

N° 651

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juin 2022

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (2) sur le **financement de l'audiovisuel public**,*

Par MM. Roger KAROUTCHI et Jean-Raymond HUGONET,

Sénateurs

(1) *Cette commission est composée de :* M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Laurent Lafon, *président* ; M. Max Brisson, Mme Laure Darcos, MM. Stéphane Piednoir, Michel Savin, Mme Sylvie Robert, MM. David Assouline, Julien Bargeton, Pierre Ouzoulias, Bernard Fialaire, Jean-Pierre Decool, Mme Monique de Marco, *vice-présidents* ; Mmes Céline Boulay-Espéronnier, Else Joseph, Marie-Pierre Monier, Sonia de La Provôté, *secrétaires* ; MM. Maurice Antiste, Jérémie Bacchi, Mmes Annick Billon, Alexandra Borchio Fontimp, Toine Bourrat, Céline Brulin, Samantha Cazebonne, M. Yan Chantrel, Mme Nathalie Delattre, M. Thomas Dossus, Mmes Sabine Drexler, Laurence Garnier, Béatrice Gosselin, MM. Jacques Groperrin, Jean Hingray, Jean-Raymond Hugonet, Claude Kern, Mikaele Kulimoetoke, Michel Laugier, Pierre-Antoine Levi, Jean-Jacques Lozach, Jacques-Bernard Magner, Jean Louis Masson, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, Damien Regnard, Bruno Retailleau, Mme Elsa Schalck, M. Lucien Stanzione, Mmes Sabine Van Heghe, Anne Ventalon, M. Cédric Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION CONJOINTE DE CONTRÔLE.....	5
AVANT-PROPOS	7
I. LA SUPPRESSION ANNONCÉE DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC : UNE BUDGÉTISATION DES RESSOURCES INÉVITABLE ?.....	11
A. UN PRÉLÈVEMENT À BOUT DE SOUFFLE	12
1. <i>Un prélèvement adossé à la taxe d'habitation, appelée à disparaître en 2023</i>	<i>12</i>
2. <i>Un montant gelé depuis 2018</i>	<i>14</i>
a) <i>Un gel motivé par la trajectoire d'économies imposée aux sociétés de l'audiovisuel public</i>	<i>14</i>
b) <i>Une trajectoire d'économies pour partie compensée lors de la crise sanitaire</i>	<i>15</i>
3. <i>Une dynamique négative, conséquence logique d'un bouleversement des usages</i>	<i>17</i>
B. UNE SOLUTION FISCALE ALTERNATIVE DÉLICATE À METTRE EN ŒUVRE.....	19
1. <i>Une réforme du mode de recouvrement indispensable mais pas suffisante</i>	<i>21</i>
a) <i>Le maintien du mode de recouvrement actuel pourrait s'avérer coûteux.....</i>	<i>21</i>
b) <i>La question du fait générateur.....</i>	<i>22</i>
2. <i>Un nouveau dispositif reflétant les nouveaux usages ?</i>	<i>22</i>
3. <i>L'affectation d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée</i>	<i>24</i>
4. <i>L'hypothèse peu crédible du prélèvement sur recettes</i>	<i>25</i>
C. LA BUDGÉTISATION PROPOSÉE INTERROGE SUR LA NÉCESSAIRE GARANTIE DES RESSOURCES	26
1. <i>La suppression de la CAP devrait déboucher sur la mise en place d'une nouvelle maquette budgétaire plus conforme aux exigences de la LOLF.....</i>	<i>26</i>
2. <i>La création d'une mission budgétaire dédiée contribuerait à renforcer la prévisibilité des crédits affectés à l'audiovisuel public</i>	<i>27</i>
3. <i>Une intégration au sein de la mission « Pouvoirs publics » ?</i>	<i>28</i>
4. <i>La question de la garantie des ressources.....</i>	<i>29</i>
5. <i>La question des ressources annexes</i>	<i>32</i>
a) <i>Une réflexion à mener sur les recettes publicitaires</i>	<i>32</i>
b) <i>Le nécessaire renforcement des recettes issues de la production.....</i>	<i>34</i>
II. L'APPLICATION LABORIEUSE DE LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE 2018-2022 PAR LES ENTREPRISES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC.....	36
A. FRANCE TÉLÉVISIONS : UNE TRANSFORMATION DE L'ENTREPRISE IMPOSÉE PAR LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE.....	36
B. RADIO FRANCE : UNE STABILISATION DE LA MASSE SALARIALE, UNE HAUSSE DE LA PUBLICITÉ ET DES ÉCONOMIES SUR LA DIFFUSION	40
C. FRANCE MÉDIAS MONDE : DES ÉCONOMIES ESSENTIELLEMENT DANS LA DISTRIBUTION.....	44

D. INA : UNE MAÎTRISE DES CHARGES ACCOMPAGNÉE D'UNE HAUSSE DES RESSOURCES PROPRES	47
E. ARTE FRANCE : UNE BAISSÉ DES DOTATIONS RÉPERCUTÉE IN FINE SUR LES PROGRAMMES	48
F. TV5 MONDE : UN RECUŁ DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE QUI REMET EN CAUSE LES ÉQUILIBRES AU SEIN DE LA CHAÎNE	50
III. LA NÉCESSITÉ DE REGROUPER LES ENTREPRISES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR CRÉER UN ACTEUR COHÉRENT, PUISSANT ET INNOVANT	53
A. FUSIONNER LES ENTREPRISES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR ÉCHAPPER À LA MARGINALISATION	53
1. <i>Un regroupement cohérent avec les précédentes recommandations du Sénat</i>	53
2. <i>Le nécessaire « big bang » de l'audiovisuel public</i>	54
B. RENFORCER LA CAPACITÉ D'ACTION DE LA FUTURE SOCIÉTÉ UNIQUE	58
1. <i>Un mode de nomination à revoir dans le cadre d'une réforme globale</i>	58
2. <i>Des modalités de répartition de la ressource publique à repenser</i>	60
C. DÉVELOPPER UNE VÉRITABLE STRATÉGIE NUMÉRIQUE UNIFIÉE POUR UTILISER AU MIEUX LES RESSOURCES	61
1. <i>Unir les forces numériques de l'audiovisuel public</i>	61
2. <i>Une meilleure visibilité des offres publiques face à la multitude des offres privées</i>	62
D. CRÉER UNE VÉRITABLE « NEWSROOM » COMMUNE À L'ENSEMBLE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC	63
1. <i>Une dispersion des ressources en matière d'information coûteuse et peu efficace</i>	63
2. <i>Le regroupement des différentes rédactions organisées par pôles</i>	64
E. ORGANISER UN GRAND MÉDIA PUBLIC TERRITORIAL : « FRANCE MÉDIAS RÉGIONS »	65
1. <i>Les difficultés persistantes à rapprocher France 3 et France Bleu</i>	65
2. <i>La création d'une entité commune</i>	66
EXAMEN EN COMMISSION	67
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	81

LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION CONJOINTE DE CONTRÔLE

Sur le financement du service public de l'audiovisuel public

Recommandation n° 1 (*direction du budget et direction générale des médias et des industries culturelles*) : Faute de solution fiscale alternative satisfaisante tant en matière de coût de collecte que de risque d'effets de transferts et sans mésestimer l'impact considérable de la disparition de la contribution à l'audiovisuel public sur les finances publiques, mettre en place une mission budgétaire dédiée à l'audiovisuel public, composée de programmes ciblant chacune des sociétés de l'audiovisuel public et pilotée par la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture en intégrant et en majorant les crédits dédiés à l'audiovisuel extérieur, jusqu'alors rattachés à la mission « Aide publique au développement ».

Recommandation n° 2 (*direction du budget et direction générale des médias et des industries culturelles*) : Déterminer les crédits affectés à ce nouvel outil budgétaire en fonction d'une réflexion préalable sur le périmètre du service public de l'audiovisuel et la nature des missions qui lui sont assignées.

Recommandation n° 3 (*législateur*) : Mettre en place une commission indépendante, l'*Autorité supérieure de l'audiovisuel public (ASAP)*, présidée par un magistrat de la Cour des comptes et composée en outre de quatre personnalités qualifiées, nommées par les commissions chargées des finances et de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat, chargée d'évaluer annuellement le coût des missions de service public assignées aux sociétés de l'audiovisuel public et de proposer au Gouvernement et au Parlement une trajectoire financière pluriannuelle pour les sociétés de l'audiovisuel public, répondant au financement des priorités qu'elle estimerait nécessaires. Elle émettrait également un avis sur le montant de la dotation budgétaire prévu en projet de loi de finances et établirait un état annuel des moyens dédiés à l'audiovisuel extérieur en les comparant à ceux mis en œuvre au sein d'autres États comparables.

Recommandation n° 4 (*direction générale des médias et des industries culturelles*) : Renforcer la spécificité des programmes de l'audiovisuel public en supprimant les recettes de parrainage de France Télévisions et de Radio France, la recherche de ressources publicitaires induisant une quête d'audience contradictoire avec l'ambition culturelle et éducative assignée aux programmes diffusés par le service public. Les pertes de recettes seront compensées par les mutualisations attendues dans le cadre d'une réforme de l'organisation du service public.

Recommandation n° 5 (*France Télévisions*) : Développer pour France Télévisions, la part de production dépendante dans une optique de revente possible à l'international des formats ainsi produits, en privilégiant les programmes de stock et favoriser la voie conventionnelle avec les producteurs indépendants pour consolider l'activité de distribution de droits audiovisuels de programmes coproduits ou préfinancés et donc diversifier les ressources.

Sur l'organisation et le périmètre du service public de l'audiovisuel public

Recommandation n° 6 (*direction générale des médias et des industries culturelles*) : Fusionner France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA au sein d'une société unique - France Médias - pour créer un média public puissant et innovant dans le numérique. Ajuster la durée des mandats des présidents afin de créer cette nouvelle société unique dès 2025.

Recommandation n° 7 (*France Télévisions, Radio France, Institut national de l'audiovisuel, France Médias Monde, Arte*) : Développer une véritable stratégie numérique unifiée pour l'ensemble de l'audiovisuel public afin de permettre aux Français d'accéder plus facilement à l'ensemble des programmes proposés par chaque société sur tous les supports.

Recommandation n° 8 (*direction générale des entreprises*) : Obliger les fabricants de téléviseurs et les opérateurs de télécommunication à permettre à leurs clients d'accéder directement à l'univers des programmes de l'audiovisuel public à travers une touche dédiée sur les télécommandes et un espace réservé sur la page d'accueil des interfaces TV des boxes.

Recommandation n° 9 (*France Télévisions, Radio France, France Médias Monde*) : Créer une véritable « newsroom » commune à l'ensemble des journalistes de France Télévisions, Radio France et France Médias Monde afin de supprimer les doublons et de renforcer l'expertise de l'information publique.

Recommandation n° 10 (*France Télévisions, Radio France*) : Rassembler France 3 et France Bleu dans une même filiale « France Médias Régions » afin de développer un grand média public territorial.

AVANT-PROPOS

Dans le cadre de la mission conjointe de contrôle des commissions des finances et de la culture du Sénat sur le financement de l'audiovisuel public, MM. Roger Karoutchi, sénateur des Hauts-de-Seine, et Jean-Raymond Hugonet, sénateur de l'Essonne, co-rapporteurs, ont souhaité examiner les conséquences de l'annonce par le président de la République de la suppression à venir de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) afin de soutenir le pouvoir d'achat des Français. Cette suppression qui devrait être inscrite dans le premier projet de loi de finances rectificative pour 2022 oblige l'État à trouver 3,14 milliards d'euros, dès le présent exercice, afin de compenser cette perte de recettes pour les sociétés de l'audiovisuel public. Compte tenu des dégrèvements de CAP - 560 millions d'euros en 2022 -, le besoin de financement des sociétés de l'audiovisuel public s'établit à 3,7 milliards d'euros.

Au-delà de la nature de la ressource publique qui sera retenue pour financer l'audiovisuel public, les rapporteurs ont estimé que les questions relatives au niveau de cette ressource et aux garanties qui lui sont apportées quant à sa pérennité ne pouvaient être ignorées. Ils ont également considéré que la détermination d'un niveau de ressource suffisant ne pouvait être réalisée sans une réflexion approfondie sur les missions et l'organisation de l'audiovisuel public.

Après l'ajournement *sine die* de la réforme de l'audiovisuel public en 2020, **les rapporteurs estiment urgent de définir un projet stratégique pour l'audiovisuel public qui pourrait reposer sur trois principes : rassembler les quatre entreprises nationales de l'audiovisuel public dans une même structure, maximiser les mutualisations pour supprimer les doublons et investir davantage dans le numérique pour défendre notre souveraineté audiovisuelle.**

La situation des entreprises de l'audiovisuel public apparaît contrastée à l'issue du précédent quinquennat. D'une part, les efforts budgétaires significatifs demandés aux différentes entreprises n'ont pas nui aux audiences de France Télévisions, Arte France et Radio France qui se maintiennent ou progressent. D'autre part, les programmes proposés - malgré leur coût élevé - ne sont pas considérés comme particulièrement originaux ou innovants, les performances de ces entreprises sur le numérique apparaissent globalement insuffisantes et le niveau de spécificité du service public par rapport aux chaînes privées continue à faire débat.

À l'heure où les plateformes américaines ont - sans beaucoup de difficulté - conquis l'essentiel du marché français des contenus délinéarisés, seules Radio France avec sa plateforme de podcasts et Arte avec son application numérique ont réussi à ériger des îlots de résistance malheureusement encore

modestes face à l'hégémonie américaine. Or, dans un monde en mouvement, l'immobilisme ne peut être considéré comme une stratégie suffisante. Le temps perdu ne se rattrape pas et l'échec de la stratégie numérique de France Télévisions marqué par la sortie annoncée de Salto sera difficile à faire oublier. Dans ces conditions, la question des moyens nécessaires à l'audiovisuel public ne peut être distinguée d'une autre question plus stratégique : quels moyens pour quoi faire ?

Les travaux de la mission de contrôle ont permis de confirmer l'inadéquation du modèle actuel d'organisation et de fonctionnement de l'audiovisuel public. **Trois constats s'imposent :**

- **le financement mixte associant des crédits publics et des ressources propres issues de la publicité** crée une dépendance à l'audience difficilement compatible avec l'affirmation d'une identité forte de service public ;

- **l'absence de véritable projet stratégique de l'actionnaire** et la multiplication des différentes autorités de tutelle ont tendance à laisser chacune des entreprises de l'audiovisuel public livrée à « elle-même » sans véritable marge de manœuvre financière pour mettre en œuvre ses projets prioritaires ;

- faute d'impulsion suffisante de la part de l'actionnaire et de volonté réelle de la part des différents partenaires, **les coopérations menées demeurent modestes et tardent à se concrétiser** (chaîne Franceinfo, matinales communes à France 3 et France Bleu, captations, international...).

L'abandon de la réforme de la gouvernance envisagée lors du précédent quinquennat appelle une remise à plat plus profonde car c'est tout le secteur des médias qui est entré dans une phase de transformation radicale. Dans ce contexte, la réaffirmation des missions, des valeurs et de la spécificité de l'audiovisuel public apparaît urgente et la réforme de son financement doit être l'occasion de **mener une refonte globale** ; la réforme tant attendue de l'audiovisuel public ne pouvant se résumer à une mesure de défense du « pouvoir d'achat » dans une loi de finances rectificative.

► *L'abandon en 2020 de la réforme structurelle visant à regrouper les entreprises de l'audiovisuel public*

Les commissions de la culture et des finances du Sénat s'étaient déjà penchées sur la réforme du financement de l'audiovisuel public dans le cadre d'une mission de contrôle conduite en 2015 par MM. Jean-Pierre Leleux et André Gattolin. Leur rapport¹ avait conclu à la **nécessité de remplacer la contribution à l'audiovisuel public par une « taxe universelle » visant chaque foyer sur le « modèle allemand » et à créer une société holding regroupant France Télévisions, Radio France, France Médias Monde (FMM) et l'INA**. Le projet de loi² préparé par Franck Riester et examiné en mars 2020 par l'Assemblée nationale reprenait l'essentiel des préconisations du Sénat jusqu'au nom proposé pour la nouvelle entité, « France Médias ».

¹ <https://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-709-notice.html>

² <https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Documentation-juridique-textes-officiels/Projet-de-loi-relatif-a-la-communication-audiovisuelle-et-a-la-souverainete-culturelle-a-l-ere-numerique>

L'abandon de cette grande réforme de l'audiovisuel public s'est accompagné d'un second renoncement concernant la refonte de son financement. Alors que le ministre de la culture indiquait encore en 2020 que la réforme de la CAP aurait lieu au plus tard en 2021, celle-ci a été abandonnée, alors même que la suppression complète de la taxe d'habitation sur les résidences principales était décidée pour 2023 avec pour conséquence de supprimer le support de la CAP. Le modèle économique des sociétés de l'audiovisuel public n'a donc pas été remis à plat tandis qu'une démarche favorisant des coopérations « par le bas » a été privilégiée dans un cadre budgétaire contraint, le levier budgétaire étant utilisé comme outil de management des réformes à conduire.

► *Un pilotage budgétaire dépourvu de véritable projet stratégique*

La majorité élue en 2017 a privilégié une approche essentiellement budgétaire concernant l'évolution de l'audiovisuel public à travers une baisse de la ressource publique de 190 millions d'euros en niveau sur la période 2018-2022 accompagnée d'une mesure de périmètre concernant France Télévisions avec la suppression de France Ô et France 4 (la suppression de cette dernière ayant été finalement abandonnée à l'été 2021). À noter, par ailleurs, que **le tarif de la CAP a diminué de 1 euro en 2020 pour atteindre 138 euros en métropole et 88 euros en Outre-mer**. Ce tarif est resté stable en 2021 et 2022, les lois de finances ayant suspendu le mécanisme d'indexation.

La trajectoire budgétaire baissière arrêtée en 2018 a été inscrite dans les contrats d'objectifs et de moyens (COM) adoptés en 2020 pour la période 2019-2022. Ces différents COM comportaient pour la première fois des objectifs communs et évoquaient un certain nombre de mutualisations.

Le bilan de ces COM « communs » apparaît mitigé. Certes, les projections financières ont bien été respectées par l'État actionnaire. Ce dernier a, en outre, apporté un concours de 73 millions d'euros à l'ensemble des entreprises de l'audiovisuel public pour amortir les conséquences de la crise sanitaire. L'État actionnaire a également assumé sa responsabilité en finançant partiellement les plans de départs volontaires et en apportant un soutien financier à Radio France pour boucler le financement du chantier de la Maison de la Radio. **On peut donc donner acte au Gouvernement d'avoir respecté sa parole sur cette période.**

Le bilan des mutualisations demeure, en revanche, limité. Les nouveaux chantiers avancent peu ou même pas du tout et il n'y a pas de véritable volonté des différentes entreprises de mettre à plat l'ensemble des actions conduites par chacune pour examiner sans parti pris celles qui pourraient être mieux réalisées en commun. Lors de son audition, la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) a ainsi estimé que « *la démarche de coopérations menées par le bas produisait des résultats mais qu'elle était laborieuse car les intérêts des entreprises sont divergents et il est difficile pour l'État d'arbitrer lorsque les entreprises n'ont pas envie de travailler ensemble* ». Plus

précisément **la tutelle considère qu'« elle n'a pas les outils pour contraindre les entreprises de l'audiovisuel public à coopérer ».**

Les travaux de la mission conjointe de contrôle ont permis d'établir que pour les représentants de l'État actionnaire, au-delà des difficultés techniques réelles à identifier un autre type de ressource que des dotations budgétaires pour remplacer la CAP, ces dernières présentent également l'intérêt de permettre de contraindre des entreprises qui trop souvent jouent de leur force d'inertie pour ralentir le rythme des réformes. **Faute de projet stratégique clair porté par le Gouvernement, les administrations visent donc à imposer des réformes organisationnelles en jouant du levier budgétaire** faute d'avoir la légitimité suffisante et l'expertise pour impulser une véritable réforme.

Les rapporteurs estiment que **le moment est venu pour l'État actionnaire d'assumer pleinement sa responsabilité en définissant et mettant en œuvre un projet ambitieux pour l'audiovisuel public fondé sur des missions réaffirmées, une nouvelle organisation regroupant les entreprises nationales de l'audiovisuel public et des moyens suffisants évalués de manière indépendante.** La réforme de la CAP constitue, en ce sens, l'occasion de remettre à plat l'audiovisuel public français en lui apportant des garanties suffisantes pour son fonctionnement dans le cadre d'un nouveau pacte établi avec la Nation et ses représentants.

I. LA SUPPRESSION ANNONCÉE DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC : UNE BUDGÉTISATION DES RESSOURCES INÉVITABLE ?

