée en fonction des axes qui seront retenus pour la définition de la performance, par exemple :

- le résultat final de l'action de l'Etat (ou impact) ;*
- la qualité du service rendu à l'utilisateur ;*
- l'efficacité, c'est-à-dire le rapport entre les moyens et les réalisations.*

« A chaque objectif doit être associé un indicateur permettant de mesurer effectivement le niveau de performance atteint ».

¹ Sénat, rapport d'information n° 388 (2002-2003). Citations p. 65-66.

« S'agissant des indicateurs, ceux-ci doivent respecter un certain nombre de critères. Les critères suivants sont issus du rapport du groupe de travail sur l'amélioration de la gestion publique ; ces indicateurs doivent être :

« - lisibles, compréhensibles, clairs, immédiatement interprétables ;

« - pertinents ;

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

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

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

« - être synthétiques et sélectifs ».

Le rapport d'information précité de notre commission concluait :

« Il convient de souligner que les indicateurs doivent découler d'une réflexion approfondie sur les objectifs de l'action publique. En effet, un indicateur n'a pas de sens en tant que tel, mais doit être lié à la définition d'une stratégie et de priorités clairement établies ».

Dans le cas du CSA, des objectifs mesurables semblent pouvoir être clairement établis. S'agissant par exemple du pluralisme, celui-ci pourrait supposer un accès équitable à l'ensemble des forces politiques aux médias audiovisuels. Un indicateur fiable serait constitué par le décompte régulier des temps de parole consacré aux différents partis politiques. Cet indicateur devrait être rapporté aux moyens utilisés, notamment en personnels.

Votre rapporteur spécial est ainsi convaincu de la possibilité pour le CSA d'opérer la construction de ses propres objectifs et indicateurs de performance prévus par la LOLF, à condition d'y consacrer les moyens nécessaires et en identifiant au préalable les objectifs mesurables.

Proposition n° 14 : engager avec l'ensemble des services une démarche de définition préalable d'objectifs de performance associés à chacune des missions, mesurables par des indicateurs lisibles, pertinents et disponibles.

CONCLUSION

Quinze ans après sa création en 1989, le Conseil supérieur de l'audiovisuel joue un rôle qui n'est plus contesté comme autorité régulatrice de l'audiovisuel. Cette reconnaissance doit beaucoup à un travail de qualité et à une réelle volonté d'indépendance garantie par la pratique budgétaire.

L'accroissement continu des missions et l'essor de l'activité du CSA, liée à la forte augmentation du nombre de chaînes, impliquent toutefois des adaptations, auxquelles le CSA a su faire face malgré une stabilité globale de ses moyens budgétaires et humains. **Le CSA est ainsi conduit à définir lui-même les missions qu'il estime prioritaires en cas de surcroît d'activité, alors que le Parlement devrait pouvoir se prononcer, le cas échéant, sur les moyens adaptés à l'exercice des missions du CSA.**

Inhérente à la mise en œuvre de la LOLF, **la définition d'une comptabilité analytique** doit répondre à ce besoin d'information du Parlement. Elle constitue également une réponse adaptée aux observations du CSA sur la discordance entre la stabilité de ses moyens et l'alourdissement de sa charge de travail.

Le CSA est ainsi confronté à une **nécessaire réorganisation interne**, compte tenu notamment de la mise en place de la TNT et de la création des télévisions locales : le contrôle exhaustif des programmes des 6 chaînes hertziennes ne pourra pas s'effectuer dans les mêmes conditions pour les 33 chaînes de la TNT. De même, l'essor des télévisions locales implique un renforcement des comités techniques radiophoniques, appelés à s'impliquer dans l'instruction de ces dossiers.