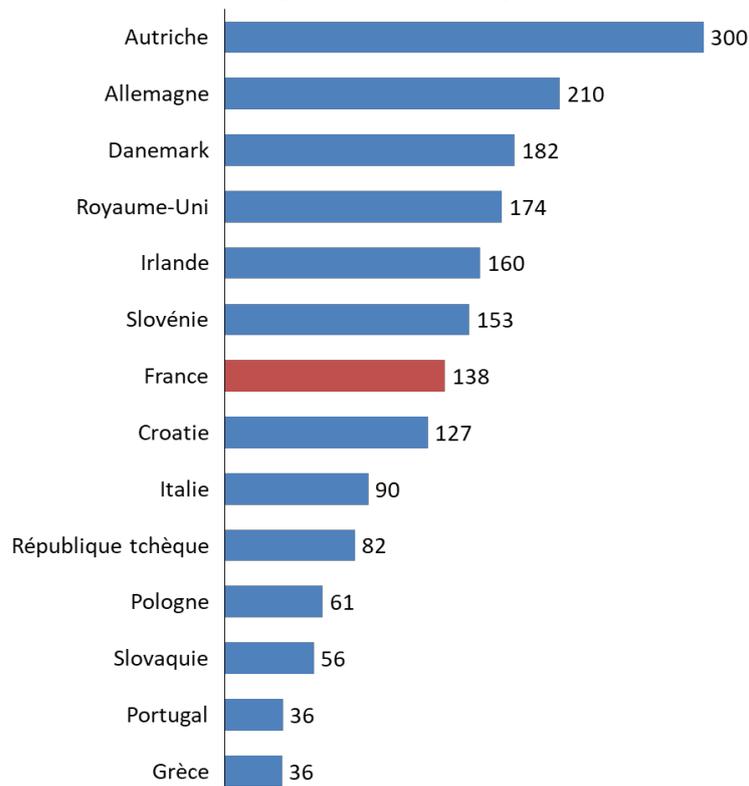
Définie à l'article 1605 du code général des impôts (CGI), la **contribution à l'audiovisuel public (CAP)** est une taxe affectée, qui vise à participer au **financement des sociétés composant l'audiovisuel public** (France télévisions, Arte France, Radio France, France Médias monde, TV5 Monde et l'Institut national de l'audiovisuel).

Le montant de la contribution annuelle à l'audiovisuel public est fixé en loi de finances. Il s'élève en 2022 à 138 euros en France métropolitaine et à 88 euros au sein des départements d'outre-mer.

Une quinzaine d'États de l'Union percevaient en 2020 une redevance ou une taxe dans le but de financer le secteur audiovisuel public : l'Allemagne, l'Autriche, la Croatie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Pologne, le Portugal, la République Tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède. Le Danemark a engagé en 2022 la suppression de ce dispositif. À l'inverse, douze États membres, dont l'Espagne et les Pays-Bas, ne collectent pas de contribution.

Le montant français est supérieur à la contribution moyenne observée au sein de l'Union européenne : 125,44 euros.

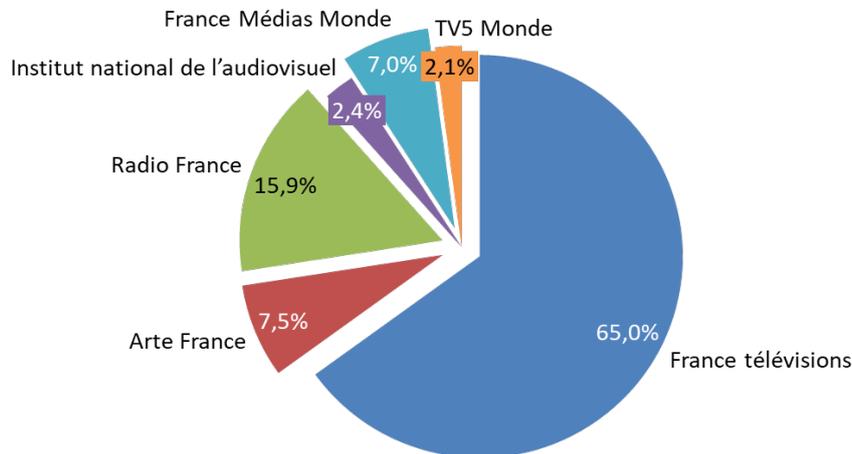
Montant de la contribution à l'audiovisuel public au sein de pays membres de l'Union européenne et au Royaume-Uni en 2020 (en euros)



Source : mission conjointe de contrôle, d'après les chiffres transmis par France Télévisions

Les encaissements nets de la CAP devraient atteindre 3,140 milliards d'euros en 2022, auxquels s'ajoutent 560,8 millions d'euros versés par l'État au titre des dégrèvements qu'ils compensent.

Répartition de la CAP prévue par la loi de finances pour 2022



Source : commission des finances du Sénat

La contribution à l'audiovisuel public est soumise à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) depuis 1969¹, avec un taux réduit de 2,10 %. Cette taxation permet d'exonérer les opérateurs du paiement de la taxe sur les salaires, prévue à l'article 231 du code général des impôts. Aux termes de celui-ci, la taxe sur les salaires est due par les employeurs qui ne sont pas assujettis à la TVA. Le taux de TVA réduite n'a pas de réelle incidence budgétaire pour l'État, au point d'être retiré de la liste des dépenses fiscales annexée au projet de loi de finances pour 2020. Il constitue cependant un soutien indirect en ce qu'il permet aux entreprises du secteur d'être exonérées de taxe sur les salaires. La Cour des comptes a ainsi estimé cet avantage à 94 millions d'euros en 2021 pour les sociétés de l'audiovisuel public².

A. UN PRÉLÈVEMENT À BOUT DE SOUFFLE

1. Un prélèvement adossé à la taxe d'habitation, appelée à disparaître en 2023

Toute personne physique redevable de la taxe d'habitation, détenant au 1^{er} janvier de l'année en cours au moins un appareil récepteur de télévision, doit s'acquitter de cette contribution. Une seule contribution est due par foyer fiscal et est établie avec l'avis d'imposition de taxe d'habitation de la résidence principale. Si seule la résidence secondaire est équipée d'un

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

² Cour des Comptes, Compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021.

téléviseur, la contribution est établie avec l'avis d'impôt de la taxe d'habitation qui la concerne.

Les personnes morales sont également assujetties à la CAP.

L'article 1 605 *bis* du CGI précise les conditions d'assujettissement à la contribution et, notamment, son lien avec la taxe d'habitation, avec laquelle elle est collectée. Cette collecte devait être maintenue jusqu'en 2023, date de l'extinction définitive de la taxe d'habitation. Les contribuables bénéficiant d'un dégrèvement, en raison de la réforme en cours de la taxe d'habitation, continuent ainsi à recevoir un avis d'imposition avec une taxe d'habitation nulle.

Impôt peu populaire d'après les enquêtes d'opinion menées par la direction générale des finances publiques, la contribution est acquittée par plus de foyers (23,02 millions en 2020) que ceux s'acquittant de l'impôt sur le revenu (17,9 millions en 2020).

Les bénéficiaires du minimum vieillesse, de l'allocation adulte handicapés, et sous certaines conditions, les personnes âgées de plus de 60 ans ou veuves ou installées dans une maison de retraite tout en conservant la jouissance de leur résidence principale, bénéficient d'une exonération de la CAP. Les personnes dont le revenu fiscal de référence est nul sont également exonérées de contribution à l'audiovisuel public. Il est, en outre, prévu un dispositif de maintien des droits acquis pour les personnes âgées de 65 ans au 1^{er} janvier 2004 et exonérées de CAP à cette date.

Le montant des exonérations des personnes physiques était estimé à 530,6 millions d'euros en 2021. Les personnes concernées doivent être non imposables à l'impôt sur le revenu et ne pas être soumises à l'impôt sur la fortune immobilière. Le nombre de foyers bénéficiant d'un dégrèvement a augmenté très légèrement, passant de 4,57 millions à 4,62 millions entre 2020 et 2021.

Les personnes morales de droit public sont également exonérées pour leur activité non assujettie à la TVA.

Les établissements sociaux et médico-sociaux et les établissements de santé sont également dégrévés. Enfin, les associations caritatives visant à l'hébergement de personnes en situation d'exclusion ou les associations culturelles et sportives des établissements pénitentiaires ne sont pas concernées par le paiement de cette contribution.

L'ensemble de ces dégrèvements est compensé par l'octroi d'une dotation aux sociétés de l'audiovisuel public. Les exonérations de CAP donnent en effet lieu à une prise en charge par le budget de l'État. Cette prise en charge est cependant plafonnée. Ce plafond est déterminé chaque année en loi de finances, en même temps que le montant prévisionnel des encaissements nets de CAP. La loi de finances pour 2022 prévoit ainsi une prise en charge des dégrèvements de redevance audiovisuelle par le budget de l'État de 560,8 millions d'euros. Ce montant peut être réévalué en cas

d'encaissements de CAP inférieurs à la prévision retenue en loi de finances (mécanisme de garantie des ressources de l'audiovisuel public)¹. Ainsi, le rendement prévu en loi de finances pour 2021 était établi à 3 231,1 millions d'euros, le montant de dégrèvements pris en charge par l'État étant fixé à 487,9 millions d'euros. Le rendement effectif s'est traduit par un écart de 42,7 millions d'euros avec la cible retenue (111,4 millions d'euros en 2020), l'encaissement de la CAP atteignant 3 188,6 millions d'euros. Le montant des dégrèvements pris en charge par le budget général a, dans ces conditions, été porté à 530,6 millions d'euros (653,5 millions d'euros en 2020).

2. Un montant gelé depuis 2018

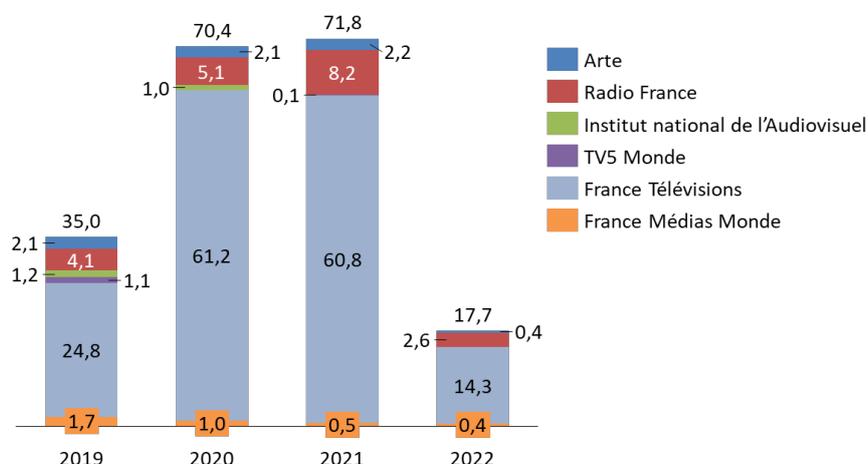
a) *Un gel motivé par la trajectoire d'économies imposée aux sociétés de l'audiovisuel public*

Le montant de la CAP est censé évoluer chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Il est arrondi à l'euro le plus proche. Les exonérations de CAP donnent lieu à une prise en charge par le budget de l'État. Cette prise en charge est cependant plafonnée. Ce plafond est déterminé chaque année en loi de finances, en même temps que le montant prévisionnel des encaissements nets de CAP.

La loi de finances pour 2022 n'a pas augmenté le montant de la contribution à l'audiovisuel public. Ce gel du montant se situe dans la continuité de l'exercice précédent, après une diminution d'un euro en 2020.

Cette absence de revalorisation de la CAP s'inscrit dans le cadre de la **trajectoire d'économies demandées aux sociétés de l'audiovisuel public**, définie en juillet 2018 par le Gouvernement. Celle-ci prévoit une réduction des dotations accordées de **190 millions d'euros entre 2018 et 2022**.

Montant annuel des économies demandées aux sociétés de l'audiovisuel public entre 2019 et 2022



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

¹ Le mécanisme de garantie des ressources a été activé pour la première fois en 2010. Il a également permis de garantir le niveau de ressources de l'audiovisuel public en 2016, en 2017 puis en 2019, en 2020 et 2021.

Des économies de l'ordre de 36,5 millions d'euros en 2018, 35 millions d'euros en 2019, 70,6 millions d'euros en 2020 et 70 millions d'euros en 2021¹ ont ainsi été demandées aux opérateurs. L'effort demandé s'élève en 2022 à 17,7 millions d'euros.

**Évolution de la répartition des crédits du compte de concours financiers
« Avances à l'audiovisuel public » de 2018 à 2022**

(en millions d'euros)

	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	Évolution 2022/2021	
						en M€	en %
841 – France Télévisions ²	2 567,9	2 543,1	2 481,9	2 421,1	2 406,8	- 14,3	- 0,6
842 – Arte	285,4	283,3	281,2	279	278,6	- 0,4	- 0,1
843 – Radio France	608,8	604,7	599,6	591,4	588,8	- 2,6	- 0,4
844 – France Médias Monde	263,2	261,5	260,5	260	259,6	- 0,4	- 0,2
845 – Institut national de l'audiovisuel	90,4	89,2	88,2	89,7	89,7	0	0
847 – TV5 Monde	78,9	77,8	77,8	77,7	77,8	+ 0,1	0
Total Avances à l'audiovisuel public	3 894,6	3 859,6	3 789	3 719	3 701,3	- 17,7	- 0,5

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

b) Une trajectoire d'économies pour partie compensée lors de la crise sanitaire

Cette trajectoire doit également être relativisée à l'aune des efforts consentis par ailleurs par l'État pour amortir les conséquences de la crise sanitaire. Le programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance » prévoit une dotation de 73 millions d'euros (AE = CP), répartie sur les exercices 2021 et 2022. Cet apport vise à appuyer le rôle de soutien à la création en compensant à la fois le recul des ressources publicitaires, le report sur 2021 d'un certain nombre de charges et la progression des dépenses supplémentaires liées à la gestion de la crise sanitaire (aménagement des locaux, achats de masques et de gel etc.). L'enveloppe dédiée à France télévisions au sein de cette aide correspond ainsi au montant des pertes publicitaires enregistrées en 2020 (45 millions d'euros).

68 millions d'euros ont été versés dès 2021. Le solde de 5 millions d'euros devrait être affecté à Radio France en 2022, après un premier versement de 15 millions d'euros en 2021. Cette aide complémentaire vise à répondre à l'impact durable de la crise sur ses formations musicales.

¹ Le montant initialement retenu pour 2021 s'établissait à 80 millions d'euros avant d'être revu à la baisse afin de tenir compte du maintien de France 4, dont la suppression était prévue en août 2020. Le succès des émissions éducatives de la chaîne durant le confinement a, en effet, conduit à ajourner cette perspective.

² La loi de finances pour 2019 prévoit par ailleurs la suppression de l'affectation à France Télévisions d'une part de la taxe sur les communications électroniques (TOCE). Le montant de cette fraction s'élevait à 85,5 millions d'euros en loi de finances pour 2018.

**Crédits affectés aux sociétés audiovisuelles publiques par la mission
« Plan de relance » en 2021 et 2022**

(en millions d'euros)

	2021	2022	Total 2021-2022
France Télévisions	45	-	45
Arte	5	-	5
Radio France	15	5	20
France Médias Monde	0,5	-	0,5
Institut national de l'audiovisuel	2	-	2
TV5 Monde	0,5	-	0,5
Total	68	5	73

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

L'État a, par ailleurs, pris sa part dans le financement des plans de départs volontaires induits par la trajectoire d'économie.

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

	France Télévisions	Radio France	France Médias Monde	Total
Nombre de départs volontaires prévu par le plan de rupture conventionnelle collective	1 800	340	30	2 170
Nombre de postes remplacés	700	157		857
Solde net	1 100	183	30	1 313
Départs effectifs à fin 2021	1 124	271	21	1 416

Source : mission conjointe de contrôle d'après les données transmises par la direction générale des médias et des industries culturelles

Cet apport financier prend la forme d'une augmentation de capital en année n+ 1 venant financer 2/3 du coût des départs effectués en année n dans la limite de 67 000 euros par départ. **Le montant de ces dotations a atteint 67,1 millions d'euros sur la période 2020-2022 pour 2 140 départs attendus** (883 devant être remplacés).

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

(en millions d'euros)

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

Source : mission conjointe de contrôle d'après les données transmises par la direction générale des médias et des industries culturelles

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

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

- une subvention d'investissement intégrée à la dotation de Radio France, dont le montant cumulé atteint 327 millions d'euros sur la période 2010-2021, 10 millions d'euros supplémentaires étant attendus en 2022 ;

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

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

3. Une dynamique négative, conséquence logique d'un bouleversement des usages

Le taux d'équipement en téléviseurs des foyers français continue de diminuer, passant de 98 % en 2012 à 92 % en 2020 alors que la moyenne d'écrans (téléviseurs, smartphones, tablettes, ordinateurs) par foyer ne cesse

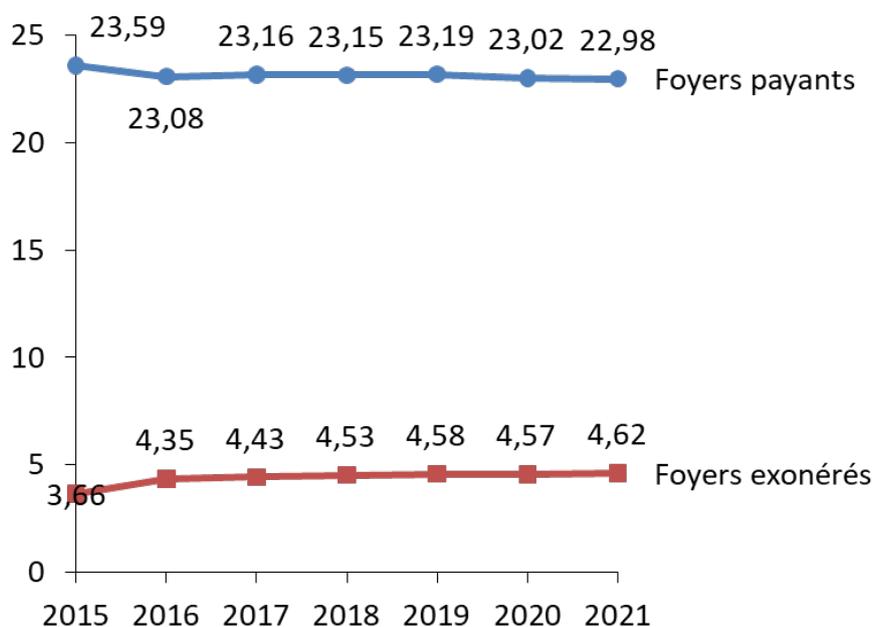
de progresser passant de 5,3 en 2007 à 6,5 en 2020¹. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, de constater une dynamique négative en matière d'encaissement de la CAP.

La stabilisation du montant de la CAP s'inscrit, en effet, dans un contexte de diminution du nombre de foyers assujettis. **27,61 millions de foyers ont été assujettis à la CAP en 2021** soit un niveau relativement stable par rapport à 2020 mais baisse par rapport à 2019 (27,77 millions de foyers).

Le nombre de foyers payants devrait quant à lui atteindre 22,89 millions en 2022, soit une baisse de 0,56 % par rapport à 2020 et de 0,39 % au regard de la prévision retenue pour 2021. La baisse du nombre de foyers concernés par le paiement est continue depuis 2019 (23,19 millions de foyers payants à cette date). Il convient de mettre en perspective cette baisse avec la progression du nombre de foyers dégrévés. Depuis 2015, ceux-ci ont augmenté de près d'un million, le nombre de foyers payants baissant dans le même temps de 600 000 unités.

Nombre de foyers assujettis à la CAP entre 2015 et 2021

(en millions)



Source : mission conjointe de contrôle, d'après les documents budgétaires

Cette tendance baissière se retrouve dans les encaissements nets de CAP observés depuis 2019. **Les encaissements nets de redevance ont ainsi baissé en 2020 d'environ 101 millions d'euros, ce qui constituait une première depuis 2016.** Cette baisse était due :

- à l'effet assiette : le nombre de foyers payants a baissé de 0,8 % par rapport à 2019, entraînant une perte de 78 millions d'euros. Une perte de

¹ Syndicat national de la publicité télévisée, *Précis de la télévision*, 17^{ème} édition, 2021.

recette liée aux professionnels est également observable : - 18 millions d'euros par rapport aux encaissements de 2019 ;

- l'effet taux, la diminution de 1 euro décidée en loi de finances pour 2020 a conduit à une chute des recettes de 24 millions d'euros.

Les encaissements nets de CAP étaient censés retrouver leur niveau de 2019 en 2021, la baisse du nombre de foyers payants étant compensée par une hausse attendue des encaissements de CAP des professionnels (+ 9 millions d'euros par rapport à 2020), lesquels ne retrouveraient cependant pas encore le niveau d'avant la crise sanitaire. L'exécution 2021 montre certes un rebond, les encaissements nets atteignant 3 188,6 millions d'euros, mais celui-ci ne permet pas d'atteindre le niveau prévu en loi de finances initiale : 3 231,1 millions d'euros.

La loi de finances pour 2022 table sur une nouvelle baisse du nombre de foyers payants, compensée par une progression des encaissements de CAP des professionnels qui cette fois atteindraient à nouveau le niveau d'avant la crise sanitaire. L'activité devrait, en effet, reprendre un rythme normal, notamment dans l'hôtellerie.

Évolution de la contribution à l'audiovisuel public depuis 2019

	2019	2020	2021	2022 (p)
CAP métropole (<i>en euros</i>)	139	138	138	138
CAP outre-mer (<i>en euros</i>)	89	88	88	88
Nombre de foyers assujettis (<i>en millions</i>) ¹	27,77	27,60	27,61	27,61
Encaissements nets (<i>en millions d'euros</i>)	3 236,3	3 135,5	3 188,6	3 140,5
Dégrèvements compensés par l'État (<i>en millions d'euros</i>)	623,3	653,5	530,6	560,8
Dotation de la CAP aux organismes (TTC) (<i>en millions d'euros</i>)	3 859,6	3 789	3 719	3 701,3

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

Les frais de gestion et de trésorerie afférents à la collecte ont atteint 28,9 millions d'euros en 2020. Ils sont évalués à 28,4 millions d'euros pour les exercices 2021 et 2022.

B. UNE SOLUTION FISCALE ALTERNATIVE DÉLICATE À METTRE EN ŒUVRE

Il convient de rappeler à ce stade que le Gouvernement tablait au début du quinquennat sur une réforme de la contribution à l'audiovisuel

¹ Le nombre de foyers assujettis intègre les foyers dégrévés.

public à l'horizon 2021. Cette date pouvait apparaître cohérente, compte tenu de la **suppression au 1^{er} janvier 2023 de la taxe d'habitation sur les résidences principales sur laquelle est adossée la CAP et du projet de réforme de gouvernance de l'audiovisuel public.**

La crise sanitaire a conduit à ajourner *sine die* la réforme de l'organisation du service public de l'audiovisuel. La question du format de la contribution n'a pas non plus prospéré alors même que 2022 constitue le dernier exercice où elle sera collectée en même temps que la taxe d'habitation.

La fin de l'adossement de la contribution à l'audiovisuel public à la taxe d'habitation en 2022 aurait pu, cependant, constituer une véritable opportunité pour s'interroger sur le format de cette contribution et dépasser un débat réduit ces dernières années, dans le cadre du projet de loi de finances, à un vote sur le gel de son montant ou une baisse tout autant symbolique qu'invisible.

Le Gouvernement s'était pourtant engagé lors de l'examen de la loi de finances pour 2019 à présenter, au Parlement, un rapport relatif à la réforme du dispositif avant le 1^{er} juin 2019¹. Ce document n'a jamais été publié.

Les pistes d'évolution du prélèvement sont pourtant connues :

- un élargissement de l'assiette à tous les foyers, afin de prendre en compte l'usage des tablettes, des téléphones ou des consoles, à l'instar de ce qui est mis en œuvre en Allemagne ou en Grande-Bretagne. Cette solution avait notamment été retenue dans un rapport publié par la commission des finances et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat en septembre 2015² ;

- le remplacement de la contribution par une taxe sur certains biens et services issus du secteur des médias et télécommunications ;

- l'adossement de la CAP à l'impôt sur le revenu.

D'autres solutions ont également été abordées récemment : la mise en place d'un prélèvement sur recettes (PSR), à l'instar du dispositif mis en œuvre pour les collectivités territoriales ou le financement de la contribution à l'Union européenne ou l'affectation d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée.

Ces pistes devaient être approfondies par la mission de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires culturelles, lancée par le Premier ministre le 22 octobre dernier.

¹ Article 279 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Pour un nouveau modèle de financement de l'audiovisuel public : trois étapes pour aboutir à la création de « France Médias » en 2020. Rapport d'information n° 709 (2014-2015) de MM. André Gattolin et Jean-Pierre Leleux, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances, déposé le 29 septembre 2015.

La lettre de mission retenait 4 *scenarii* :

- une réforme du mode de recouvrement conservant le fait générateur actuel ;
- une réforme du mode de recouvrement modernisant le fait générateur actuel afin de tenir compte des nouveaux usages ;
- l'affectation à l'audiovisuel public d'un impôt déconnecté de tout fait générateur lié à la consommation de contenus audiovisuels ;
- la mise en place d'une contribution *ad hoc*, indépendante de la détention ou de l'usage d'un équipement spécifique.

La lettre de mission n'excluait pas une solution intermédiaire pour 2023, compte tenu des délais de mise en œuvre de la réforme.

1. Une réforme du mode de recouvrement indispensable mais pas suffisante

a) Le maintien du mode de recouvrement actuel pourrait s'avérer coûteux

Le maintien d'un impôt dédié au financement de l'audiovisuel public aurait pu reposer sur la base existante des foyers soumis à la taxe d'habitation. Reste que le suivi de cette liste comme la collecte impliqueraient le maintien des effectifs dédiés.

La collecte de la taxe d'habitation et de la CAP mobilisait environ 2 530 ETP d'après la direction générale des finances publiques (DGFIP). Le coût du maintien de la seule CAP sur la base actuelle de collecte pourrait donc apparaître disproportionné par rapport au produit attendu. La suppression de cette double collecte est, par ailleurs, d'ores et déjà intégrée dans le schéma de transformation de la direction générale des finances publiques lancée en 2019 et appelée à se terminer d'ici 2024. Ce schéma prévoit notamment le transfert du recouvrement et/ou de la gestion de plusieurs taxes et impositions des douanes, du Centre national du cinéma et de l'image animée ou encore de la direction générale de l'aviation civile vers la DGFIP. 1 980 ETP sont ainsi concernés. S'agissant du suivi de la base taxe d'habitation pour les résidences secondaires, elle serait simplifiée grâce au lancement, en 2023, de l'application GMBI (Gérer mon bien immobilier). Celle-ci associerait les propriétaires (particuliers comme personnes morales) à la détermination de la situation d'occupation des biens d'habitation dont ils sont propriétaires (résidence secondaire, locaux vacants).

Les 550 ETP restants auraient vocation à être supprimés, ce chiffre restant à affiner. En se fondant sur l'hypothèse d'une répartition des effectifs mobilisés sur la CAP à hauteur de 5 % de cadres supérieurs, 20 % de cadres A et 75 % de personnels de catégorie B et C, l'économie en termes de masse salariale est estimée par la DGFIP à un minimum de 24,5 millions

d'euros par an (hors versements au CAS Pensions) et à un maximum de 36 millions d'euros par an (versements au CAS Pensions compris).

À ce coût de collecte s'ajoute un coût de gestion et de trésorerie estimé à 28,4 millions d'euros par la direction du budget pour 2021 et 2022. Ce chiffrage devrait être révisé à la hausse. Prévu par la loi de finances pour 2006¹, il intègre en effet les frais de gestion - 1 % sur une partie du montant de la CAP - auxquels s'ajoutent les frais de trésorerie qui dépendent d'un taux d'intérêt correspondant aux obligations ou bons du Trésor de même échéance que les avances à l'audiovisuel public ou, à défaut, d'échéance la plus proche. En 2021, le coût de gestion n'intégrait que des frais de gestion, les taux d'intérêt étant négatifs. La remontée attendue des taux en 2022 devrait faire progresser ce coût.

b) La question du fait générateur

Un adossement de la contribution à l'audiovisuel public à l'impôt sur le revenu (IR) afin de faire de chaque foyer fiscal (IR), et non plus du foyer au sens de la TH, le redevable de la taxe a également été envisagé. Le fait générateur évoluerait légèrement : il ne s'agirait plus de la détention d'un téléviseur, mais de la jouissance d'un logement équipé d'un téléviseur. **Outre les effets de transferts (cf. *infra*), cette solution ne règle en rien la question de la baisse du taux d'équipement en téléviseur, qui constitue toujours l'élément essentiel du fait générateur.**

Le transfert de la mission de collecte à certains opérateurs économiques, tels que les fournisseurs d'électricité ou les opérateurs de télécommunications a également été étudié. La CAP prendrait alors la forme d'un complément de facturation mentionné sur la facture transmise par l'opérateur aux occupants du logement. **Là encore cette option ne règle pas la question du fait générateur et pourrait conduire à un renchérissement desdits abonnements, qui intégreraient le coût de collecte.**

2. Un nouveau dispositif reflétant les nouveaux usages ?

Prenant déjà acte d'une révolution des usages, le rapport des commissions des finances et de la culture du Sénat de 2015 militait pour l'instauration d'une contribution universelle, élargie à tous les foyers, reprenant les traits du dispositif mis en place en Allemagne. La redevance y prend la forme depuis 2013 d'un forfait par unité d'habitation (résidence principale comme résidence secondaire) couvrant à la fois les particuliers et les entreprises². Chaque foyer est redevable de cette contribution, qu'il détienne ou

¹ 7^e et 8^e alinéas du VI de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² La contribution n'est pas automatiquement collectée. Son paiement (versement annuel, semestriel ou trimestriel ou prélèvement) est effectué auprès de l'ARD ZDF Deutschlandradio Contribution Service. Une inscription préalable auprès de celui-ci doit être effectuée à chaque déménagement. Une non-inscription est considérée comme un délit, passible d'une amende (pénalité de 1 % de la contribution majorée de 8 euros).

non des appareils permettant de recevoir les programmes de l'audiovisuel public. Cette réforme de la contribution a entraîné une hausse des recettes de 1,16 milliard d'euros pour la période 2013-2016. Son montant mensuel a augmenté en 2021, passant de 17,50 euros à 19,34 euros, soit 232,08 euros par an.

L'adoption de cette solution permettrait de prendre en compte les nouveaux usages en matière de consommation audiovisuelle et, notamment, la baisse du taux d'équipement en téléviseurs des foyers. Elle est néanmoins contrainte par deux réserves.

La création d'une contribution universelle aurait, en premier lieu, pour effet de **conduire environ un million de foyers qui ne possèdent pas de téléviseurs à financer l'audiovisuel public parmi lesquels de nombreux jeunes ayant des revenus limités, ce qui peut légitimement poser question dans le contexte actuel marqué par une forte inflation.**

La création d'une taxe universelle devrait nécessairement respecter le principe d'égalité devant les charges publiques, prévu à l'article 13 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Celui-ci implique une appréciation préalable des facultés contributives. Dans ces conditions, deux solutions peuvent être retenues :

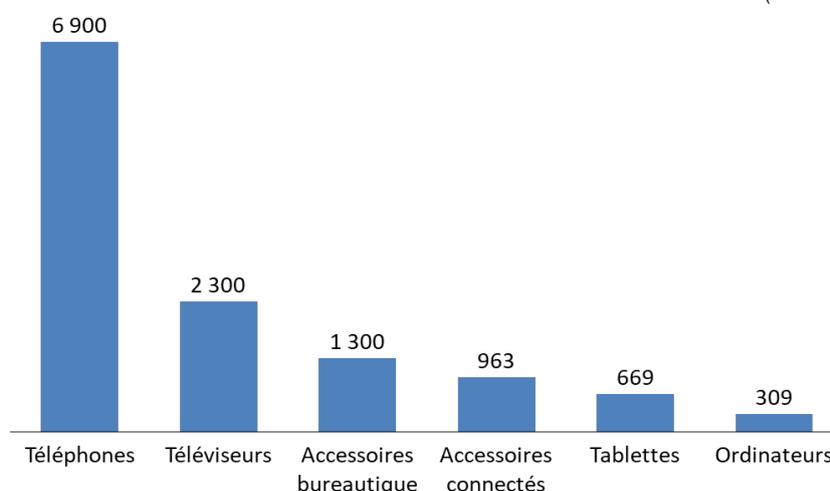
- une augmentation identique des taux marginaux de chacune des tranches du barème actuel de l'impôt sur le revenu ;
- la création d'une taxe assise sur le revenu du foyer fiscal assujetti à l'impôt sur le revenu, mais indépendante de l'impôt sur le revenu.

Ces deux options posent cependant plus de difficultés qu'elles n'en règlent avec, notamment, des effets de transferts importants : les concubins ou colocataires s'acquitteraient ainsi deux fois de la CAP révisée, un même logement pouvant accueillir plusieurs foyers redevables de l'impôt sur le revenu. Il convient par ailleurs de rappeler à ce stade que seuls 43 % des foyers s'acquittent de l'impôt sur le revenu.

La mise en place d'une taxe sur les achats d'appareils multimédias conduirait de son côté à majorer substantiellement le coût de ces produits, au risque de fragiliser leur acquisition par les foyers les plus modestes, dans un contexte là encore inflationniste : l'instauration d'un dégrèvement apparaît, en effet, difficile à mettre en œuvre. Il apparaît en outre difficile de cibler le taux de cette contribution pour le calibrer sur les besoins de financements de l'audiovisuel public, les achats de ces produits pouvant être aléatoires et pas forcément renouvelés chaque année. Pour mémoire, le chiffre d'affaires de l'électronique grand public (téléviseurs, téléphones, ordinateurs, bureautiques, tablettes, équipements annexes) atteignait 12,44 milliards d'euros en 2021. Le taux de la contribution appelé à compenser la suppression de la CAP apparaît donc, en première analyse, élevé. Il convient de rappeler à ce stade qu'une large partie de ces produits est déjà soumise à la redevance copie privée.

Chiffres d'affaires de l'électronique grand public en 2021

(en millions d'euros)



Source : mission conjointe de contrôle, d'après les chiffres de l'institut d'études GFK

Une modification du fait générateur de la contribution à l'audiovisuel public tendant à assujettir les foyers ayant souscrit une offre donnant accès à internet fixe haut débit ou très haut débit pourrait être facilitée par un rapprochement entre les données fiscales déclaratives et les fichiers d'abonnement à des offres de fournisseurs d'accès à internet. Toutefois, une telle extension du champ de la CAP **ne serait pas de nature à recouper l'ensemble des pratiques des foyers en matière de consommation de contenus audiovisuels**, ni nécessairement à anticiper leurs usages futurs. Elle s'éloignerait donc des conditions de respect du principe d'égalité devant la charge publique.

3. L'affectation d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée

L'affectation, aux sociétés de l'audiovisuel public, d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée a été envisagée dans les échanges conduits par la mission de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires culturelles. Ce mécanisme est déjà mis en place aux fins de financement de la sécurité sociale. La loi de finances pour 2022 prévoit ainsi que 28,01 % du produit de cette taxe soient transférés aux branches maladie, maternité, invalidité et décès du régime général ainsi qu'à l'Urssaf Caisse nationale. Une fraction du produit de la TVA établie à 398 millions d'euros est, en outre, destinée à compenser le coût de la réduction de 6 points de cotisations maladie de droit commun en faveur des travailleurs occasionnels - demandeurs d'emploi (TO-DE), affiliés à la caisse centrale de la mutualité agricole. Le montant total des recettes de TVA affectées à la sécurité sociale devrait ainsi représenter 53,7 milliards d'euros en 2022. Les collectivités territoriales sont également destinataires d'une fraction de TVA.

Rappelons à ce stade que, dans le cas de la taxe sur la valeur ajoutée, le principe d'universalité budgétaire s'applique. La taxe doit, en effet, contribuer indistinctement au financement des dépenses de l'État. L'affectation aux sociétés de l'audiovisuel public serait donc en contradiction avec ce principe.

La nouvelle rédaction de la loi organique relative aux lois de finances telle qu'issue de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, prévoit, en outre, qu'à compter de la date prévue de la présentation du projet de loi de finances pour 2025, pour les tiers bénéficiant déjà d'une affectation, celle-ci ne peut être maintenue que si ce tiers est doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées.

Mettre en œuvre une telle solution pour les sociétés de l'audiovisuel public avant la publication du projet de loi de finances pour 2025 consisterait donc en un détournement de l'esprit de la révision de la loi organique, issue des travaux communs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La corrélation de cette recette à l'activité et à la consommation pose également la question de la prévisibilité et de la garantie de la ressource pour les sociétés de l'audiovisuel public.

4. L'hypothèse peu crédible du prélèvement sur recettes

L'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2021 relative aux lois de finances prévoit qu'un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont institués en loi de finances. Celle-ci précise l'objet du prélèvement et les catégories de collectivités bénéficiaires.

L'idée d'un prélèvement sur recettes institué au profit des sociétés de l'audiovisuel public a notamment été avancée par France Télévisions, en vue de répondre à un objectif de garantie des ressources.

Cette solution apparaît néanmoins peu réaliste. Elle suppose en premier lieu une nouvelle révision de la loi organique relative aux lois de finances. Elle reviendrait en outre à mettre sur le même plan collectivités territoriales, Union européenne et sociétés de l'audiovisuel public.

C. LA BUDGÉTISATION PROPOSÉE INTERROGE SUR LA NÉCESSAIRE GARANTIE DES RESSOURCES

La suppression de la contribution à l'audiovisuel public prévue au sein du futur projet de loi finances rectificative pour 2022 est présentée comme une mesure en faveur du pouvoir d'achat. Un tel argument écarte définitivement toute mise en place d'une taxe *ad hoc* ou élargissement d'un mécanisme fiscal. Elle prépare ainsi la mise en œuvre d'une solution purement budgétaire.

Les rapporteurs partagent le constat qu'une solution fiscale alternative apparaît aujourd'hui techniquement et politiquement difficile à mettre en œuvre voire coûteuse et appuient le principe d'une budgétisation des ressources de l'audiovisuel public.

Ils rappellent néanmoins l'impact de cette suppression pour les finances publiques : la perte de recettes peut, en effet, être estimée à 3,14 milliards d'euros. Ils regrettent l'impéritie du Gouvernement en la matière, qui n'a pas su anticiper, en son temps, les incidences de la disparition de la taxe d'habitation sur le prélèvement de cette contribution.

1. La suppression de la CAP devrait déboucher sur la mise en place d'une nouvelle maquette budgétaire plus conforme aux exigences de la LOLF

Le produit de la contribution à l'audiovisuel public, déduction faite des frais de recouvrement, est versé, depuis la loi de finances pour 2006¹, sur un compte de concours financiers spécifique « Avances à l'audiovisuel public » où il vient compenser en recettes le montant des avances accordées aux sociétés de l'audiovisuel public. Le montant des dégrèvements de CAP pris en charge par le budget général est également versé sur ce compte.

La suppression de la CAP devrait rendre ce mécanisme budgétaire obsolète. Le recours à ce dispositif était déjà contraire aux principes de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2021 (LOLF).

La Cour des comptes a, en effet, relevé, dans sa note d'exécution budgétaire publiée en mai 2016², que le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » ne respectait pas, dans sa forme actuelle, les principes afférents aux comptes spéciaux, tels que prévus par l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances.

Les comptes de concours financiers retracent, en effet, les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. Les opérations doivent se solder, en cours

¹ Article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public, mai 2016.

d'année, par le versement d'intérêts qui auraient vocation à alimenter le budget général en tant que recettes non fiscales ou en fin d'année, par le remboursement du principal venant en recette du compte de concours financiers.

Ces comptes sont, par ailleurs, dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Les dépenses du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » ne constituent pas, en réalité, des avances à proprement dit. Les avances accordées aux sociétés de l'audiovisuel public sont en réalité des dotations. Le compte n'est pas équilibré par les remboursements des sociétés mais par la contribution à l'audiovisuel public recouvrée ainsi que par la compensation des dégrèvements versée par l'État. La CAP n'est, en outre, plus considérée par l'Insee depuis 2018 comme un achat de services audiovisuels mais comme un prélèvement obligatoire.

2. La création d'une mission budgétaire dédiée contribuerait à renforcer la prévisibilité des crédits affectés à l'audiovisuel public

La suppression de la CAP et son non-remplacement par une recette fiscale devraient conduire à la transformation du compte de concours financiers en une mission budgétaire classique, déclinée autour de programmes regroupant les crédits de chacune des sociétés de l'audiovisuel public.

Afin de renforcer la visibilité des moyens dévolus à l'audiovisuel extérieur, **les crédits dédiés à l'agence Canal France International (CFI) jusque-là versés sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » rattaché à la mission « Aide publique au développement » seraient majorés et fléchés vers cette nouvelle mission budgétaire**. La loi de finances pour 2022 prévoit une dotation de 7,62 millions d'euros. CFI est, depuis le 27 juin 2017 une filiale de France Médias Monde. Créée en 1989, elle agit, dans le cadre de l'aide publique au développement, pour favoriser le développement des médias en Afrique, dans le monde arabe et en Asie du Sud-Est. CFI soutient ainsi les efforts de modernisation des médias audiovisuels et numériques publics et privés des pays en sortie de crise et en développement, en valorisant l'expertise française. 85 % de son budget est couvert par le programme 209.

Il convient de rappeler à ce stade que l'État considère qu'une partie des activités de France Médias Monde, valorisée à hauteur de 20 millions d'euros, correspond à des actions directes d'aide publique au développement (magazines de RFI, Réseau de distribution en Afrique) et sont labellisées comme telles par la direction générale du Trésor avant transmission à l'OCDE. Reste que ces actions sont financées actuellement par

la contribution à l'audiovisuel public et non par l'Agence française de développement, ce qui peut interroger.

Recommandation n° 1 (*direction du budget et direction générale des médias et des industries culturelles*) : Faute de solution fiscale alternative satisfaisante tant en matière de coût de collecte que de risque d'effets de transferts et sans mésestimer l'impact considérable de la disparition de la contribution à l'audiovisuel public sur les finances publiques, **mettre en place une mission budgétaire dédiée à l'audiovisuel public, composée de programmes ciblant chacune des sociétés de l'audiovisuel public** et pilotée par la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture en intégrant et en majorant les crédits dédiés à l'audiovisuel extérieur, jusqu'alors rattachés à la mission « Aide publique au développement ».

La création de cette mission devrait induire l'intégration de la trajectoire de dotation publique au secteur de l'audiovisuel public au sein de la loi de programmation des finances publiques, obligation à laquelle le compte de concours financiers n'est actuellement pas soumis. Elle permettrait ainsi de participer au nécessaire renforcement des exigences de prévisibilité et de visibilité des crédits affectés à ces sociétés.

Il convient de rappeler à ce stade qu'aujourd'hui seuls les contrats d'objectifs et de moyens (COM) concourent à participer à cet impératif de prévisibilité. Si l'instrument n'est pas réellement contraignant, la durée de ces contrats a été alignée sur celle de la législature et les documents resserrés sur un nombre plus réduit d'objectifs et d'indicateurs. Ils mettent en avant les engagements financiers sur cette période, dans une optique plus stratégique. Le Parlement est associé à l'élaboration de ces contrats *via* un avis formulé préalablement à leur signature. L'intervention du Sénat en 2021 avait notamment été décisive afin de préciser le montant maximum des ressources publicitaires perçues par Radio France.