Cette évolution de l'organisation du CSA – tant dans la définition des objectifs d'activité, des missions prioritaires que des méthodes de conventionnement (en amont) et de contrôle (en aval) – doit intervenir dans le contexte d'une **internationalisation croissante de la diffusion audiovisuelle et radiophonique.**

Lorsqu'il a assisté à la séance plénière du CSA du 18 mai 2004, votre rapporteur spécial a, en effet, pu constater les difficultés concrètes d'une telle situation, en l'absence d'harmonisation européenne des modes de régulation sur les standards les plus élevés. Il peut être cité l'exemple d'une chaîne étrangère, dont les programmes pourraient être reçus en France, qui serait mise en cause pour certaines émissions au contenu xénophobe ou antisémite. Les moyens de contrôle du CSA seraient alors réduits dans la plupart des cas : en application du principe de libre prestation des services organisée par la directive Télévision sans frontières, une chaîne autorisée dans un autre Etat

membre est soumise à un régime simplement déclaratif sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Cette hypothèse constitue d'autant moins un cas d'école que plus de 150 chaînes extracommunautaires sont diffusées sur Eutelsat sans être conventionnées, ni en France ni dans aucun autre pays de l'Union européenne, du fait d'un régime juridique insuffisamment précis.

En outre, bien que le contrôle des programmes exercé par le CSA soit l'un des plus complets d'Europe, celui-ci s'opère par sondage ou sur saisine des téléspectateurs en ce qui concerne les chaînes du câble et du satellite.

Sans envisager une autorité de régulation européenne dans un domaine relevant de la compétence des Etats, **le renforcement des relations avec les autorités de régulation européennes et internationales** pourrait conduire à des interventions davantage coordonnées pour un travail en réseau efficace, parallèlement à l'engagement d'une coopération avec Eutelsat pour recenser, dans un premier temps, les chaînes non conventionnées. Alors que le CSA a souvent servi de modèle à la création d'autorités de régulation à l'étranger, il pourrait jouer un rôle d'impulsion pour mieux répondre à des besoins nouveaux de régulation.

Proposition n° 15 : afin de réduire le nombre de chaînes non conventionnées, approfondir la coopération entre le CSA et Eutelsat et renforcer le travail en réseau entre le CSA et les autorités de régulation européennes et internationales.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 23 juin 2004**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, Président**, la commission des finances a entendu une communication de **M. François Marc, rapporteur spécial, sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel**.

M. François Marc, rapporteur spécial, a tout d'abord signalé que le choix d'opérer un contrôle budgétaire du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), l'avait conduit à s'intéresser à une autorité administrative indépendante (AAI) aux moyens relativement modiques : les dotations du CSA s'élevaient à 32,7 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004 ; le CSA employait 270 agents contractuels ou titulaires. Il a toutefois relevé que le CSA jouait un rôle essentiel, fortement débattu, pour la régulation de l'audiovisuel public. Il a remercié M. Claude Belot, rapporteur spécial des crédits de la communication audiovisuelle, qui lui avait permis de partager son expérience. Il a précisé, en effet, que le CSA, tout en relevant du champ des médias, était financé par le budget des services généraux du Premier ministre, dont il était le rapporteur spécial au sein de la commission des finances.

Il a rapidement rappelé l'histoire du CSA, relevant qu'avant 1982 un monopole public s'exerçait sur les chaînes de radio et de télévision, auquel la création de la Haute autorité de la communication audiovisuelle, ancêtre du Conseil supérieur de l'audiovisuel, avait mis fin, dans un contexte de reconnaissance des radios libres, puis d'essor des premières chaînes de télévision privée. Il s'est félicité de ce que le CSA, successeur de la Commission nationale de la communication nationale et des libertés, ait su s'affirmer comme un régulateur indépendant aux missions multiples et variées : délivrer les autorisations hertziennes ; conventionner les chaînes du câble et du satellite ; s'assurer du respect de leurs obligations par les chaînes ; autoriser l'exploitation des réseaux câblés ; nommer les dirigeants des sociétés de l'audiovisuel public. Il a souligné que ces missions incombaient aux neuf membres du CSA, nommés pour six ans, selon des règles inspirées de celles qui présidaient à la désignation des membres du Conseil constitutionnel : ces neuf membres étaient renouvelés par tiers tous les deux ans, dont trois étaient désignés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale et trois par le président du Sénat.