L'option d'une loi de programmation dédiée a été avancée pour tenter de renforcer la prévisibilité des crédits affectés à l'audiovisuel public, sans pour autant convaincre les rapporteurs. Un tel dispositif permettrait, certes, au Parlement de définir la trajectoire de financement et les objectifs pluriannuels assignés à l'audiovisuel public mais sa valeur contraignante resterait, cependant, sujette à caution et en tout état de cause moins engageante que les dispositions inscrites dans la loi de programmation des finances publiques.

3. Une intégration au sein de la mission « Pouvoirs publics » ?

Il a été envisagé au cours des auditions menées par les rapporteurs une intégration des crédits budgétaires affectés aux sociétés de l'audiovisuel public au sein de la mission « Pouvoirs publics ».

Celle-ci regroupe les dotations allouées à la présidence de la République, à l'Assemblée nationale et au Sénat (dont les crédits prévus pour La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale - LCP AN et Public Sénat), au Conseil constitutionnel ainsi qu'à la Cour de justice de la République. Sa création répond à l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001¹ qui prévoit « *qu'une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics* », afin de respecter le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et celui d'autonomie financière des institutions qui en découle et le garantit. Le Conseil constitutionnel avait indiqué dans sa décision du 25 juillet 2001 portant sur la loi organique relative aux lois de finances² que le dispositif proposé devait assurer « *la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* ».

Le Conseil Constitutionnel a, par la suite, précisé que, conformément au principe d'autonomie financière, les pouvoirs publics constitutionnels déterminaient « *eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement* »³. C'est également à l'aune de ce principe que les dotations de la mission ne donnent pas lieu à l'élaboration de projets annuels de performance⁴. L'article 115 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 prévoit néanmoins que soit joint au projet de loi de finances de l'année, un rapport expliquant les crédits demandés par chacun des pouvoirs publics.

L'intégration des crédits affectés à l'audiovisuel public au sein de cette mission a été envisagée afin de garantir un certain niveau de ressources. Néanmoins les sociétés de l'audiovisuel public ne peuvent être assimilées à des pouvoirs publics constitutionnels. L'objectif à valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des médias ne saurait en effet conférer un tel rang aux entreprises publiques de médias.

4. La question de la garantie des ressources

Les versements de l'État au compte de concours financiers ont été intégrés par l'INSEE dans le champ des organismes divers d'administration centrale en mai 2018. Ils sont donc pris en compte dans la norme de dépenses. Ces crédits ne sont pas pour autant pilotables.

Ainsi, si **la création d'une mission budgétaire** dédiée permettrait de renforcer la visibilité pluriannuelle sur le financement des sociétés de l'audiovisuel public, **elle n'occulte pas la crainte d'une régulation infra-annuelle, que l'intégration des crédits au sein d'un compte de concours financiers écartait jusqu'alors.** Elle pose la question de la **garantie des ressources que la contribution à l'audiovisuel public était**

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

² Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.

³ Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, Cons. 47, Loi de finances pour 2002.

⁴ 5° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

censée incarner, même s'il convient de relativiser cet argument. La CAP restait chaque année tributaire d'un vote du Parlement en loi de finances, avec possibilité de réduire son montant. Le Gouvernement avait d'ailleurs choisi cette option de la baisse en proposant depuis 2018 sa désindexation sur l'inflation, voire sa diminution.

Les rapporteurs rappellent à ce stade que le Conseil constitutionnel a estimé dans sa décision du 3 mars 2009 que la garantie des ressources constituait un élément de l'indépendance de France Télévisions¹. Le juge constitutionnel avait alors rappelé qu'il incombait « à chaque loi de finances de fixer le montant de la compensation financière par l'État de la perte de recettes publicitaires de cette société afin qu'elle soit à même d'exercer les missions de service public qui lui sont confiées ». Cette position vient souligner que la dotation budgétaire, fixée par le législateur, peut être considérée comme un élément concourant à garantir les ressources de l'audiovisuel public.

Reste à déterminer si le montant octroyé dans le cadre de la discussion budgétaire permet de financer les missions de service public assignées aux opérateurs du secteur.

Recommandation n° 2 (direction du budget et direction générale des médias et des industries culturelles) : Déterminer les crédits affectés à ce nouvel outil budgétaire en fonction d'une réflexion préalable sur le périmètre du service public de l'audiovisuel et la nature des missions qui lui sont assignées.

Une option pourrait consister en la mise en place d'un mécanisme d'évaluation indépendante des besoins de l'audiovisuel public, à l'image de la commission dédiée à ce sujet en Allemagne, la *Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten* (KEF) mise en place en 1975. Cette instance est composée de 16 experts indépendants, nommés par chacun des Länder. Cinq de ces experts sont issus des cours des comptes de Länder. Au-delà de l'estimation des besoins financiers des entreprises publiques de l'audiovisuel, la KEF peut également évaluer la gestion desdites sociétés et en tirer toutes les conclusions nécessaires. La KEF débutera en septembre 2022 les discussions avec ARTE sur sa trajectoire financière à partir de 2025.

Les rapporteurs estiment que **la mise en place en France d'un tel organisme**, qui serait indépendant de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), **permettrait d'éclairer le débat au moment de l'examen, en projet de loi de finances, des crédits prévus au sein de la mission budgétaire dédiée à l'audiovisuel public.** La mission de contrôle propose que cette commission prenne le nom d'Autorité supérieure de l'audiovisuel public (ASAP) et qu'elle soit présidée par un

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

magistrat de la Cour des comptes et composée en outre de quatre experts, nommés par les commissions chargées des finances et de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat. **L'ASAP aurait pour mission de proposer au Gouvernement et au Parlement une trajectoire financière pluriannuelle pour les sociétés de l'audiovisuel public, répondant au financement des priorités qu'elle estimerait nécessaires. Elle émettrait également un avis sur le montant de la dotation budgétaire prévu en projet de loi de finances.** La création de cette instance renforcerait ainsi l'information du Parlement lors de son examen du projet de loi de finances. **La proposition de l'ASAP n'engagerait ni le Gouvernement ni le Parlement mais elle obligerait l'un et l'autre à donner des explications dans le cas où la préconisation ne serait pas suivie.**

L'ASAP établirait également chaque année un état des moyens dévolus à l'audiovisuel extérieur, en les comparant à ceux mis en œuvre par d'autres pays en Europe (notamment la BBC et Deutsche Welle) et dans le monde.

Cette nouvelle instance permettrait de disposer d'une vision claire sur le coût des missions de service public assignées aux entreprises dédiées et de déterminer les moyens nécessaires à l'audiovisuel public indépendamment des autres impératifs budgétaires. Elle irait plus loin que les dispositions actuellement prévues afin d'attester que le montant des ressources publiques qui leur sont allouées n'excède pas la charge liée à l'exécution de leurs seules missions de service public. Le décret n° 2007-958 du 15 mai 2007 relatif aux relations financières entre l'État et les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle prévoit ainsi que les organismes publics bénéficiant de la contribution à l'audiovisuel public doivent faire établir annuellement par un organisme tiers un rapport en ce sens¹.

La création de cette commission est, en tout état de cause, indissociable d'une réflexion sur le périmètre du service public de l'audiovisuel et la nature des missions qui lui sont assignées.

¹ Ces rapports sont adressés aux ministres chargés de la culture et au ministre de l'Économie et des finances ainsi qu'à l'Agence des participations de l'État (APE) et à la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture. Il revient ensuite à l'APE et à la DGMIC de transmettre ces rapports à la Commission européenne aux fins d'examen du financement de l'audiovisuel public au titre des aides d'État. Ces documents sont en principe également transmis à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Recommandation n° 3 (législateur) : Mettre en place une commission indépendante, l’Autorité supérieure de l’audiovisuel public (ASAP), présidée par un magistrat de la Cour des comptes et composée en outre de quatre personnalités qualifiées, nommées par les commissions chargées des finances et de la culture de l’Assemblée nationale et du Sénat, **chargée d’évaluer annuellement le coût des missions de service public assignées aux sociétés de l’audiovisuel public et de proposer au Gouvernement et au Parlement une trajectoire financière pluriannuelle pour les sociétés de l’audiovisuel public,** répondant au financement des priorités qu’elle estimerait nécessaires. Elle émettrait également un avis sur le montant de la dotation budgétaire prévu en projet de loi de finances et établirait un état annuel des moyens dédiés à l’audiovisuel extérieur en les comparant à ceux mis en œuvre au sein d’autres États comparables.

5. La question des ressources annexes

Le débat sur la nature de la contribution publique au financement de l’audiovisuel met également en lumière la question des ressources annexes, qu’il s’agisse des recettes publicitaires ou de celles issues de la production.

a) Une réflexion à mener sur les recettes publicitaires

Si elles sont marginales pour TV5 Monde (2,70 millions d’euros en 2021) ou France Médias Monde (5,2 millions d’euros en 2021), les recettes publicitaires et de parrainage représentent 15,7 % du montant de CAP accordé à France Télévisions (381 millions d’euros en 2021) et 10 % de celui versé à Radio France (60 millions d’euros en 2021).

Recettes publicitaires des groupes France Télévisions et Radio France

(en millions d’euros)

	2018	2019	2020	2021
Recettes publicitaires France Télévisions	347,7	351,9	333,1	380,9
<i>dont parrainage</i>	85	84,6	84,9	97,7
Recettes publicitaires Radio France	50,8	55,2	56,7	59,8
<i>dont parrainage</i>	7,5	6,4	4,4	6,0

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

Les rapporteurs sont assez réservés sur la présence de publicité sur les antennes du service public. La recherche de recettes publicitaires induit en effet une quête d’audience qui peut s’avérer *in fine* potentiellement contradictoire avec l’ambition assignée aux programmes diffusés par le service public.

Reste que, compte tenu des montants atteints, une suppression pure et simple de la publicité sur le service public reviendrait à priver celui-ci d'un financement d'environ 440 millions d'euros. Cette somme viendrait donc s'ajouter, à périmètre inchangé, aux 3,14 milliards d'euros à trouver au sein du budget de l'État en vue de financer les sociétés de l'audiovisuel public.

Les rapporteurs proposent dans ces conditions une voie médiane, consistant à supprimer les recettes de parrainage de France Télévisions - estimées à 97,7 millions d'euros en 2021 - et de Radio France (6 millions d'euros environ en 2021). S'agissant de France Télévisions, cette suppression permettrait de renouer avec l'esprit de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision. L'article 28 de celle-ci supprime en effet les messages publicitaires sur France Télévisions entre vingt heures et six heures. La rédaction retenue permettait cependant de déroger à cette contrainte *via* le parrainage. Plus de dix ans après l'entrée en vigueur de ce dispositif, les rapporteurs relèvent que la spécificité du service public qu'il était censé encourager est largement remise en question par un recours important aux parrainages, contribuant à décaler le démarrage des programmes de début de soirée et à l'aligner sur les horaires observés sur les chaînes privées. La suppression proposée permettrait donc au groupe public de commencer plus tôt ses programmes de soirée avec une totale liberté éditoriale.

Les économies générées par les mutualisations attendues par ailleurs (cf. *infra*) compenseront cette perte de recettes. Il convient de rappeler à ce stade que France Télévisions a perçu jusqu'en 2019 tout ou partie de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE), mise en place en 2009¹, afin, notamment, de compenser la disparition de la publicité après 20 heures. La taxe était affectée par l'article 48 de la loi de finances pour 2016² à France Télévisions et plafonnée à 86,4 millions d'euros. La part de son produit versée à l'entreprise publique transitait par le programme 313 « Contribution au financement de l'audiovisuel » de la mission Médias, avant d'être reversée au compte de concours financiers. L'article 29 de la loi de finances pour 2019 a supprimé l'affectation de la taxe et prévu sa réintégration au budget général³. Cette suppression s'intégrait dans le cadre de la trajectoire d'économies demandée à France Télévisions sur le précédent quinquennat.

¹ Article 33 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

² Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

³ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Recommandation n° 4 (*direction générale des médias et des industries culturelles*) : Renforcer la spécificité des programmes de l'audiovisuel public en **supprimant les recettes de parrainage de France Télévisions et de Radio France**, la recherche de ressources publicitaires induisant une quête d'audience contradictoire avec l'ambition culturelle et éducative assignée aux programmes diffusés par le service public. Les pertes de recettes seront compensées par les mutualisations attendues dans le cadre d'une réforme de l'organisation du service public.

b) Le nécessaire renforcement des recettes issues de la production

La filiale de France Télévisions, france.tv distribution dispose d'un catalogue de droits relativement étoffé, représentant 8 000 heures de programmes environ. Le pôle distribution a ainsi généré 18,6 millions de chiffre d'affaires en 2021, abondé pour partie par la vente des droits de séries « Dix pour cent » (Canada, Royaume-Uni, États-Unis, Chine, Inde, Vietnam), « Derby Girl » (Royaume-Uni) ou un « Un si grand soleil » (Grèce, Turquie).

Ces succès ne doivent pas occulter une concurrence accrue, dans un contexte marqué par l'affirmation des plateformes en quête effrénée de programmes pour alimenter leurs offres. **La consolidation observée au sein du secteur de la production dite indépendante limite le recours aux filiales d'éditeurs pour la revente des droits.**

Le décret du 30 décembre 2021 dit décret TNT¹ consacre cette évolution en interdisant aux filiales d'éditeurs l'accès aux mandats de distribution (que les œuvres soient coproduites ou préfinancées), si le producteur dispose d'une capacité de distribution. Une première version du décret TNT autorisait déjà en 2015 les producteurs ayant une capacité de distribution à préempter automatiquement les mandats de vente en ce qui concerne les parts de coproduction². **Ainsi sur les cinq dernières années, france.tv distribution ne possédait que 40 % des mandats de commercialisation des œuvres coproduites par France Télévisions.** Si l'accord interprofessionnel relatif à la négociation des mandats de commercialisation des œuvres audiovisuelles coproduites par les éditeurs et comptabilisées dans leurs obligations d'investissement en production indépendante signé le 24 mai 2016, dit Accord Mandat, permet de renoncer à ce droit, france.tv distribution observe peu de cas dans la pratique.

Le dernier décret TNT donne désormais la possibilité aux éditeurs d'acquérir sur leur territoire l'ensemble des droits liés à un programme (droits dits « 360° »), notamment les droits liés à la diffusion à la demande

¹ Article 21 du décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre.

² Article 6 du décret n° 2015-483 du 27 avril 2015 portant modification du régime de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles des services de télévision.

(SVOD, AVOD, TVOD). Ces droits ne seront donc plus revendus par le distributeur. Il prévoit cependant diverses modulations conventionnelles, destinées à prendre en compte, le cas échéant, les accords professionnels négociés par les éditeurs. En outre, si le diffuseur finance *a minima* 50 % du devis de l'œuvre et que sa contribution fait l'objet d'une mutualisation, il peut également disposer des droits dits « 360 ° ».

L'ouverture, au second semestre 2022, des négociations avec les organisations représentatives de producteurs en vue de donner une suite à l'accord interprofessionnel de juillet 2019 qui arrive à expiration peut ainsi constituer une opportunité pour renforcer le rôle de france.tv distribution, en échange, le cas échéant, du maintien au niveau actuel de sa part de production dépendante. Celle-ci peut en effet être portée à 33 % aux termes du décret TNT.

Il convient de relever à ce stade que la part de production dépendante n'atteint pas le plafond actuellement retenu de 17,5 % de ses investissements dans la production. France Télévisions indique que la part dépendante représente actuellement 13 % de son investissement, la moitié de ces financements étant fléchés vers la production du feuilleton « Un si grand soleil », dont le potentiel en matière d'exploitation sur d'autres supports que le linéaire ou d'exportation apparaît très limité.

Il existe donc des gisements de recettes insuffisamment exploités qui impliquent une véritable réflexion stratégique. S'il apparaît illusoire de faire de France Télévisions un concurrent de la BBC en matière de production, compte tenu à la fois des différences de moyens, de l'avantage linguistique que constitue l'anglais ou de la différence réglementaire¹, force est de constater que la montée en puissance du service public dans la production apparaît plus que relative. Pour mémoire, si BBC Studios a réalisé 1,2 milliard d'euros de livres de chiffres d'affaires en 2021, remontant 151 millions de livres de profit à la BBC, les filiales de France Télévisions dédiées à la production et à la distribution (france.tv studio et france.tv distribution) ont réalisé 163,1 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2021, 14,5 millions d'euros étant redistribués vers France Télévisions.

Recommandation n° 5 (France Télévisions) : Développer pour France Télévisions, la part de production dépendante dans une optique de revente possible à l'international des formats ainsi produits, en privilégiant les programmes de stock et favoriser la voie conventionnelle avec les producteurs indépendants pour consolider l'activité de distribution de droits audiovisuels de programmes coproduits ou préfinancés et donc diversifier les ressources.

¹ Jusqu'en 2018, la BBC pouvait produire jusqu'à 75 % des œuvres qu'elle diffusait. Elle doit depuis, ouvrir au moins 40 % du reste de son investissement à la concurrence, l'objectif étant d'atteindre 100% d'ici 2027. Des appels d'offres sont ainsi publiés pour chacune de ses productions.

Il convient de relever à ce stade que le débat sur l'avenir de la contribution à l'audiovisuel public doit dépasser les enjeux de collecte et de définition du fait générateur. La réforme doit être l'occasion de répondre à la question de l'adéquation entre le mode de calcul de la contribution publique et les priorités de financement du service public de l'audiovisuel. Ce qui n'est pas sans susciter par conséquent, une réflexion sur les missions de service public qui lui sont assignées, son organisation et son périmètre.

II. L'APPLICATION LABORIEUSE DE LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE 2018-2022 PAR LES ENTREPRISES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

La principale décision prise lors du précédent quinquennat concernant l'audiovisuel public a été la mise en œuvre d'une trajectoire budgétaire en baisse sur la période 2018-2022. L'effort demandé a représenté une baisse d'environ 5 % de la ressource publique ce qui constitue à la fois un effort significatif ayant demandé des choix et une exigence raisonnable compte tenu de la taille des deux plus grandes entreprises concernées, France Télévisions et Radio France.

L'absorption de la baisse de la dotation publique n'a pas été le seul défi pour ces entreprises qui doivent par ailleurs tenir compte de la hausse structurelle de leur masse salariale et de l'inflation. Par ailleurs, la priorité donnée au développement numérique a nécessité la mobilisation de moyens nouveaux tout comme le choix fait dans certaines entreprises de mettre en œuvre des plans de départs volontaires comportant des incitations financières. L'effort réalisé *in fine* pour dégager des marges de manœuvre est donc sensiblement plus important que l'objectif assigné par la trajectoire budgétaire.

Les entreprises de l'audiovisuel public sont unanimes à considérer aujourd'hui que l'effort budgétaire réalisé au cours du précédent quinquennat ne pourra pas être reconduit de la même manière dans les années qui viennent sans changements majeurs. Selon les dirigeants auditionnés, un nouvel effort demandé par l'actionnaire devrait dans ces conditions s'accompagner soit d'une réduction du périmètre des entreprises dans le cadre d'une remise à plat de leurs missions, soit d'une refonte de la gouvernance permettant de mutualiser les moyens et de supprimer les doublons.

A. FRANCE TÉLÉVISIONS : UNE TRANSFORMATION DE L'ENTREPRISE IMPOSÉE PAR LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

Le groupe France Télévisions occupe une place centrale dans l'audiovisuel public du fait de son chiffre d'affaires, du nombre de ses salariés et de la part du produit de CAP qui lui est attribuée. Il n'est donc pas surprenant qu'il ait eu à supporter l'essentiel de la baisse de la dotation publique à

hauteur de 160 millions d'euros en niveau sur quatre ans dont 123 millions d'euros sur la période 2018-2021 faisant l'objet de comptes définitifs.

Outre la baisse de la dotation publique, le groupe France Télévisions a dû également faire face à d'autres charges parmi lesquelles l'inflation et les charges inertielles (+ 40 millions d'euros), l'augmentation de 20 millions d'euros de l'effort en faveur de la création audiovisuelle, une hausse de 100 millions d'euros de l'investissement dans le numérique, le financement des droits de retransmission des jeux Olympiques et Paralympiques et le coût des matinales de France 3. **La totalité des charges nouvelles est estimée par l'entreprise à 410 millions d'euros sur la période 2018-2022.**

Ces dépenses ont été « compensées » par des efforts tous azimuts qui ont pris en particulier la forme de renégociations de contrats (hors programmes) et de gains de productivité (- 100 millions d'euros), de renégociations de contrats avec les producteurs et d'une baisse des programmes de flux (- 120 millions d'euros), d'une baisse de la masse salariale, d'une contribution en hausse des filiales, d'une contribution accrue du CNC (+ 18 millions d'euros), d'une hausse des recettes commerciales, d'un accroissement des recettes publicitaires et de parrainage (+ 31 millions d'euros) et d'une aide exceptionnelle dans le cadre du plan de relance (+ 45 millions d'euros).

Concernant les recettes publicitaires, les rapporteurs constatent une nette évolution au bénéfice du parrainage et au détriment des messages classiques, les parrainages représentant en 2021 plus du quart des revenus publicitaires qui se sont élevés à 380,9 millions d'euros.

Les recettes publicitaires de France Télévisions en 2021

Recettes publicitaires 2021 (M€)	Classique	Parrainage	Total
France 2	146,0	60,6	206,6
France 3	69,2	27,2	96,4
France 4 + Culturebox	0,5	1,6	2,2
France 5	24,8	4,4	29,2
Outre-mer 1ères	12,9	3,8	16,8
Internet	29,8	0,0	29,8
Total	283,2	97,7	380,9

Au cours de la période 2018-2021, le groupe a réduit ses charges d'exploitation de 2 593,6 millions d'euros à 2 544,7 millions d'euros soit une baisse de 48,9 millions d'euros.

S'agissant plus particulièrement des charges de personnel, le groupe a mis en œuvre une politique de maîtrise de sa masse salariale à travers des

réformes structurelles afin, en particulier, d’investir les nouveaux modes de fonctionnement et de production induits par la transformation numérique et technologique. Le dispositif de rupture conventionnelle mis à l’œuvre depuis l’été 2019 vise selon la direction du groupe à diminuer la masse salariale à l’horizon 2022 tout en rééquilibrant la structure des compétences internes.

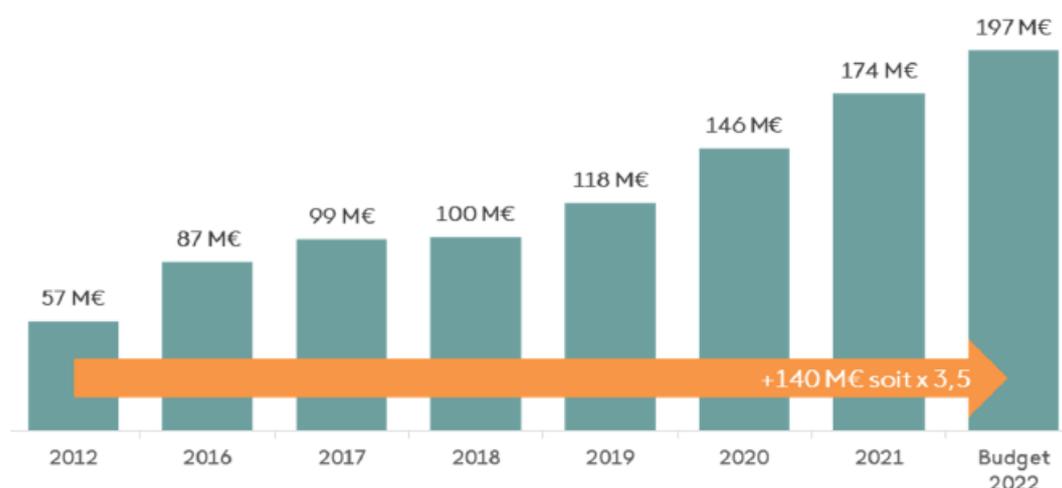
Le nombre des salariés s’établit fin 2021 à 9 050 ETP¹ en baisse de 568 depuis 2018 (- 5,8 %). Entre 2018 et 2021, la masse salariale est passée de 899,3 millions d’euros à 873,8 millions d’euros, ce qui représente une baisse de 2,8 %, l’impact de la diminution des effectifs compensant les effets des glissements salariaux mécaniques.

L’évolution de la masse salariale de France Télévisions

M€	2017	2018	2019	2020	2021
Masse salariale FTVSA format COM	901,8	899,3	897,8	855,7	873,8

La dégradation des résultats de France Télévisions en 2021 (- 20,8 millions d’euros de résultat d’exploitation) s’explique en particulier par le financement de la plateforme SALTO (contribution de FTV de 27,8 millions d’euros en 2022) dont les résultats demeurent décevants. **Les rapporteurs estiment que le groupe public aurait tout intérêt à mettre un terme à sa participation à ce projet quelle que soit l’issue du projet de rapprochement entre TF1 et M6 pour s’engager sans délai dans une nouvelle stratégie numérique fondée sur l’agrégation des différentes offres publiques en commençant par celles de France Télévisions et de l’INA.** La forte hausse des investissements du groupe dans le numérique constitue un socle utile pour déployer une nouvelle stratégie coordonnée avec les autres entreprises de l’audiovisuel public.

L’évolution des dépenses consacrées au numérique



¹ Le nombre d’ETP a augmenté de 28 en 2021 par rapport à 2020, année marquée par la crise sanitaire ayant généré une baisse exceptionnelle et non reconductible des ETP.

Le compte de résultat de France Télévisions (2017-2021)

Compte de résultat métier consolidé (M€)	Réel 2017	Réel 2018	Réel 2019	Réel 2020	Réel 2021
Concours publics	2 548,1	2 517,3	2 491,3	2 431,3	2 394,2
<i>dont contribution à l'audiovisuel public</i>	<i>2 383,7</i>	<i>2 431,7</i>	<i>2 491,3</i>	<i>2 431,3</i>	<i>2 371,7</i>
<i>dont Plan de relance</i>	<i>164,4</i>	<i>85,5</i>			<i>22,5</i>
Publicité et parrainage	348,4	347,7	351,9	333,1	380,9
Autres recettes	17,5	14,1	16,9	20,0	18,7
Total CA diffusion	2 914,0	2 879,1	2 860,1	2 784,4	2 793,8
Total commissions et ayants droit	339,0	336,1	335,7	300,4	311,8
Recettes nettes disponibles	2 575,0	2 542,9	2 524,4	2 484,0	2 482,0
Information nationale	266,5	258,8	259,0	242,8	255,0
Sport national	203,9	199,6	193,6	179,0	201,4
Programme national	1 057,5	1 027,1	1 009,3	988,3	960,6
Programme régional métropolitain	374,2	378,5	386,0	370,1	388,4
Programme régional ultramarin	192,0	190,4	195,2	188,0	196,6
Numérique	53,3	55,0	59,5	67,2	73,3
Coût de grille	2 147,4	2 109,4	2 102,6	2 035,5	2 075,2
Support antennes et programmes	201,6	201,8	202,3	186,2	192,2
Support technique et informatique partagé	47,9	51,7	57,0	77,1	66,4
Coûts techniques de diffusion	74,4	73,6	75,3	75,8	73,1
Coûts supports	324,0	327,2	334,6	339,1	331,7
Coût des antennes	2 471,3	2 436,6	2 437,2	2 374,6	2 406,9
Subventions cinéma	16,8	16,8	16,8	18,8	18,8
Var. de provisions et autres dépenses	39,4	43,4	33,2	40,8	28,2
Frais généraux	95,8	96,8	96,6	101,0	90,8
<i>dont coûts directs Covid-19</i>				<i>11,6</i>	<i>3,2</i>
Total autres dépenses	152,0	157,0	146,6	160,5	137,8
Charges d'exploitation du diffuseur	2 623,3	2 593,6	2 583,8	2 535,1	2 544,7
Résultat opérationnel diffuseur	-48,3	-50,7	-59,4	-51,1	-62,8
Résultat autres activités	50,4	51,7	+56,5	+54,5	+71,2
Résultat du producteur	0,7	-0,7	+3,6	+5,4	+4,7
Intéressement				7,2	3,6
Résultat d'exploitation avant transformation et SALTO	2,8	0,4	0,7	1,6	9,5
Transformation SALTO			0,6	1,3	2,5
				10,9	27,8
Résultat d'exploitation	2,8	0,4	0,1	-10,6	-20,8
Résultat financier	-1,1	-1,9	-0,5	0,1	-1,8
Résultat exceptionnel	4,5	-89,7	19,0	27,8	8,7
Sociétés MEE	1,3	1,9	7,9	1,0	2,1
Résultat avant impôts	7,4	-89,4	26,4	18,3	-11,8
Impôts	-0,6	0,0	0,0	-0,1	-0,0
Résultat net	6,8	-89,3	26,4	18,1	-11,8

Les ressources de France Télévisions (2017-2021)

en M€	Réel 2017	Réel 2018	Réel 2019	Réel 2020	Réel 2021
Contribution à l'audiovisuel public HT	2 383,7	2 431,7	2 491,3	2 431,3	2 371,7
Crédits budgétaires de l'État - TOCE	164,4	85,5			
Plan de relance					22,5
Total ressources publiques	2 548,1	2 517,3	2 491,3	2 431,3	2 394,2
Publicité et parrainage	348,4	347,7	351,9	333,1	380,9
Autres recettes	17,5	14,1	16,9	20,0	18,7
Total ressources propres FTVSA	365,8	361,8	368,8	353,1	399,6
Résultat d'exploitation régies publicitaires (**)	11,1	11,8	12,4	7,9	15,0
Résultat d'exploitation FTD (**)	2,4	1,7	1,9	2,1	6,2
Résultat d'exploitation FTVSVOD (**)	-1,0	-3,2	-1,1	-0,3	1,0
Résultat net France.tv Studio (**)	2,7	3,6	4,5	6,9	4,2
Reversements FTD recettes de diversification	4,0	4,6	5,2	5,7	5,3
Recettes commerciales(*)	19,2	18,5	22,9	22,4	31,8

(*) Résultats d'exploitation des filiales commerciales et reversements de FTD à FTV au titre des activités sur lesquelles FTD a été mandatée par FTV.

(**) Pour FIP, FTD et FTVSVOD, sont pris en compte les résultats d'exploitation. Pour France.tv Studio est pris en compte le résultat net.

B. RADIO FRANCE : UNE STABILISATION DE LA MASSE SALARIALE, UNE HAUSSE DE LA PUBLICITÉ ET DES ÉCONOMIES SUR LA DIFFUSION

La situation de Radio France apparaît contrastée. Si les audiences progressent et que la plateforme de podcasts a trouvé son public, la situation financière de l'entreprise demeure fragile comme en témoignent les trois résultats nets déficitaires (2017, 2019 et 2020) au cours des cinq dernières années.

L'application de la trajectoire budgétaire 2018-2022 s'est traduite pour Radio France par une baisse de la CAP de 17 millions d'euros entre 2017 et 2021 « amortie » par une augmentation des ressources publicitaires qui sont passées sur la même période de 48,5 millions d'euros à 59,8 millions d'euros soit une hausse de 11,3 millions d'euros.

Le compte de résultat de Radio France (2017-2021)

COMPTE DE RESULTAT - RADIO France					
EN MILLIONS D'EUROS	Réel 2017	Réel 2018	Réel 2019	Réel 2020	Réel 2021
RESULTAT D'EXPLOITATION	-10,1	3,9	0,7	-9,6	0,7
PRODUITS D'EXPLOITATION	686	700	691	675	678
Chiffre d'affaires	642	654	654	644	645
Contribution à l'audiovisuel public de fonctionnement	578	586	582	577	569
Crédit exceptionnel					
Ressources propres (Hors partenariats)	63,9	67,5	72,1	67,0	76,0
Autres produits d'exploitation	44	46	36	30	32
CHARGES D'EXPLOITATION	696	696	690	684	677
Achats et charges externes (Hors partenariats)	156	158	161	156	158
Charges de personnel	406	397	397	391	397
Impôts et taxes	28	41	31	35	23
Dotations aux amortissements	41	42	44	45	48
Dotations aux provisions	25	16	14	13	10
Autres charges d'exploitation	41	41	44	44	41
RESULTAT FINANCIER	0,1	-0,4	0,1	0,0	0,1
RESULTAT EXCEPTIONNEL	0,3	0,6	-17,9	-0,1	3,1
CICE	5	5	0	0	0
Impôt sur les sociétés	0	-2	-1	0	0
RESULTAT NET	-4,8	7,3	-18,2	-9,6	3,7

Les ressources de Radio France (2015-2022)

EN MILLIONS D'EUROS	Réel 2015	Réel 2016	Réel 2017	Réel 2018	Réel 2019	Réel 2020	Réel 2021	Budget 2022
Contribution à l'audiovisuel public de fonctionnement	572,2	577,3	577,8	586,4	582,4	577,4	569,4	566,3
Crédit exceptionnel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0
RESSOURCES PUBLIQUES	572,2	577,3	577,8	586,4	582,4	577,4	569,4	571,3
Recettes commerciales	47,9	54,2	60,8	64,3	69,1	64,8	70,8	73,1
Recettes publicitaires	39,5	43,2	48,5	50,8	55,2	56,7	59,8	60,5
Recettes de billetterie	2,2	3,0	3,5	3,8	4,0	1,2	1,8	4,4
Droits d'exploitation	1,6	2,0	2,6	2,5	2,3	1,8	3,1	2,1
Concessions et locations	1,7	2,2	2,2	2,6	2,3	1,4	1,5	1,7
Autres produits et services	2,8	3,8	4,0	4,6	5,3	3,8	4,6	4,4
Participations et matinales filmées	1,6	2,3	2,8	3,3	2,9	2,2	5,2	8,8
RESSOURCES PROPRES (hors partenariats)	49,5	56,5	63,5	67,5	72,1	67,0	76,0	81,8
Mécénat	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,4	0,3	1,0

(*) A partir de 2018, les recettes de mécénat sont transférées de la rubrique « Chiffre d'affaires » à la rubrique « Subventions d'exploitation »

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ressources publiques (sans impact résultat)	29,4	56,3	34,2	9,7	37,5	27,7	43,5	26,0
Augmentation Capital		27,5			27,5	17,7	18,5	15,6
Subvention d'investissement (y/c crédit exceptionnel)	29,4	28,8	34,2	9,7	10,0	10,0	25,0	10,4

La hausse des revenus issus de la publicité pose question compte tenu du plafond de 42 millions d'euros prévu par le COM. Les données transmises par l'entreprise indiquent que cette hausse s'explique avant tout par le développement des recettes publicitaires digitales qui ont doublé en trois ans depuis 2019 pour atteindre 13,4 millions d'euros. Par ailleurs, il convient de rappeler que la catégorie des « messages d'intérêt général » a été créée en 2017 pour contourner le plafond de publicité fixé par le COM et ainsi augmenter la part des ressources publicitaires.

Les ressources publicitaires de Radio France

<i>en millions d'euros</i>	Réel 2015	Réel 2016	Réel 2017	Réel 2018	Réel 2019	Réel 2020	Réel 2021
Recettes publicitaires	39,5	43,2	48,5	50,8	55,2	56,7	59,8
Publicité commerciale et parrainage	37,9	41,1	41,0	41,9	41,0	36,5	40,8
Dont Publicité commerciale	30,2	32,6	33,0	34,4	34,6	32,1	34,9
Dont Parrainage	7,7	8,5	8,0	7,5	6,4	4,4	6,0
Messages d'intérêt général			5,0	5,7	7,4	9,1	5,6
Recettes publicitaires digitales	1,7	2,2	2,5	3,2	6,8	11,1	13,4

Au final, il apparaît que la baisse des ressources globales a eu pour conséquence une transformation de l'entreprise qui met du temps à montrer ses effets. Le montant des achats (158 millions d'euros) comme celui des charges de personnel (397 millions d'euros) sont par exemple restés stables au cours de la période 2018-2021.

À noter également que la légère baisse de l'emploi permanent coïncide avec une progression du même ordre du recours aux CDD et aux pigistes, ce développement de la précarité faisant régulièrement débat au sein de l'entreprise.

L'évolution de la masse salariale de Radio France

MASSE SALARIALE - RADIO France					
EN MILLIONS D'EUROS	Réel 2017	Réel 2018	Réel 2019	Réel 2020	Réel 2021
Personnels permanents	328,7	321,1	319,7	315,9	319,8
Rémunérations permanents	214,4	213,6	214,6	215,1	218,0
Heures supplémentaires et autres	2,2	2,1	1,8	1,3	1,8
Indemnité de formations et primes permanents	0,3	0,3	0,4	0,2	0,3
Variation congés payés et monétisés cc	6,7	1,3	5,7	5,4	6,4
Indemnités de départs en retraite cc	7,7	8,2	3,0	3,2	2,4
Indemnités de licenciement et transactionnelles hc	6,5	4,4	7,0	4,2	3,7
Cotisations patronales permanents	90,9	91,2	87,3	86,5	87,1
Personnels occasionnels	22,4	22,0	23,3	23,6	25,4
Personnels CDD	19,6	19,0	20,5	20,7	22,4
Personnels CFA	2,9	2,9	2,8	2,9	3,0
Cachets et Piges	44,9	43,1	43,1	41,5	41,7
Cachets	36,8	37,4	37,3	34,9	35,7
Pigistes	4,6	4,8	4,9	4,9	5,1
Indemnités de départ	3,5	0,9	1,0	1,7	0,9
AUTRES CHARGES DE PERSONNEL	10,2	10,6	10,7	10,2	9,8
Rémunération et charges stagiaires	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5
Comité d'entreprise	8,0	8,2	8,2	7,9	7,5
Tickets restaurant	1,4	1,5	1,7	1,4	1,5
Divers	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3
Autres charges de personnel	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
CHARGES DE PERSONNEL	406,24	396,8	396,9	391,3	396,7

L'impression de rigidité de la masse salariale est confirmée par les données transmises par l'entreprise concernant par exemple le détail des effectifs affectés aux antennes et aux programmes qui demeurent stables sur la période 2018-2021.

CDI	CDI				Journalistes				% journalistes sur ETP CDI			
	Réel 2018	Réel 2019	Réel 2020	Réel 2021	Réel 2018	Réel 2019	Réel 2020	Réel 2021	Réel 2018	Réel 2019	Réel 2020	Réel 2021
Antennes et programmes	2 059	2 041	2 043	2 040	702	693	692	697	34%	34%	34%	34%
France Inter	240	237	239	242	104	100	100	102	44%	42%	42%	42%
France Info	177	180	182	178	149	151	152	149	84%	84%	83%	84%
France Culture	117	113	114	117	36	32	34	34	31%	29%	30%	29%
France Musique	46	46	45	43					0%	0%	0%	0%
Mouv'	22	25	24	22					0%	0%	0%	0%
FIP	34	30	33	28					0%	0%	0%	0%
Réseau france bleu	1 424	1 411	1 407	1 410	412	410	406	411	29%	29%	29%	29%

Cette impression de rigidité doit cependant être nuancée au regard du plan de rupture conventionnelle collective signé le 1^{er} octobre 2020 qui prévoit l'ouverture de 340 départs volontaires devant donner lieu à la suppression de 248 suppressions de postes entre 2019 et 2022. Au 31 mai 2022, 81 % des départs volontaires ont été d'ores et déjà actés et 63 départs volontaires demeurent ouverts jusqu'au 31 décembre 2022. Selon l'entreprise, les départs non remplacés doivent, conjugués avec d'autres

leviers, faciliter la réalisation des 227 suppressions de postes tandis que les départs remplacés permettent de bénéficier d'un effet Noria qui contribue également à la maîtrise de la masse salariale telle que prévue par le COM.

Le plan de rupture conventionnelle collective permet à la masse salariale de Radio France d'être conforme aux objectifs fixés par le contrat d'objectifs et de moyens (396,7 millions d'euros en exécution 2021 contre 401 millions d'euros prévus au COM ; 391,3 millions d'euros en 2020 vs 400 millions d'euros prévu au COM). **Si les efforts de maîtrise de la masse salariale ont donc été plus tardifs chez Radio France que dans d'autres entreprises de l'audiovisuel public, ils n'en demeurent pas moins réels et indispensables pour aider à absorber la baisse de la ressource publique d'autant plus que le coût des programmes est demeuré stable sur la période.**

COÛTS DES PROGRAMMES- RADIO France																
EN MILLIONS D'EUROS	COÛTS DIRECTS				Charges de fonctionnement				Masse salariale				Diffusion**			
	Réel 2018	Réel 2019	Réel 2020*	REEL 2021 (1)	Réel 2018	Réel 2019	Réel 2020*	REEL 2021	Réel 2018	Réel 2019	Réel 2020*	REEL 2021	Réel 2018	Réel 2019	Réel 2020*	REEL 2021
Antennes et programmes	225	219	222	228	18	17	15	17	207	202	206	211	57	58	58	57
France Inter	34	33	34	36	2	2	1	2	32	32	33	35	14	14	14	14
France Info	21	20	21	21	1	1	1	1	19	19	20	20	6	6	6	6
France Culture	21	20	21	21	1	1	1	1	19	19	19	20	12	12	12	12
France Musique	8	7	7	7	1	1	0	1	7	7	7	7	12	12	12	12
Mouv'	5	5	5	5	1	1	1	1	5	5	5	5	1	1	1	1
FIP	4	3	4	3	0	0	0	0	4	3	4	3	1	1	1	1
Réseau france bleu***	133	130	129	133	12	12	11	12	121	118	119	122	12	12	12	11

* 2020 à été ajusté pour répartir les CAP en CC au sein des directions

** Les coûts de diffusion incluent également les dépenses en bande passante et hébergement de la Direction du Numérique et la MS de la direction de la DDPS

*** France Bleu a été retraité sur 2018 et 2019 pour être comparable à 2020 et 2021 (réintégration de l'ensemble des charges de personnel en coûts directs -IDL, CP/RTT...)

(1) Il convient d'ajouter les coûts de la Direction déléguée aux antennes et programmes et de la Direction de l'information représentant 16,6M€ en 2021 (6,1M€ de charges de fonctionnement et 10,5M€ de masse salariale)

En attendant le plein effet du plan de rupture conventionnelle collective sur la masse salariale, Radio France a trouvé des marges de manœuvres dans la hausse de ses ressources publicitaires, dans la baisse de ses dotations aux provisions et dans une baisse significative de ses frais de diffusion qui sont passés de 59,1 millions d'euros en 2018 à 55,4 millions d'euros en 2021. Cette baisse a concerné à la fois la diffusion hertzienne, la diffusion satellitaire et la diffusion ultra-marine. Le coût associé au lancement de la diffusion en DAB+ en 2021 (0,2 million d'euros) n'a pas eu par contre d'impact significatif pour réduire cette baisse du coût des modes de diffusion habituels.