M. François Marc, rapporteur spécial, a estimé que le débat sur les missions, la composition et le statut du CSA, ne pouvait être ignoré de la commission, car il alimentait utilement la réflexion sur sa situation budgétaire.

Il a observé que les actes de gestion du CSA, autorité administrative indépendante, n'étaient pas soumis au visa d'un contrôleur financier, et que le CSA jouissait en pratique de réelles marges de manœuvre dans sa gestion courante. Il a exposé les bonnes pratiques entre le CSA et la direction du budget : en contrepartie d'un effort de transparence dans la gestion du CSA, la direction du budget avait régulièrement accepté des reports de crédits relativement élevés, qui ne faisaient pas l'objet de mesures de régulation en cours d'exécution budgétaire. Il a souligné qu'en 2003 ces reports avaient représenté un cinquième des dotations du CSA inscrites en loi de finances initiale pour 2002, du fait de retards pris dans la mise en œuvre de la télévision numérique terrestre (TNT). Dans ces circonstances, il a jugé que les reports de crédits représentaient un mode de gestion particulièrement nécessaire.

M. François Marc, rapporteur spécial, a ensuite présenté les missions du CSA. Il a montré que celles-ci n'avaient cessé de se développer depuis quinze ans, tant à l'initiative du législateur, de plus en plus exigeant sur le contrôle des programmes, qu'en raison de l'essor du nombre de chaînes et de méthodes de contrôle « cousu main ». Il a ainsi observé que peu d'autorités étrangères comparables au CSA mesuraient, à la seconde près, les interventions des hommes politiques sur les chaînes hertziennes. Il a souligné que le CSA disposait de moyens globalement stables, malgré l'accroissement de ses missions : le budget du CSA en loi de finances initiale pour 2004 s'élevait à 32,7 millions d'euros, contre 31,1 millions d'euros en loi de finances initiale pour 1998, soit une progression de 5,1 % en six ans. Il a relevé que le CSA était donc tenu de procéder à des arbitrages en cas de surcroît d'activité. Prenant l'exemple de la TNT, il a indiqué que la phase d'instruction avait mobilisé un quart des services du CSA pendant neuf mois, et que le CSA avait alors dû procéder à une redéfinition de ses priorités, vraisemblablement au détriment d'un contrôle plus exhaustif des programmes.

M. François Marc, rapporteur spécial, a signalé qu'en égard aux préoccupations habituellement mises en avant par la commission, il lui semblait nécessaire de poser, pour l'avenir, le principe d'une étude d'impact sur les moyens du CSA en cas d'extension de ses missions par le législateur.

Il a rappelé, par ailleurs, qu'il était essentiel que le CSA organisât sa gestion à partir d'une comptabilité analytique, définie sur la base des objectifs et des indicateurs de performance prévus par la LOLF. Il a observé qu'une autre autorité administrative indépendante, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, avait déjà mis en place une comptabilité analytique comme outil interne de pilotage de son activité.

Il a ajouté, à cet égard, qu'il pouvait apparaître surprenant que le CSA, malgré une charge d'activité croissante, mesurée par la hausse du nombre d'autorisations délivrées par le CSA (de 770 en moyenne annuelle entre 1998 et 2000 à 920 en moyenne annuelle en 2001 et 2002), n'ait pas jugé prioritaire la mise en place d'instruments qui auraient démontré sa capacité

d'adaptation à l'exercice de nouvelles missions. Il a mentionné des obstacles d'ordre culturel pour l'expliquer : la logique de productivité était peu explicitée dans les modes d'organisation du CSA, alors même que d'importants gains de productivité avaient été obtenus pour faire face, notamment, à l'accroissement du nombre de chaînes.