Les coûts de diffusion de Radio France

DIFFUSION - RADIO France					
EN MILLIONS D'EUROS	Réel 2017	Réel 2018	Réel 2019	Réel 2020	Réel 2021
DIFFUSION HERTZIENNE - FM	54,0	54,6	55,8	53,5	52,2
DIFFUSION HERTZIENNE - AM	0	0	0	0	0
DIFFUSION SATELLITAIRE	0,8	0,9	0,6	0,4	0,4
DIFFUSION ULTRAMARINE	1,3	1,3	1,3	0,9	0,9
DAB +	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Autres (liaisons et circuits)	2,7	2,3	2,5	1,3	1,6
DIFFUSION (y/c liaisons et circuits)	58,8	59,1	60,2	56,2	55,4

L'effort de transformation de l'entreprise revendiqué par la direction devra être d'autant plus poursuivi que l'évolution du contexte économique actuel constitue plutôt une mauvaise nouvelle pour Radio France, compte tenu de la tension très forte sur ses charges courantes qui apparaît du fait de l'inflation. Selon la présidente de Radio France « *en l'absence de ressource supplémentaire un arbitrage sur les offres pourrait s'imposer* ».

C. FRANCE MÉDIAS MONDE : DES ÉCONOMIES ESSENTIELLEMENT DANS LA DISTRIBUTION

La trajectoire budgétaire 2018-2022 a eu pour effet de réduire de 3,6 millions d'euros la ressource publique affectée à France Médias Monde qui est passée de 257,8 millions d'euros HT en 2018 à 254,2 millions d'euros HT en 2022.

Cette baisse de la ressource publique a été compensée par un surcroît de publicité à hauteur de 0,6 million d'euros. L'essentiel de l'effort a cependant été réalisé à travers la maîtrise des charges alors même que certains postes de dépenses comme le numérique ont continué à augmenter (+ 1,9 million d'euros). **Le principal poste de dépenses sollicité a été celui des frais de diffusion qui a baissé de 4,9 millions d'euros sur la période 2018-2022 en particulier du fait de l'arrêt de la diffusion de Monte Carlo Doualiya (MCD) en ondes moyennes (fermeture du site de Chypre) et des efforts d'économies réalisés sur les coûts de distribution de France 24.** Les frais de diffusion de France 24 ont également significativement baissé de 2,2 millions d'euros sur la même période, ceux de RFI augmentant quant à eux légèrement.

Les rapporteurs considèrent que le contexte géopolitique international justifie de consolider les moyens de France Médias Monde qui demeurent significativement moindres que ceux de la Deutsche Welle et de la BBC. Ils considèrent en particulier que **l'Agence Française de Développement (AFD) devrait augmenter significativement sa contribution au développement de FMM dont les besoins sont estimés à 18 millions d'euros.**

**France Médias Monde
Compte de résultat analytique 2017 - 2022**

(montants en millions d'euros)

	2017 réel	2018 réel	2019 réel	2020 réel	2021 réel CA 12.05.22	2022 Budget CA 16.12.21
PRODUITS	262,0	269,2	267,5	264,5	267,7	268,1
Dotations publiques	251,6	257,8	256,2	255,2	255,2	254,2
Ressources propres	10,4	11,4	11,4	9,3	12,5	13,9
Publicité / parrainage (broadcast / numérique)	4,7	4,8	5,0	4,2	5,2	5,4
Autres ress. propres (diversification, éditions musicales, etc.)	1,7	1,8	2,0	1,9	2,0	2,1
Refact presta et autres (y/c refact QP charges Chypre jusqu'en 2019)	2,3	2,4	1,8	0,3	0,3	0,1
Subventions bailleurs de fonds internationaux	1,8	2,4	2,5	2,0	2,0	3,1
Financement développement langues africaines via l'AFD	0,0	0,0	0,0	0,9	3,1	3,2
Autres produits (reprise prov., etc.)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CHARGES	(263,2)	(269,2)	(265,0)	(259,1)	(264,9)	(270,7)
Coût des offres linéaires et numériques (y/c F24 espagnol)	(174,6)	(178,6)	(176,7)	(171,8)	(177,5)	(182,7)
Environnements numériques - DEN (hors rédactions numériques)	(7,6)	(7,6)	(7,9)	(8,5)	(9,1)	(9,5)
Frais de diffusion / distribution (coût complet)	(30,8)	(30,3)	(28,8)	(25,1)	(24,6)	(25,4)
Communication / marketing	(3,7)	(3,7)	(3,4)	(4,4)	(3,7)	(3,7)
Projets financés via subv bailleurs de fonds internationaux	(1,8)	(2,4)	(2,5)	(2,0)	(2,0)	(3,4)
Directions communes et moyens communs	(44,7)	(46,7)	(45,7)	(47,2)	(47,9)	(46,1)
RESULTAT OPERATIONNEL	(1,2)	(0,1)	2,6	5,4	2,8	(2,6)
AUTRES RESULTATS	(0,3)	0,1	(5,4)	(0,1)	(0,8)	0,2
RESULTAT NET REEL	(1,5)	0,0	(2,8)	5,3	2,0	(2,5)
France 24 espagnol (coût complet) (1)	(3,1)	(6,4)	(6,0)	(5,7)	(5,7)	(6,3)
Dotation aux amortissements (autofinancés) (1)	(8,0)	(9,0)	(8,9)	(7,3)	(7,0)	(7,3)
Charges de personnel (bases comptes 64) (1) hors litiges/transactions et PDV	(140,1)	(142,7)	(143,3)	(141,8)	(144,6)	(146,5)
Environnements numériques (coûts complets) (2)	(16,1)	(15,8)	(16,3)	(17,2)	(18,2)	(18,5)
Rédactions	(8,5)	(8,3)	(8,4)	(8,7)	(9,1)	(9,0)
Direction environnements numériques (DEN)	(7,6)	(7,6)	(7,9)	(8,5)	(9,1)	(9,5)

- (1) Les dépenses consolidées sur ces lignes sont également réparties sur les différentes lignes de charges du compte de résultat analytique.
- (2) L'approche des environnements numériques à coûts complets prend en compte les dépenses des rédactions numériques des différents médias de FMJM (incluses dans les coûts des offres linéaires et numériques) ainsi que les coûts de la direction des environnements numériques (DEN).
- (3) Dans le compte de résultat analytique, les charges de personnel de FMJM passent de 142,7 M€ en 2018 à 146,5 M€ prévus en 2022 (hors litiges/transactions et coût PDV/départs complémentaires), soit donc une augmentation nette de + 3,8 M€ entre 2018 et 2022 (+ 0,7 % / an en moyenne) qui s'analyse comme suit :
- augmentation masse salariale (NAO, renforts) : + 8,2 M€
 - économies masse salariale (départs non remplacés « fil de l'eau », PDV, etc.) : - 5,4 M€
 - impact en masse salariale nouveaux projets financés par subv europ (InfoMigrants, ENTR) : + 1,0 M€ (élément non repris dans le tableau des évolutions bud gétaires entre 2018 et 2022 car financé par des ressources externes)

France Médias Monde
Equation économique 2018 - 2022
Principales évolutions budgétaires entre 2018 (réel) et 2022 (budget) (1)

(montants en millions d'euros)

Résultat net réel 2018	0,0
Besoins de financement 2018 - 2022	(20,2)
Baisse ressources publiques (CAP)	(3,5)
Augmentation des charges	(12,0)
masse salariale (NAO, renfort rédactions et fonctions supports) (2)	(8,2)
Autres charges opérationnelles (contrats, baux, etc.)	(3,8)
Transformation numérique (DEN + renforts rédactions numériques)	(2,7)
Développement des langues africaines (AfriKibaaru)	(2,0)
Ressources et économies/redéploiements	20,2
Augmentation ressources	4,4
développement des ressources propres	1,1
financements externes (AFD)	3,3
Economies masse salariale (2)	5,4
départs non remplacés avant PDV (gains de productivité)	0,8
plan de départ volontaire 2021	1,7
départs volontaires post PDV	1,3
politique de modération salariale (gel mesures individuelles en 2020)	0,7
baisse variation provision CP/CET/récup (2,0 M€ en 2022 vs 2,9 M€ en 2018)	0,9
Economies sur coûts de diffusion / distribution (3)	4,0
Autres économies	5,1
renégociation bail immobilier	1,0
gains de productivité appel d'offre presta production TV	0,9
baisse autres charges (éco s/ appels d'offres, baisse amortissements, etc.)	3,2
Baisse impôts de production (CVAE)	1,3
Résultat net prévisionnel 2022	0,0
(avant prise en compte coûts ponctuels 2022)	
Rappel coûts ponctuels 2022 (non reconductibles)	(2,5)
Projet OpenMédia	(0,6)
Surcoûts DTSI (habillage, élections, etc.)	(0,2)
Surcoûts COVID 1er semestre 2022	(0,3)
Augmentation opérations exceptionnelles (CAN, Coupe du Monde de foot)	(0,7)
Autres coûts ponctuels 2022 (réorganisation France 24, formation, etc.)	(0,7)
Résultat net prévisionnel 2022	(2,5)
(après prise en compte coûts ponctuels 2022)	

(1) Ces évolutions entre 2018 et 2022 ne prennent pas en compte le financement partiel par l'Etat du PDV à hauteur de 1,6 M€ qui sera réalisé en 2022 via une augmentation de capital (donc sans impact sur les résultats)

(2) Dans le compte de résultat analytique, les charges de personnel de FMM passent de 142,7 M€ en 2018 à 146,5 M€ prévus en 2022 (hors litiges/transactions et coût PDV/départs complémentaires), soit donc une augmentation nette de + 3,8 M€ entre 2018 et 2022 (+ 0,7 % / an en moyenne) qui s'analyse comme suit :

- augmentation masse salariale (NAO, renforts) : + 8,2 M€

- économies masse salariale (départs non remplacés "fil de l'eau", PDV, etc.) : - 5,4 M€

- impact en masse salariale nouveaux projets financés par subv europ (InfoMigrants, ENTR) : + 1,0 M€ (élément non repris dans le tableau ci-dessus, tant en ressources qu'en charges, car financé par des ressources externes)

(3) Les économies sur les coûts de diffusion / distribution ont pu être réalisées tout en poursuivant la croissance de la distribution de France 24 (nombre de foyers en augmentation de +25% entre 2018 et 2021) et en préservant les zones stratégiques prioritaires. Cette performance a pu être atteinte grâce à la renégociation systématique de tous les contrats de distribution à la baisse dans le cadre de l'accroissement de la notoriété de France 24.

D. INA : UNE MAÎTRISE DES CHARGES ACCOMPAGNÉE D'UNE HAUSSE DES RESSOURCES PROPRES

Les ressources commerciales comptent pour environ 30 % du chiffre d'affaires de l'INA. L'entreprise a donc été significativement affaiblie par la crise sanitaire qui a occasionné un déficit de 4,5 millions d'euros en 2020 dans ses comptes. L'année 2021 marque un retour à meilleure fortune avec un chiffre d'affaires en hausse à plus de 40 millions d'euros et un résultat net positif de 0,365 million d'euros. L'entreprise, en dépit du soutien de l'État à hauteur de 2 millions d'euros, a dû faire appel à un emprunt bancaire pour 3 millions d'euros et s'est employée à recouvrir une créance ancienne auprès d'Arte pour 3 millions d'euros également.

La baisse de la dotation publique de l'INA s'est élevée à 2,2 millions d'euros sur la période 2018-2022. **Cette baisse des moyens a été absorbée grâce à une maîtrise des charges de fonctionnement sur la période, en particulier en termes de masse salariale**, conformément au COM, tandis que les investissements ont également été contenus. *A contrario*, le niveau des ressources propres a augmenté de 39,4 millions d'euros en 2018 à 40,2 millions d'euros en 2021 grâce notamment à **un accroissement des revenus issus de la diffusion de contenus édités par l'INA, des productions de contenus pour des tiers et des formations d'enseignement supérieur dans un contexte toujours difficile pour les revenus issus de la formation professionnelle**.

Le compte de résultat de l'INA (2012-2022)

K€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Budget initial 2022
Chiffre d'affaires	40 911	39 756	38 100	36 221	37 236	37 878	39 424	36 799	34 065	40 201	38 727
Charges	46 223	40 668	40 261	37 554	38 727	38 198	38 425	36 684	36 887	37 142	38 304
Intermittents	2 885	2 766	2 454	2 338	3 213	2 719	3 400	3 046	3 533	4 558	3 223
Charges	49 108	43 434	42 715	39 892	41 940	40 917	41 825	39 730	40 420	41 701	41 527
Valeur ajoutée	-8 197	-3 678	-4 614	-3 671	-4 705	-3 039	-2 401	-2 931	-6 355	-1 499	-2 800
Ressources publiques d'exploitation	83 483	85 307	69 502	76 000	84 412	83 764	83 450	82 650	84 551	87 892	87 852
Personnel permanent	60 502	63 236	62 307	64 012	63 565	62 240	63 189	62 424	62 478	62 782	62 662
Personnel non permanent	3 649	4 116	4 024	2 531	2 483	3 319	3 376	3 215	3 694	3 512	4 096
Charges de personnel	64 151	67 352	66 331	66 542	66 047	65 559	66 565	65 639	66 172	66 294	66 758
EBE	11 135	14 277	-1 443	5 786	13 660	15 166	14 484	14 079	12 024	20 099	18 293
Amortissements			-17 572	-18 163	-18 052	-18 319	-18 683	-19 441	-20 012	-21 652	-23 853
Provisions			-3 836	-2 554	-1 152	-1 620	-1 903	-2 807	-3 028	-2 978	-2 000
Reprise de provisions			1 328	9 854	1 455	1 244	654	678	388	1 259	300
Production immobilisée			-920	25	358	78	722	4 462	3 769	4 945	4 000
Amortissements, provisions et production immobilisée	-14 310	-17 191	-20 999	-10 837	-17 391	-18 617	-19 210	-17 108	-18 882	-18 427	-21 553
Résultat d'exploitation	-3 175	-2 914	-22 442	-5 051	-3 731	-3 451	-4 726	-3 029	-6 859	1 672	-3 259
Résultat financier	36	14	28	27	-2	25	17	24	-2	8	20
Produits exceptionnels			5 765	5 905	6 182	5 051	6 673	4 784	4 968	4 241	3 957
Autres reprises			2 626	0	0	0	0	0	35	78	0
Charges exceptionnelles			-482	-27	-510	-11	-1 150	-702	-3 397	-4 079	0
Autres dotations			0	0	0	-1 455					
Résultat exceptionnel	5 729	5 899	7 909	5 878	5 672	3 585	5 524	4 081	1 606	240	3 670
Résultat avant impôts et intéressement	2 590	2 999	-14 506	854	1 940	158	815	1 077	-5 255	1 919	430
CICE		609	937	904	898	1 167	934	0	0	0	0
Intéressement	2 188	1 275	1 735	546	651	1 364	1 774	1 325	0	1 666	589
Dont charges d'intéressement				91	108	227	296	221	0	278	239
IS/ Crédit d'impôt	352	-181	583	574	687	530	518	468	742	112	400
Résultat net	754	2 152	-14 721	1 787	2 874	492	492	219	-4 512	365	241
Investissements actualisés	17 652	17 564	17 061	23 939	18 284	17 116	21 602	36 462	23 743	26 223	31 798
Dont Investissement OPPIC actualisé				8 500	1 000	120	0	8 000	3 600	5 600	7 070
Dont Plan de relance										731	
Investissements hors Oppic, PI actualisés et plan de relance				15 439	17 284	16 996	20 824	23 628	16 654	15 787	20 728
Dont CAP d'investissement et subvention exceptionnelle				13 000	4 600	5 250	5 102	4 701	1 852	2 000	2 000

Les ressources de l'INA (2017-2022)

K€	2017	2018	2019	2020	2021	Budget initial 2022
Conventions cadres dont cessions d'archives (FTV, RF, FMM, TF1...)	11 553	11 694	11 726	11 772	11 740	11 757
Cession de contenus	11 968	13 095	11 809	10 434	13 475	11 287
Diffusion de contenus édités par l'INA	1 446	1 393	1 451	1 870	2 802	2 936
Formation professionnelle	5 207	5 407	3 804	2 801	3 698	3 482
Production de contenus pour des tiers	3 176	3 340	3 061	3 427	3 709	3 650
Enseignement supérieur	2 288	2 295	2 188	1 917	2 610	2 759
Recherche et éditions scientifiques	892	949	1 039	852	907	1 410
Créations, recherche musicales et concert	297	379	639	272	358	561
Conseil et expertise	292	201	204	89	200	262
Prestations techniques et numérisation d'archives	327	375	342	369	372	403
Autres administratifs	431	296	535	264	329	220
Ressources propres	37 878	39 424	36 799	34 065	40 201	38 727
Ressources publiques d'exploitation	83 764	83 450	82 650	84 551	87 892	87 852
Ressources publiques d'investissement	5 250	5 102	4 701	1 852		
Subvention complémentaire (1)					2 000	
TOTAL CAP	89 014	88 552	87 351	86 403	89 892	87 852

E. ARTE FRANCE : UNE BAISSÉ DES DOTATIONS RÉPERCUTÉE IN FINE SUR LES PROGRAMMES

La composante française de la chaîne franco-allemande revendique une politique constante depuis dix ans visant à consacrer le maximum de ressources disponibles à l'offre de programmes. C'est pourquoi la quasi-totalité des économies constatées en cours d'année et des ressources additionnelles perçues depuis 2011 ont servi à abonder le plan de production et d'achats (PPA) ainsi que les dépenses directement liées aux programmes. Les dépenses de production et d'achats ont ainsi augmenté de 33 % entre 2011 et 2020 passant de 114,4 millions d'euros à 151,6 millions d'euros tandis que les charges courantes baissaient de 32 % pour passer de 62,5 millions d'euros à 42,6 millions d'euros. L'essentiel des efforts de réduction des frais de structure est intervenu entre 2012 et 2016 avec pour difficulté de maintenir ce niveau sur la période 2017-2021, les frais de structure continuant à baisser de 6,5 %.

La baisse des charges de structure a été obtenue par le maintien des dépenses liées à l'immobilier (loyer, assurances, entretien, gardiennage) sous la barre des 1,5 % du budget, un recours systématique aux appels d'offres avec une attention particulière accordée à la durabilité des investissements, une optimisation de la politique des déplacements et des missions. Les dépenses de diffusion ont été rationalisées (abandon de la diffusion standard « SD »). Les frais de personnel sont quant à eux restés modérés depuis 2017.

La baisse de la ressource publique a été constante depuis 2018, passant de 279,6 millions d'euros HT à 272,9 millions d'euros HT en 2022 (- 6,7 millions d'euros). Cette baisse s'élève à 56 millions d'euros si l'on prend comme référence le COM 2017/2020 qui n'a pas été respecté par l'État. Les ressources propres n'ayant pas augmenté, la baisse de la ressource publique prévue par la trajectoire budgétaire a été absorbée par une baisse de 1,6 million d'euros dans les programmes et des efforts concernant les coûts de diffusion (- 0,4 million d'euros), les dépenses de communication et d'études (- 0,2 million d'euros), les frais de personnels (- 0,6 million d'euros) et les frais de structure (-0,3 million d'euros). Dans le même temps, les dépenses informatiques ont continué à augmenter (+ 0,4 million d'euros) ainsi que la contribution au Groupement européen d'intérêt économique (GEIE) (+ 1,4 million d'euros).

La poursuite de la baisse de la ressource publique en 2022 (- 0,4 million d'euros) se répercutera à nouveau sur les programmes, en contradiction avec le projet de la chaîne, ce qui crée une incompréhension grandissante avec la partie allemande dont le financement est garanti dans la durée.

Afin de préserver le développement d'ARTE, **les rapporteurs estiment que le financement de la chaîne franco-allemande devrait à l'avenir relever d'un accord inter-étatique pluriannuel** qui serait ensuite décliné en loi de finances afin d'éviter les ajustements annuels qui nuisent à la crédibilité de la France et fragilisent la mise en œuvre du projet de groupe.

Les dépenses d'ARTE France (2018-2022)

Trajectoire des dépenses ARTE France en millions d'euros hors taxes	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Réalisé 2021	Ecart 21 vs 18	%	Budget 2022	Ecart 22 vs 21
Contribution à l'audiovisuel public	279,6	277,6	275,4	273,3	-6,3	-2,2%	272,9	-0,4
Crédit issu du plan de relance				5,0				
Ressources Propres*	3,3	4,1	1,7	1,8	-1,5	-44,6%	1,6	-0,2
Mobilisation du Report à nouveau	-	-	1,5	-			2,8	
Total des Recettes	282,8	281,7	278,6	280,1			277,2	
Programmes	168,2	167,0	164,1	164,5	-3,7	-2,2%	160,8	-3,7
<i>Dont plan de production et d'achats</i>	153,0	152,4	151,6	151,3	-1,6	-1,1%	147,9	-3,4
<i>Dont autres dépenses de Programmes</i>	15,2	14,6	12,5	13,2	-2,1	-13,7%	12,9	-0,2
Coûts de diffusion	6,9	6,9	7,0	6,5	-0,4	-5,7%	6,6	0,2
<i>Dont Diffusion HD</i>	5,2	5,2	5,3	4,7				
<i>Dont Diffusion Outre-mer</i>	1,7	1,6	1,8	1,8				
Etudes, communication et autres dépenses liées aux prog.	9,6	8,3	8,5	9,4	-0,2	-1,8%	8,4	-1,1
Frais de Personnel	23,3	22,8	22,3	22,7	-0,6	-2,7%	23,1	0,4
<i>Dont personnel permanent & intéressement</i>	20,5	20,0	19,5	19,7			20,1	
<i>Dont personnel non permanent</i>	1,5	1,6	1,5	1,4			1,5	
<i>Dont Formation, action sociale</i>	1,3	1,2	1,3	1,5			1,5	
Contribution au GEIE	66,1	67,3	68,4	67,5	1,4	2,2%	68,2	0,7
<i>Dont subvention au GEIE</i>	64,6	65,8	66,9	67,5				
<i>Dont TVA sur subvention allemande</i>	1,5	1,5	1,5					
Informatique	1,6	1,9	1,7	2,0	0,4	27,0%	2,4	0,4
Frais de structure	4,4	4,3	3,6	4,0	-0,3	-7,7%	4,4	0,4
Amortissements	1,7	1,9	1,8	1,6	-0,1	-3,6%	2,1	0,4
Impôts et Taxes	1,2	1,3	1,4	1,3			1,4	
Reconstitution du fonds de roulement				0,6				
Total des Charges	282,8	281,7	278,6	280,0			277,2	

* Recettes commerciales, auxquelles s'ajoute une contribution exceptionnelle d'Arte France Cinéma de 1 M€ en 2019. Les échanges médias sont neutralisés (recettes et charges égales). A noter que, suite au regroupement des activités commerciales au sein de la filiale Arte France Développement, Arte France ne dispose plus de recettes commerciales depuis le 1^{er} janvier 2020.