M. François Marc, rapporteur spécial, a souligné qu'une comptabilité analytique améliorerait significativement l'information du Parlement dans ses choix budgétaires. Il a rappelé que le législateur avait défini les missions du CSA et qu'il conviendrait qu'il dispose d'une information sur les conditions dans lesquelles ces missions étaient exercées, ainsi que sur les résultats quantitatifs et qualitatifs atteints. Sur cette base, le législateur pourrait décider, le cas échéant, des missions qui devraient être renforcées et adapter, en conséquence, les moyens mis à la disposition du régulateur.

Il a montré que la LOLF devait également permettre de renforcer la liberté de gestion du président du CSA, en regroupant en une seule enveloppe des crédits aujourd'hui éclatés entre quatre chapitres budgétaires. Il a déploré que cette dispersion des moyens ne soit pas propice à résoudre les questions de personnel auxquelles était confronté le CSA.

Il a relevé que la vacance d'une dizaine de postes, sur 270 emplois budgétaires, constituait un problème récurrent pour le CSA. Il a souhaité que ces vacances soient progressivement comblées pour répondre aux besoins nouveaux en personnels liés à une activité croissante.

M. François Marc, rapporteur spécial, a ajouté que d'autres difficultés provenaient de la décision d'intégrer au CSA 46 personnels techniques de Télédiffusion de France (TDF), jusqu'alors mis à sa disposition. Il s'est félicité que la fin de cette mise à disposition renforce l'indépendance du CSA dans le domaine technique. Il a toutefois montré que des difficultés pratiques se posaient : la perte par les personnels concernés de certains avantages hors masse salariale – en matière de protection sociale mutualiste et d'épargne salariale – devait être prise en compte dans le calcul de la prime de départ versée par TDF. Il a observé qu'un changement de statut trop défavorable pourrait conduire les personnels mis à disposition par TDF à opter pour le maintien dans leur entreprise d'origine, comme la possibilité leur en était offerte. Le CSA devrait alors procéder à des embauches et à des opérations de formation, susceptibles de retarder le démarrage de la TNT.

En conclusion, il a mis en exergue que le recours à une comptabilité analytique rigoureuse devrait constituer un chantier prioritaire à court terme pour le CSA, dont il avait apprécié le souci d'une gestion transparente, ainsi que la bonne volonté et la coopération manifestée par le Président Dominique Baudis, ainsi que son état-major lors de ce contrôle budgétaire. Il lui avait ainsi été donné de participer à une séance plénière, y compris au huis clos, ce

qui lui avait permis de prendre la mesure du volume et de la qualité du travail accompli. Il a noté que cela démontrait l'importance et la portée des opérations de contrôle, ainsi que l'étendue des pouvoirs qui étaient ceux des rapporteurs spéciaux, tels que les définissait l'article 57 de la LOLF.

Tout en se félicitant que le CSA ait su s'adapter à des enjeux nouveaux et à des missions élargies, il a souligné qu'il importait de définir les objectifs et des indicateurs de performance prévus par la LOLF, afin d'apporter l'information nécessaire au contrôle budgétaire du Parlement. Il a estimé qu'ainsi le CSA pourrait renforcer sa vocation de régulateur de la communication audiovisuelle, dans un contexte marqué par des exigences nouvelles de coopération européenne et internationale.

M. Jean Arthuis, président, a déclaré qu'il serait particulièrement attentif à l'impact budgétaire des nouvelles missions du CSA, afin que la qualité de ses diligences sur son corps de métier ne soit pas altérée. Après avoir félicité le rapporteur spécial pour la qualité de son travail, il s'est plu à relever que le contrôle du CSA illustre pleinement la portée des missions de contrôle sur pièces et sur place que la commission pouvait engager en application des dispositions précitées de la LOLF.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Adrien Gouteyron s'est interrogé sur les raisons rencontrées par le CSA pour pourvoir à certains postes. Par ailleurs, il s'est demandé comment s'opérait le contrôle des programmes concernant la part de productions d'origine française. Enfin, il a souhaité savoir quels pouvaient être les chevauchements éventuels de compétences entre le CSA et l'Autorité de régulation des télécommunications (ART).

M. François Marc, rapporteur spécial, a répondu que la stabilité des moyens du CSA le conduisait à ne pas pourvoir à certains postes vacants, afin de pouvoir préserver le niveau de qualité de son recrutement. S'agissant de la répartition des compétences entre le CSA et l'ART, il a observé que la fusion éventuelle des deux autorités n'était pas souhaitée par le CSA, même si cette option avait été retenue dans d'autres pays européens : le champ de compétence de l'ART s'avérait, en effet, très technique, alors que la régulation du CSA présentait, elle, un caractère davantage qualitatif et plus politique. Enfin, il a observé avoir pu contrôler, sur place, que le CSA procédait à une « vérification scrupuleuse » des productions d'origine française, tout en reconnaissant que les frontières géopolitiques ne constituaient plus toujours des limites pour définir les zones de diffusion des programmes des chaînes étrangères du câble et du satellite.

M. Maurice Blin s'est interrogé sur la nécessité de renforcer les moyens du CSA pour maintenir la qualité de ses contrôles.

M. François Marc, rapporteur spécial, a souligné que l'absence d'objectifs et d'indicateurs de performance avait constitué pour lui une source permanente d'interrogations et que, dès lors, il avait dû s'en tenir aux appréciations de ses interlocuteurs du CSA quant au travail qualitatif effectué.

A titre d'illustration, il a relevé que l'instruction des dossiers de demande dans le cadre de la TNT avait mobilisé 60 collaborateurs du CSA pendant deux mois ; or, le CSA avait déclaré pouvoir continuer d'exercer l'ensemble de ses missions « dans de bonnes conditions ».

Il a également souligné qu'il lui avait toutefois été rapporté, lors des entretiens auxquels il avait procédé, les difficultés à définir précisément le volume des programmes destinés à la jeunesse. Il en concluait que l'accroissement des missions du CSA conduisait, à moyens constants, à opérer des arbitrages et ne rendait que plus impérieuse la définition d'indicateurs de performance.

M. Maurice Blin a souhaité savoir si les personnels du CSA disposaient des qualifications professionnelles exigées pour accomplir des missions spécialisées.

M. François Marc, rapporteur spécial, a observé que les tâches accomplies par les personnels mis à disposition par TDF requéraient une grande technicité, ce qui témoignait de la nécessité de leur proposer des conditions attractives d'intégration au CSA.

Suite à la séance plénière à laquelle il avait pu participer, il s'est félicité des grandes compétences techniques des conseillers du CSA, aptes à rapporter eux-mêmes l'ensemble des dossiers sans l'appui des services techniques. A cet égard, il a souligné qu'il avait ainsi pu constater que leurs opinions politiques ne transparaisaient nullement dans leur approche du dossier.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé, d'une part, sur la cohérence des mesures prises par le CSA pour se doter d'un système informatique approprié et, d'autre part, sur les possibilités d'externalisation de certaines tâches de gestion.

M. François Marc, rapporteur spécial, a effectivement déploré que les dépenses informatiques constituent une variable d'ajustement budgétaire, bien que leur poids fût inférieur à 2 % de l'ensemble des crédits du CSA. Il a ajouté que le CSA n'employait que sept informaticiens.

S'agissant de l'externalisation de certaines tâches, il a évoqué les réticences culturelles des agents du CSA, conscients de la particularité de leur mission, à s'engager en ce sens. Il a toutefois ajouté que le CSA procédait assez largement à la sous-traitance de certaines de ses fonctions supports. Il a ainsi, en particulier, cité un partenariat avec l'Institut national de l'audiovisuel

(INA) pour l'enregistrement des programmes, qui avait valeur d'exemple, car il s'était traduit par une coopération fructueuse entre deux institutions publiques. Il a signalé que, de fait, l'externalisation concernait principalement les contrôles purement techniques relevant de tâches mécaniques, alors qu'une telle évolution était plus difficilement envisageable quand les missions du CSA comportaient une part d'appréciation qualitative.