F. TV5 MONDE : UN RECUL DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE QUI REMET EN CAUSE LES ÉQUILIBRES AU SEIN DE LA CHAÎNE

La chaîne internationale francophone a vu ses ressources publiques diminuer au cours des cinq dernières années pour passer de 103,09 millions d'euros en 2017 à 102,14 millions d'euros en 2018. **La contribution française a baissé au cours de cette période de 78,37 millions d'euros HT à 76,65 millions d'euros HT.** Cette baisse de la ressource publique n'a pas été compensée par une hausse des ressources propres qui ont également diminué pour passer de 10,09 millions d'euros en 2017 à 9,4 millions d'euros en 2021.

La baisse des moyens a eu pour conséquence la mise en place d'un plan d'économies visant en particulier la distribution de la chaîne. La distribution câble-satellite au Royaume-Uni et en Irlande a ainsi été interrompue en 2020 ainsi que la diffusion du signal spécifique au Brésil (- 0,77 million d'euros). Certaines diffusions satellites en Europe ont été

arrêtées (- 0,78 million d'euros). Ce plan d'économies a également conduit à l'arrêt de journaux de la nuit et des trois magazines historiques de la chaîne (- 3,7 millions d'euros). Le renouvellement du dispositif de production, post-production et diffusion télévisuel qui devait intervenir en 2018 a été retardé pour être mis en œuvre progressivement à compter de 2021.

Depuis 2019, la France a accumulé un retard de 4,8 millions d'euros dans ses versements à la chaîne francophone. Les partenaires ont cessé depuis lors d'augmenter leurs contributions à TV5 Monde et cette dernière se trouve fragilisée pour poursuivre le développement de la plateforme TV5 Monde + fortement financée par le Canada.

EVOLUTION DES DÉPENSES PAR DESTINATION DE TV5MONDE (FILIALES INCLUSES)

DÉPENSES	2017	2018	2019	2020	2021
<i>(en millions d'euros)</i>	réel	réel	réel	réel	réel
COÛTS DES GRILLES DE PROGRAMMES	80.78	79.61	75.90	67.93	73.78
Dépenses de programmes (frais communs)	47.52	48.18	46.08	41.09	44.81
Dépenses de programmes français (frais spécifiques)	13.35	12.93	13.23	11.77	11.98
Dépenses techniques de fabrication des signaux	19.91	18.49	16.58	15.07	16.99
FRAIS DE DIFFUSION ET DE DISTRIBUTION	22.19	22.86	22.10	18.51	18.89
COÛTS GÉNÉRAUX, FONCTIONS SUPPORTS, AMORTISSEMENTS, TAXES ET FRAIS FINANCIERS	6.33	6.61	6.87	6.84	6.52
Coûts généraux, fonctions supports, taxes, fr. fin.(communs)	6.26	6.14	6.70	6.71	6.52
Surcoûts- départ de CFI (frais spécifiques France)-sous-locations	0.07	0.47	0.17	0.12	
COÛTS CYBERSÉCURITÉ-SÛRETÉ	2.64	2.77	2.14	2.12	1.97
COÛTS TV5MONDEplus (coûts marginaux hors valorisation)			0.37	7.22	7.68
Dépenses de programmes			0.15	2.38	3.59
Dépenses techniques, de distribution et de communication			0.22	4.84	4.09
CHARGES EXCEPTIONNELLES	0.13	0.11	4.16	6.59	1.72
TOTAL DÉPENSES	112.08	111.95	111.54	109.20	110.57

ÉVOLUTION DES RESSOURCES PUBLIQUES GÉRÉES PAR TV5 MONDE

	2017	2018	2019	2020	2021
MONTANTS THÉORIQUES DES FRAIS COMMUNS (en M€)					
<i>1/9ème de référence</i>	8.42	8.26	8.26	8.26	8.26
<i>Cible France : 6/9èmes</i>	50.54	49.54	49.54	49.54	49.54
RESSOURCES (en M€)	2017 Réel	2018 Réel	2019 Réel	2020 Réel	2021 Réel
CONTRIBUTION FRANÇAISE TOTALE					
Frais communs (6/9 èmes)	50.54	49.54	48.34	48.34	48.34
Compensation de l'avantage du siège	14.41	14.41	14.41	14.41	14.41
Frais spécifiques de programmes français	13.35	12.94	13.23	13.27	13.90
Frais spécifiques : surcoûts départ CFI -recettes de sous-location	0.07	0.47	0.17	0.12	
TOTAL CONTRIBUTION FRANÇAISE	78.37	77.36	76.15	76.15	76.65
<i>(retard de financement en base Fr.Communs restant à rééquilibrer en M€)</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>1.20</i>	<i>1.20</i>	<i>1.20</i>
PARTENAIRES FRANCOPHONES - FRAIS COMMUNS (1)					
FÉDÉRATION WALLONIE- BRUXELLES (1/9ème)- Base	8.20	8.26	8.26	8.26	8.26
Financements fléchés additionnels	0.02	0.07	0.07	0.07	0.09
Contributions exceptionnelles non reductibles					
TOTAL FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES	8.22	8.33	8.33	8.33	8.34
<i>(retard de financement en base restant à rééquilibrer en M€)</i>	<i>0.22</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>
SUISSE (1/9ème) - Base	8.20	8.26	8.26	8.26	8.26
Financements fléchés additionnels TV5MONDEplus				0.35	
Contributions exceptionnelles non reductibles (RTS)					
TOTAL SUISSE	8.20	8.26	8.26	8.61	8.26
<i>(retard de financement en base restant à rééquilibrer en M€)</i>	<i>0.22</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>
CANADA (1/9ème x 60%)- Base	4.92	4.95	4.95	4.95	4.95
Financements fléchés additionnels	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10
Financements fléchés additionnels TV5MONDEplus			0.13	0.77	0.53
Contributions exceptionnelles non reductibles					
TOTAL CANADA	5.02	5.05	5.18	5.82	5.58
<i>(retard de financement en base restant à rééquilibrer en M€)</i>	<i>0.13</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>
QUEBEC (1/9ème x 40%) - Base	3.28	3.30	3.30	3.30	3.30
Contributions exceptionnelles non reductibles					
TOTAL QUÉBEC	3.28	3.30	3.30	3.30	3.30
<i>(retard de financement en base restant à rééquilibrer en M€)</i>	<i>0.09</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>
TOTAL PARTENAIRES FRANCOPHONES	0.00	0.00	25.07	26.06	25.49
TOTAL CONTRIBUTIONS PUBLIQUES	103.09	102.30	101.22	102.21	102.14

EVOLUTION DES RESSOURCES PROPRES DE TV5 MONDE DE 2018 À 2022

<i>Recettes filiales incluses (en millions d'euros)</i>	2017 réel	2018 réel	2019 réel	2020 réel	2021 réel
Publicité-parrainage	2.56	7.07	2.81	2.51	2.70
Autres recettes commerciales (distribution)	7.45	7.07	7.45	7.19	6.59
Total recettes commerciales	10.01	14.14	10.26	9.70	9.30
Produits financiers	0.07	0.05	0.11	0.08	0.10
TOTAL RECETTES PROPRES	10.09	14.19	10.37	9.78	9.40

III. LA NÉCESSITÉ DE REGROUPER LES ENTREPRISES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR CRÉER UN ACTEUR COHÉRENT, PUISSANT ET INNOVANT

Le bilan de l'application de la trajectoire budgétaire 2018-2022 démontre l'absence de marges de manœuvre pour réduire encore significativement les coûts sur le modèle des efforts recherchés depuis 2018. Dans ces conditions, la poursuite des économies devra passer soit par une réduction des périmètres des entreprises et donc des programmes, soit par une refonte ambitieuse des structures afin de maximiser les mutualisations. **Les rapporteurs recommandent de privilégier cette seconde option en fusionnant les quatre entreprises de l'audiovisuel public national afin, notamment, de préserver les investissements dans les programmes.**

A. FUSIONNER LES ENTREPRISES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR ÉCHAPPER À LA MARGINALISATION

1. Un regroupement cohérent avec les précédentes recommandations du Sénat

Il y a près de 7 ans, **les commissions de la culture et des finances du Sénat avaient proposé la création d'une société holding regroupant France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA.**

ARTE France – dont les succès tant en termes d'audience que de développement numérique doivent être salués et servir d'aiguillon pour les autres chaînes du service public – et TV5 Monde, qui constituent des médias internationaux dont l'organisation est régie par des traités, avaient été maintenus volontairement en dehors de ce projet de regroupement par les propositions de ce rapport.

La création de cette société holding devait favoriser à la fois une unité de décision stratégique pour mettre un terme à la dispersion des tutelles et la mise en œuvre d'actions communes, en particulier dans le numérique et au niveau territorial. Le recours à une société holding devait permettre de favoriser la convergence tout en maintenant l'identité des entreprises à un moment où les coopérations entre elles étaient très limitées et les préventions assez fortes.

L'abandon, en mars 2020, de la réforme de la gouvernance de l'audiovisuel public a eu pour effet de réduire la dynamique en faveur de la mise en œuvre de projets communs. Les projets de coopération n'ont pas disparu, d'autant qu'ils constituent une priorité des COM adoptés pour la période 2019-2022, mais force est de constater que l'inertie a fini par l'emporter. **Les coopérations sont restées embryonnaires dans le numérique, les matinales communes à France 3 et France Bleu se sont mises en place de manière laborieuse, la relance éditoriale de la chaîne France Info se fait toujours attendre...**

Sur le plan des moyens, des avancées ont été réalisées mais il ne s'agit que de « premiers pas ». Les formations réalisées avec l'INA ont augmenté mais elles restent contraintes par les règles de la commande publique. Concernant les achats, les marchés groupés sont en nette progression tant en nombres qu'en montants, preuve d'un gisement d'économies jusque-là trop peu exploité.

Les auditions menées ont permis d'établir l'existence d'un paradoxe puisque d'une part, les personnels des sociétés de l'audiovisuel public ont pris conscience d'appartenir à un même ensemble et de la nécessité de mieux collaborer mais, d'autre part, les réticences restent fortes lorsqu'il s'agit de construire des coopérations et de désigner des « chefs de file » opérationnels. La situation apparaît donc aujourd'hui bloquée alors que les concurrents du service public accélèrent leur développement et n'hésitent pas à faire évoluer leur modèle économique comme leur organisation.

2. Le nécessaire « big bang » de l'audiovisuel public

Pendant que l'audiovisuel public français demeure – contrairement à la quasi-totalité des audiovisuels publics européens – divisé entre structures antagonistes, les acteurs privés ont engagé un processus de regroupement (TF1 - M6/RTL ; Canal+/Europe 1) tandis que de nouvelles plateformes américaines se préparent à arriver en France (HBO Max, Paramount +...). D'autres acteurs comme Netflix et Disney Plus envisagent le lancement de nouvelles offres financées en tout ou partie par la publicité. Le risque de la marginalisation ne peut donc plus être exclu pour le service public s'il demeure divisé.

La situation a donc radicalement changé depuis 2015 et le précédent rapport du Sénat. L'idée de regrouper les sociétés de l'audiovisuel public n'est plus nouvelle, elle est même largement partagée comme étant inéluctable, le débat portant davantage sur le moment pertinent pour opérer ce regroupement, le coût d'une telle évolution et les modalités de gouvernance du nouvel ensemble.

Dans ces conditions, les rapporteurs ont entendu les avis de nombreux experts auditionnés qui s'interrogeaient sur l'intérêt de créer une holding compte tenu de la complexité de ce type de structures qui ajoute « une couche supplémentaire » avec le risque de multiplier le nombre des décideurs au lieu de les réduire. Compte tenu de l'accélération générale des transformations dans le secteur de l'audiovisuel, ils considèrent que la meilleure façon de « rattraper le temps perdu » au cours du précédent quinquennat est de s'abstenir de passer par des étapes intermédiaires du type holding pour privilégier l'organisation la plus efficace et donc un regroupement.

**L'éparpillement des sociétés de l'audiovisuel public :
une exception française coûteuse et inefficace**

La BBC n'est pas le seul exemple de groupe audiovisuel regroupant à la fois des chaînes de télévision et des antennes de radio. La Rai possède des chaînes de télévisions généralistes, des chaînes semi-généralistes, des chaînes thématiques et des chaînes en langues régionales ainsi que des radios nationales, régionales et en langues étrangères.

La RTVE espagnole comprend cinq antennes de radio, deux chaînes généralistes et trois chaînes thématiques. Concernant les régions francophones, la RTBF wallonne et la RTS suisse possèdent également des chaînes de télévision et des antennes de radio.

L'Allemagne n'échappe pas à ce modèle multi supports puisque l'ARD réunit neuf radiodiffuseurs publics régionaux opérant tout à la fois des stations de radio et des chaînes de télévisions publiques.

La mission de contrôle propose donc de **relancer le processus de regroupement des principales sociétés de l'audiovisuel public initié proposé en 2015 par le Sénat et enclenché en 2019 par le Gouvernement tout en l'adaptant au nouveau contexte** que nous connaissons aujourd'hui. La nécessité de ce regroupement est aujourd'hui largement partagée au sein des entreprises et les collaborations déjà engagées ont mis en évidence le potentiel d'une systématisation des mutualisations.

Dans ces conditions, **la création d'une entreprise unique regroupant France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA apparaît aujourd'hui préférable à celle d'une société holding** afin d'accélérer la réponse apportée au basculement du secteur des médias dans l'ère de la « plateformisation ». **Une société unique doit permettre une unité de pilotage, une réduction des niveaux hiérarchiques et donc une plus grande agilité pour répondre aux défis qui s'annoncent.**

**Quelle place pour l'audiovisuel extérieur
dans la nouvelle organisation de l'audiovisuel public ?**

Les rapporteurs considèrent que France Médias Monde a toute sa place dans un regroupement des entreprises de l'audiovisuel public afin de devenir le pôle de référence de l'audiovisuel public pour traiter les questions internationales. Si la Deutsche Welle constitue un acteur autonome au sein d'un audiovisuel fédéral en Allemagne, il n'est pas inutile de rappeler le rapprochement en cours entre BBC News et BBC World News qui pourrait constituer une source d'inspiration.

Concernant plus spécifiquement le fonctionnement de France Médias Monde, il convient de souligner que si le rapprochement a été opéré entre les services supports, il n'en est toujours rien concernant les rédactions qui demeurent séparées contrairement au projet d'origine, ce qui a limité l'intérêt même de la création d'une entreprise dédiée à l'information internationale.

L'attitude du groupe France Télévisions concernant la nécessité d'un regroupement a radicalement changé en quelques mois. Alors que ses dirigeants étaient plutôt réservés en 2019-2022 lors de l'examen du projet de loi Riester, le groupe public semble avoir pris la mesure des changements en cours. Pour le groupe public « *une bataille pour le financement des contenus est engagée avec un risque majeur de rétention et privatisation des talents par les géants du streaming* ». Par ailleurs, « *partout en Europe et à l'instar de TF1/M6, les acteurs privés se concentrent, avec un risque d'éviction de l'audiovisuel public sur les droits et talents* ». Le groupe public estime donc que « ***jamais le contexte n'aura donc été aussi favorable pour porter un projet ambitieux pour l'audiovisuel public français entre 2022 et 2027*** ». Pour la présidente de France Télévisions enfin « *la fusion des sociétés de l'audiovisuel public d'ici la fin du quinquennat est le projet de rupture le plus ambitieux pour l'audiovisuel public. Pour y parvenir, il est nécessaire de constituer des « briques » à cette fusion dans les trois prochaines années, qui pourraient s'articuler autour de projets de rapprochements concrets avec des impacts concrets pour les publics* »¹.

Le président de l'INA a évoqué lors de son audition² qu'il était légitime de poser la question du coût du service public de l'audiovisuel. Interrogé sur la poursuite des économies, il a indiqué que **si l'État souhaitait baisser de 20 % les dotations publiques, cela nécessiterait une réduction du périmètre des entreprises tandis qu'un objectif de -10 % lui semblait atteignable en remettant à plat la gouvernance à travers un regroupement**. Il a considéré que la création d'une holding aurait des coûts et qu'il n'était pas nécessaire de passer par cette étape, l'essentiel étant pour l'INA de s'inscrire dans l'écosystème du regroupement.

Le directeur général de TV5 Monde a considéré que **la réforme engagée en 2019 ne constituait qu'un premier stade avant la fusion, en rappelant que la France était le seul pays d'Europe où la radio et la télévision n'étaient pas intégrées dans un groupe unique**. Rappelant son expérience à la tête de la RTBF, il a expliqué qu'avec le numérique la concurrence n'avait pas de sens entre entreprises de l'audiovisuel public et que les économies réalisées sur les frais de structure pourraient être réinvesties dans les programmes³.

Les services de l'État ont été unanimes à appeler de leurs vœux un rapprochement. C'est le cas de l'Agence des participations de l'État (APE) qui a considéré lors de son audition qu'il était **indispensable de rapprocher les entreprises afin qu'elles soient plus puissantes ensemble**. « *Il faut changer les comportements et que les dirigeants apprennent à penser ensemble* »⁴ a indiqué le représentant de l'APE.

¹ Audition de Mme Delphine Ernotte Cunci, p-dg de France Télévisions, le 12 mai 2022.

² Audition de M. Laurent Vallet, président de l'Institut national de l'audiovisuel le 2 juin 2022.

³ Audition de M. Yves Bigot, directeur général de TV5 Monde, le 3 juin 2022.

⁴ Audition de M. Charles Sarrazin, directeur de participations Services & Finance de l'Agence des participations de l'État, le 12 mai 2022.

Lors de son audition, la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) a estimé que « *la démarche de coopérations menées par le bas produisait des résultats mais qu'elle était laborieuse car les intérêts des entreprises sont divergents et il est difficile pour l'État d'arbitrer lorsque les entreprises n'ont pas envie de travailler ensemble* ». Plus précisément **la tutelle considère qu'« elle n'a pas les outils pour contraindre les entreprises de l'audiovisuel public à coopérer ou pour arbitrer leurs désaccords »¹**.

Lors de son audition, Alain Weill, président-directeur général de *l'Express*, a également considéré qu'il était **indispensable de rapprocher les entreprises de l'audiovisuel public et notamment France Télévisions et Radio France car il a estimé que les coopérations étaient compliquées**. L'ancien dirigeant d'Altice qui réunit à la fois des chaînes de télévision et de radio a considéré que la création d'une holding n'était pas suffisante. « *Il faut un management identique* »² a-t-il insisté et donc une fusion des entreprises.

Le président de l'Arcom a considéré lors de son audition que « *le service public de l'audiovisuel n'échappera pas à la convergence car nous sommes le seul pays dans cette situation* »³. Il a considéré qu'il revenait à l'État de prendre une décision dès le début du quinquennat.

L'absence d'évolution du secteur de l'audiovisuel public depuis 2015 s'explique également par les réticences manifestées par nombre de dirigeants davantage préoccupés par des considérations internes aux entreprises que par l'avenir de l'audiovisuel public et son coût pour la Nation. Cette inertie a trouvé un écho au cours du dernier quinquennat dans le manque d'intérêt de l'État pour une réforme ambitieuse que seule l'action de Franck Riester a essayé de contrarier. L'abandon du projet de loi de réforme de l'audiovisuel public décidé en mars 2020 a constitué, à cet égard, à la fois une satisfaction et un ultime répit pour tous ceux qui œuvrent à maintenir l'éparpillement.

Le nouveau quinquennat pourrait cependant constituer une opportunité pour dépasser les résistances qui subsistent. La poursuite des économies devrait s'imposer comme une nécessité et la suppression de la CAP invite l'État actionnaire à préciser son projet pour l'audiovisuel public tant en matière d'organisation, de missions que de moyens.

Les opposants à un rapprochement évoquent le coût et l'énergie nécessaires pour conduire un tel projet. Pourtant, aucune étude n'a chiffré ce coût initial pour établir qu'il serait déraisonnable notamment au regard des économies incontestables qui pourraient être obtenues grâce à des rationalisations. Les expériences de rapprochements conduites récemment (fusion des rédactions de l'information nationales et fusion des antennes à

¹ Audition de M. Jean-Baptiste Gourdin, directeur général des médias et des industries culturelles, le 21 avril 2022.