La commission a alors donné acte de sa communication, à l'unanimité, à M. François Marc, rapporteur spécial, et décidé que les conclusions de sa mission feraient l'objet d'une publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) Personnalités qualifiées extérieures au CSA

- **MM. Simon Barry**, directeur adjoint à la direction du développement des médias (DDM), services du Premier Ministre, et **Sébastien Croix**, chef du bureau du régime juridique de l'audiovisuel à la DDM.
- **M. Jean Cluzel**, secrétaire perpétuel de l'Académie des Sciences morales et politiques, ancien rapporteur spécial des crédits de la communication audiovisuelle de la commission des finances du Sénat.
- **M. Frédéric Guin**, sous-directeur (3^{ème} sous-direction) de la direction du budget, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
- **M. Hervé Bourges** (ancien président du CSA de 1995 à 2001) – président de l'Union internationale de la presse francophone, et **Mme Anne Durupty**, ancienne directrice générale du CSA.

2) Membres et personnels du CSA

a) Présidents et conseillers

- **M. Dominique Baudis**, président ;
- **Mmes Elisabeth Flury-Hérard, Marie-Laure Denis et Agnès Vincent-Deray** et **MM. Francis Beck, Joseph Daniel, Christian Dutoit, Yvon le Bars et Philippe Levrier**, conseillers.

b) Personnels du CSA

- **M. Denis Rapone**, directeur général du CSA ;
- **M. Camille Pascal**, directeur de cabinet du président ;
- **M. Philippe Thomas**, directeur administratif et financier ;
- **Mme Béatrice Jacomet**, directrice des opérateurs audiovisuels ;
- **Mme Maryse Brugière**, directrice des programmes ;

- **M. Jean-François Tournu**, directeur technique ;
- **Mme Sylvie Clément-Cuzin**, directrice juridique ;
- **M. Didier Eifermann**, directeur des études et de la prospective ;
- **Mme Elisabeth Mauboussin**, secrétaire du Collège ;
- **M. Jean-François Albertin**, chef du service de l'information et de la documentation ;
- **Mme Caroline Grinberg-Labourdette**, chef du département du pluralisme de l'information ;
- **M. Taoufik Mahir**, chef du département des systèmes d'information de la direction administrative et financière ;
- **M. Sami Lazar**, ingénieur fréquences ;
- **Mme Sylviane Philippe**, représentant du personnel CFDT ;
- **M. Eddie Tadej**, représentant du personnel CFDT ;
- **Mme Magdalena Muzikova**, représentant du personnel FO ;
- **M. Hubert Dubernay**, représentant du personnel FO ;
- **M. Yves Bourdin**, chargé de mission – France 3 national – Suivi de la programmation, établissement des bilans ;
- **Mmes Céline Abisoror, Anne-Cécile Serre, Chen-Haï, Sophie Luneau, Mona Grid et Clémence Garnier**, observateurs de programmes.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel :

Garantir les moyens d'une ambition

Quinze ans après sa création en 1989, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) joue un rôle désormais incontesté de régulateur du secteur audiovisuel. Le CSA doit cette consécration à sa capacité à avoir su faire face à une augmentation continue de sa charge d'activité : missions nouvelles de contrôle des programmes, « explosion » du nombre de chaînes de télévision et de radio, préparation du passage à la Télévision numérique terrestre.

Dans le cadre de ses activités de contrôle budgétaire, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la commission des finances du Sénat a passé au crible les conditions dans lesquelles le CSA accomplit sa mission de service public, au regard des moyens dont il est doté.

Quel est le rôle du CSA et qui doit définir ses missions ?

Faut-il conforter son indépendance administrative et financière ?

Qui sont les agents du CSA ?

Comment le CSA définit-il ses objectifs et ses indicateurs de performance prévus par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ?

Telles sont quelques-unes des questions qui ont guidé la réflexion de M. François Marc, rapporteur spécial des crédits des services généraux du Premier ministre à la commission des finances du Sénat, pour établir dans quelle mesure les moyens du CSA traduisent l'ambition d'une « exception culturelle » française.