² Audition de M. Alain Weill, p-dg de *l'Express*, le 9 mai 2022

³ Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, le 21 avril 2022.

France Télévisions et rapprochement des statuts des personnels de France 24 et RFI) ont plutôt démontré que les rapprochements étaient possibles à coût raisonnable d'autant plus lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre d'un projet stratégique ambitieux.

Concernant la méthode à suivre pour opérer un tel regroupement, les auditions menées ont permis d'établir qu'une fois la décision prise il convenait de ne pas perdre de temps. Compte tenu des contraintes propres à un débat parlementaire et de la nécessité de tenir compte des mandats des responsables actuellement en fonction, il apparaît qu'**une durée de deux ans pourrait constituer un objectif raisonnable pour mener la concertation nécessaire puis concevoir et adopter un projet de loi.**

La mission de contrôle propose donc qu'un texte de loi soit discuté en 2023 afin de créer une société unique de l'audiovisuel public français – laquelle pourrait reprendre le nom de France médias – qui regrouperait France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA.

Arte France et TV5 Monde conserveraient leurs statuts actuels mais les coopérations seraient renforcées, la société unique ayant vocation à devenir un actionnaire de référence de ces deux entreprises internationales. Toutefois, afin de préserver l'indépendance de ces sociétés multinationales, les rapporteurs préconisent d'examiner la possibilité de limiter à 50 % le capital détenu par la société unique France Médias dans Arte France et dans TV5 Monde notamment en augmentant les participations croisées entre ces deux dernières sociétés.

La création de cette société unique pourrait intervenir début 2025 à l'issue du mandat de la présidente actuelle de France Télévisions, ce qui pourrait nécessiter de modifier la durée des mandats des autres dirigeants de l'audiovisuel public afin de les aligner sur 2025.

Recommandation n° 6 (*direction générale des médias et des industries culturelles*) : **Fusionner France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA au sein d'une société unique - France Médias - pour créer un média public puissant et innovant dans le numérique. Ajuster la durée des mandats des présidents afin de créer cette nouvelle société unique dès 2025.**

B. RENFORCER LA CAPACITÉ D'ACTION DE LA FUTURE SOCIÉTÉ UNIQUE

1. Un mode de nomination à revoir dans le cadre d'une réforme globale

Les deux premiers alinéas de l'article 47-4 de la loi du 30 septembre 1986 prévoient que : « *Les présidents de la société France Télévisions, de la société Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel*

extérieur de la France sont nommés pour cinq ans par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, à la majorité des membres qui le composent. Ces nominations font l'objet d'une décision motivée se fondant sur des critères de compétence et d'expérience. Les candidatures sont présentées à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique et évaluées par ce dernier sur la base d'un projet stratégique. »

Les modalités de nomination des dirigeants de ces trois sociétés n'ont cessé de faire débat. Le dispositif actuel qui est issu de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public visait à transférer à l'Arcom la nomination de ces dirigeants afin de renforcer leur indépendance. Or cet objectif n'a été qu'imparfaitement atteint si l'on se souvient des polémiques qui ont accompagné les nominations à la présidence de France Télévisions.

Deux objections plus techniques relativisent par ailleurs l'intérêt du processus actuel de nomination. Tout d'abord, l'Arcom cumulant le pouvoir de nommer les dirigeants et celui de réguler le secteur, le dirigeant nommé se retrouve très dépendant du régulateur dans la perspective de son renouvellement. Il lui sera difficile de s'opposer aux souhaits du régulateur s'il estime que ces derniers vont à l'encontre des intérêts de l'entreprise publique. Ensuite, et c'est le second inconvénient du dispositif actuel, le deuxième alinéa de l'article 47-4 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que les candidatures à la présidence de France Télévisions, Radio France et France Médias Monde sont accompagnées d'un projet stratégique ; or les candidats n'ont pas tous un égal accès aux données stratégiques des entreprises et par ailleurs l'État actionnaire reste libre d'accorder ou non les moyens nécessaires à la mise en œuvre du projet stratégique du candidat retenu. Le processus de nomination apparaît donc significativement biaisé.

Dans leur rapport¹ de 2015, nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin proposaient que : *« la direction du nouvel ensemble "France Médias" soit confiée à un président directeur général agissant sous le contrôle étroit d'un puissant conseil, constitué sur le modèle du trust de la BBC, afin de renforcer la légitimité de la stratégie mise en œuvre. Dans cet esprit, la nomination du président directeur général de ce nouveau groupe deviendrait une prérogative du "trust", le CSA pouvant être consulté pour avis pour garantir la qualité du profil du candidat retenu et les commissions chargées de la culture et des finances des deux assemblées pouvant être amenées à avaliser la nomination par un vote »*. Les rapporteurs de la mission conjointe considèrent qu'un tel mode de nomination conserve aujourd'hui toute sa pertinence afin de se rapprocher du droit commun des entreprises, le dirigeant de la société unique étant nommé par l'instance de direction collégiale de l'entreprise dont la composition serait repensée pour réduire le nombre des représentants des ministères de tutelle.

¹ <https://www.senat.fr/rap/r14-709/r14-70913.html#toc324>

Enfin, comme cela a été rappelé précédemment, il est essentiel que le mode de nomination des dirigeants des entreprises de l'audiovisuel public ainsi que les modalités permettant d'écourter le mandat d'un dirigeant garantissent le fait que ceux-ci exercent leur mission conformément aux choix de l'actionnaire et n'utilisent pas, au contraire, leur position pour empêcher les évolutions indispensables, en jouant des différences entre les tutelles.

2. Des modalités de répartition de la ressource publique à repenser

La répartition du produit de la contribution à l'audiovisuel public est aujourd'hui opérée dans le cadre du projet de loi de finances. Le compte de concours financiers « avances à l'audiovisuel public » prévoyant ainsi autant de programmes qu'il y a d'entreprises.

Cette répartition est dans les faits opérée à l'issue de réunions d'arbitrages interministérielles associant les ministères de la culture et des finances organisées dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances. Depuis 2018, cette répartition suit la trajectoire quadriennale 2018-2022 décidée par le Gouvernement et reprise par les contrats d'objectifs et de moyens adoptés en 2020 pour la période 2019-2022.

Cette répartition des moyens répond donc aux objectifs fixés par le Gouvernement à chacune des entreprises dans un cadre pluriannuel. Mais **elle ne tient pas véritablement compte des résultats de ces entreprises en termes d'audience, d'innovation et de mutualisations**. Il n'y a pas, par exemple, de ligne de crédits dédiée à des projets communs ou transversaux. Par ailleurs, il n'y a pas non plus de transferts de crédits d'une année sur l'autre entre entreprises pour tenir compte de résultats insuffisants, de la nécessité de réduire le périmètre d'une entreprise et au contraire de favoriser le développement d'une autre entreprise ou d'accompagner un projet particulier. En fait, **la répartition des moyens relève davantage de la reconduction des moyens alloués année après année que d'un pilotage fin au plus près des réalités et des projets**.

Avec la création d'une société unique réunissant France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA, **la direction du nouvel ensemble aura toute latitude pour répartir les moyens entre les différents services et les différentes directions**. Cette souplesse nouvelle permettra de faire des choix afin, en particulier, d'investir plus dans les nouvelles technologies au service des nouveaux usages en réduisant les investissements dans les technologies et les programmes qui ont perdu de leur attrait. À cet égard, la création d'une société unique devrait permettre de rapprocher la gestion de l'entreprise des standards en vigueur dans le secteur privé.

Dans le nouveau cadre envisagé, la mission budgétaire nouvellement créée prévoirait ainsi des programmes dédiés pour la société unique France Médias, Arte France et TV5 Monde, ces crédits ayant vocation

à s'inscrire dans un cadre pluriannuel déterminé en lien étroit avec la nouvelle Autorité supérieure de l'audiovisuel public chargée d'évaluer les besoins de ces entreprises.

C. DÉVELOPPER UNE VÉRITABLE STRATÉGIE NUMÉRIQUE UNIFIÉE POUR UTILISER AU MIEUX LES RESSOURCES

1. Unir les forces numériques de l'audiovisuel public

Les entreprises de l'audiovisuel public ont connu des fortunes diverses dans le cadre de leurs stratégies numériques. Certaines constituent de véritables succès comme la plateforme numérique de France Info et l'application numérique d'ARTE. D'autres ont été des échecs retentissants comme l'incapacité pour France Télévisions à créer sa propre plateforme SVOD et son retrait annoncé de la plateforme SALTO dont les résultats sont eux-mêmes peu convaincants.

Si les stratégies poursuivies n'ont donc pas toutes donné satisfaction, l'augmentation des moyens consacrés au numérique est indéniable. Depuis 2012, France Télévisions a ainsi fait passer ses investissements annuels dans le numérique de 57 millions d'euros à 197 millions d'euros en 2022 ce qui représente une augmentation de 140 millions d'euros en niveau et une multiplication par 3,5 des moyens. Le principal problème concerne donc moins le niveau des investissements dans le numérique que les stratégies poursuivies, les modalités de la transition vers le numérique et la capacité à développer des offres multi-supports.

La mission de contrôle considère que les sociétés de l'audiovisuel public auraient tout intérêt à unir leurs moyens dans le numérique au lieu de considérer cet univers comme un nouveau terrain d'affrontement où chacun y déplace ses griefs. La longue gestation de l'offre numérique commune à France 3 et France Bleu a démontré les limites des projets initiés « par le bas ». La nouvelle offre numérique « ICI » lancée au printemps dernier ne semble par exemple pas pleinement aboutie. La proportion d'informations locales reste limitée et l'ergonomie de l'application ne marque pas par son originalité ni sa praticité.

La création d'une société unique doit permettre de repenser intégralement l'offre numérique des sociétés de l'audiovisuel public en fonction d'objectifs communs et des compétences respectives de chaque entité.

Les rapporteurs ne se prononcent pas sur le fait de savoir si le regroupement des moyens doit déboucher sur la création d'une plateforme commune. Cette décision relèvera des dirigeants de l'entreprise unique. Parmi les avantages d'une telle solution, on peut mentionner l'intérêt qu'il y aurait à massifier les contenus, à améliorer le référencement et à augmenter la fréquentation tout en partageant des technologies coûteuses. *A contrario*, la

réalisation d'une plateforme commune devrait préserver les spécificités respectives du son et de l'image ainsi que la capacité de répondre aux attentes de publics variés. En tout état de cause, les rapporteurs sont attachés à la préservation de la plateforme numérique d'Arte qui doit développer sa dimension européenne et préserver son originalité.

Au final, il n'est pas établi que le regroupement des moyens doit nécessairement aboutir à une offre unique, d'autres schémas sont possibles, l'essentiel étant, en s'appuyant sur l'expertise des personnels, de pouvoir proposer à chaque public des offres adaptées évitant les doublons et privilégiant un haut niveau de qualité. Le regroupement des moyens permettrait par exemple de mettre en œuvre une relance éditoriale de la chaîne France Info et d'approfondir l'ancrage local de la nouvelle plateforme ICI lancée au printemps 2022 par France 3 et France Bleu.

Dans le même esprit, une offre numérique unique consacrée à l'international pourrait sans doute être envisagée en regroupant les moyens de France 24 et RFI sur le numérique¹.

Recommandation n° 7 (*France Télévisions, Radio France, Institut national de l'audiovisuel, France Médias Monde, Arte*): Développer une véritable stratégie numérique unifiée pour l'ensemble de l'audiovisuel public afin de permettre aux Français d'accéder plus facilement à l'ensemble des programmes proposés par chaque société sur tous les supports.

2. Une meilleure visibilité des offres publiques face à la multitude des offres privées

Dans les années à venir, le service public de l'audiovisuel risque d'être de plus en plus confronté au risque de perdre en visibilité sur les interfaces des *box* internet des opérateurs de télécommunications, sur les télécommandes des constructeurs de télévisions, sur les enceintes connectées et sur les écrans des voitures. L'accès direct aux programmes étant devenu un avantage concurrentiel décisif, les grandes plateformes américaines n'hésitent pas à monnayer leurs places pour être directement accessibles sur les interfaces et les télécommandes.

Dans ces conditions, il apparaît indispensable non seulement de mieux structurer l'offre de programmes publics en clarifiant les lignes éditoriales des différents services mais également de favoriser leur accès à travers des points d'entrée communs.

¹ Bien que les maquettes des sites internet de France 24 et RFI soient semblables et que les publics visés soient similaires, les informations mises en ligne sur ces sites par des rédactions distinctes demeurent différentes.

La mission de contrôle propose que la loi oblige les fabricants de téléviseurs et les opérateurs de télécommunication à faire figurer sur leurs interfaces et leurs télécommandes un « bouton » unique permettant d'accéder à l'univers des offres de programmes de France Télévisions, de l'INA et d'Arte ainsi que des captations de programmes de Radio France.

La question de l'accès aux programmes concerne également la radio et donc Radio France et les antennes de France Médias Monde. En effet, le développement des enceintes connectées favorise de nouvelles pratiques de consommation du son et des programmes radio indépendantes de la diffusion hertzienne. Les constructeurs de ces enceintes (Amazon, Apple...) ont donc toute latitude pour proposer des programmes soit linéaires soit délinéarisés (podcasts) à leurs conditions. Pour le service public, l'accès à ces enceintes n'est donc pas garanti d'autant plus si les créateurs de ces écosystèmes entendent commercialiser cet accès ou, au contraire, le réserver à leurs propres services de manière exclusive.

Un autre défi pour les radios concerne la profonde transformation en cours dans l'industrie automobile. La transition engagée vers des véhicules électriques s'accompagne le plus souvent d'une transformation de l'habitacle qui fait la part belle aux nouvelles technologies à la fois en termes de navigation, de sécurité et de divertissement. Les véhicules les plus innovants intègrent dès leur conception des écrans de plus en plus importants et les services comme les programmes sont considérés comme partie intégrante de l'identité de l'offre de chaque constructeur. Dans ces conditions, le risque existe pour les radios - et notamment le groupe Radio France - de voir l'accès à ses antennes réduit ou même supprimé à mesure que les postes de radio FM céderont la place dans les voitures à d'autres technologies moins « ouvertes ».

Recommandation n° 8 (*direction générale des entreprises*): Obliger les fabricants de téléviseurs et les opérateurs de télécommunication à permettre à leurs clients d'accéder directement à l'univers des programmes de l'audiovisuel public à travers une touche dédiée sur les télécommandes et un espace réservé sur la page d'accueil des interfaces TV des boxes.

D. CRÉER UNE VÉRITABLE « NEWSROOM » COMMUNE À L'ENSEMBLE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

1. Une dispersion des ressources en matière d'information coûteuse et peu efficace

L'information constitue un élément clé de l'ADN du service public de l'audiovisuel et une caractéristique distinctive des médias linéaires face

aux plateformes américaines. Les moyens des sociétés de l'audiovisuel public en matière d'information sont très importants mais ils demeurent dispersés et malgré certaines coopérations, aucune véritable synergie n'est recherchée. France Télévisions a obtenu de fusionner les rédactions de France 2 et France 3 au terme de longues années d'efforts compte tenu des nombreuses résistances internes. Radio France conserve plusieurs rédactions pour ses antennes.

Les moyens mobilisés par France Télévisions et Radio France dans l'offre France Info ne sont pas réunis dans une véritable rédaction commune, ce qui explique pour partie les difficultés d'audience rencontrées par la chaîne du même nom et l'identité encore incertaine de cette offre d'information. RFI et France 24 conservent des rédactions séparées au sein de France Médias Monde contrairement au projet initial qui avait justifié la création d'une société unique. Enfin, les matinales communes à France 3 et France Bleu consistent à reprendre le signal de France Bleu et non à produire une offre d'information véritablement commune.

Les rapporteurs considèrent la dispersion des moyens en termes d'information comme une source de surcoûts compte tenu des inévitables doublons mais également comme un facteur d'inefficacité puisqu'un regroupement des moyens permettrait de mieux utiliser les compétences disponibles.

2. Le regroupement des différentes rédactions organisées par pôles

Dans ces conditions, la mission conjointe de contrôle préconise d'inverser la logique. Au lieu de conserver des structures séparées et exceptionnellement de réunir des moyens pour poursuivre des objectifs communs, il s'agirait de **créer une véritable « newsroom », c'est-à-dire une structure commune réunissant l'ensemble des journalistes de France Télévisions, Radio France et France Médias monde**, qui pourrait être organisée en trois pôles distincts couvrant respectivement l'international, le national et le local.

Ces pôles seraient chargés d'alimenter les différents supports et antennes qui pourraient conserver leur identité. L'existence d'une telle « newsroom » francophone permettrait de supprimer les doublons, de renforcer l'expertise et de favoriser la réactivité. Les rédactions en langues étrangères seraient maintenues et développées au sein du pôle international tandis que le pôle local aurait pour mission de développer le maillage régional et ultramarin sur l'ensemble des supports.

La création d'une « newsroom » au sein de l'audiovisuel public français permettrait de dupliquer l'organisation de la BBC à travers sa division « BBC News » qui a la responsabilité de collecter et produire l'information pour l'ensemble des divisions télévision, radio et internet du

groupe public britannique. À noter que la newsroom de la BBC a également en charge la chaîne d'information BBC News qui est leader des chaînes d'information au Royaume-Uni grâce notamment aux synergies obtenues entre les équipes de BBC radio, BBC télévision et BBC World News. Dans le cadre d'un plan d'économies global, la BBC devrait prochainement procéder au regroupement de BBC News et BBC World News dans une offre unique d'information en continu.

Recommandation n° 9 (*France Télévisions, Radio France, France Médias Monde*) : Créer une véritable « newsroom » commune à l'ensemble des journalistes de France Télévisions, Radio France et France Médias Monde afin de supprimer les doublons et de renforcer l'expertise de l'information publique.

E. ORGANISER UN GRAND MÉDIA PUBLIC TERRITORIAL : « FRANCE MÉDIAS RÉGIONS »

1. Les difficultés persistantes à rapprocher France 3 et France Bleu

Le rapprochement entre France 3 et France Bleu est engagé depuis 2018 et le lancement du projet de création de matinales communes¹. Cette nouvelle offre a été difficile à concevoir et plus encore à mettre en œuvre compte tenu des résistances dans les deux entreprises. L'objectif reste la généralisation du déploiement des matinales communes aux 44 stations de France Bleu (24 matinales ayant été lancées fin 2021). Par comparaison, compte tenu d'une impulsion de l'État actionnaire, il aura fallu nettement moins de temps à France Bleu et France 3 pour lancer en avril 2022 une application numérique commune dédiée à l'information locale dénommée « ICI ».

L'intérêt de ces deux projets réside autant dans leurs objectifs et leurs spécificités que dans le potentiel de coopérations futures qu'ils révèlent. Si des interrogations subsistent sur la possibilité de partager le même programme à la télévision et à la radio, les expériences menées à l'étranger (RTBF) et en France (BFM-RMC) démontrent que ces coopérations sont possibles sous réserve de ne pas se limiter à diffuser de la radio filmée.

Sur le plan des moyens, l'élaboration d'un schéma directeur immobilier commun aux réseaux France 3 et France Bleu a été retardée par le contexte de la crise sanitaire mais il n'est pas abandonné. Les échanges se poursuivent afin d'identifier des perspectives de rapprochement à court, moyen ou long terme.

¹ <https://www.senat.fr/rap/a18-151-41/a18-151-410.html#toc4>

L'enjeu aujourd'hui est de créer un véritable média de service public territorialisé qui puisse décliner son offre éditoriale sur tous les types de supports et poursuivre la mutualisation des moyens sur les plans humain, technique et immobilier.

2. La création d'une entité commune

C'est la raison pour laquelle la mission conjointe de contrôle propose de réunir France 3 et France Bleu dans un même service ou une filiale de la société unique qui pourrait être dénommée « **France Médias Régions** ». Cette structure aurait pour mission de réorganiser à la fois l'offre et la présence territoriale de France 3 et France Bleu pour proposer des programmes conçus au plus près des territoires en partenariat avec les collectivités territoriales. Ce regroupement de France 3 et France Bleu devrait également permettre de repenser les méthodes de travail en adoptant des modes de production plus souples et réactifs.

Recommandation n° 10 (*France Télévisions, Radio France*) : Rassembler France 3 et France Bleu dans une même filiale « France Médias Régions » afin de développer un grand média public territorial.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunies le mercredi 8 juin 2022, sous la présidence de MM. Claude Raynal et Laurent Lafon, présidents, la commission des finances et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication ont procédé à l'examen du rapport de MM. Roger Karoutchi et Jean-Raymond Hugonet, rapporteurs de la mission conjointe de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public.

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – Nous avons le plaisir d'accueillir le président Laurent Lafon et nos collègues de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication pour une séance de restitution des travaux de nos deux rapporteurs sur le financement de l'audiovisuel public.

Comme vous le savez, notre rapporteur spécial des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », M. Roger Karoutchi, et notre collègue rapporteur de la commission de la culture, M. Jean-Raymond Hugonet, ont conduit, à la demande de nos deux commissions, une mission conjointe de contrôle sur ce thème.

Ce type de travaux conjoints entre nos deux commissions n'est pas un exercice inédit, puisque, déjà, en 2015, notre ancien collègue Jean-Pierre Leleux et notre collègue André Gattolin s'étaient associés pour travailler ensemble et faire des propositions sur ce même sujet. Malheureusement, la question n'est toujours pas réglée et il nous revient de remettre l'ouvrage sur le métier.

La mission de nos rapporteurs est d'autant plus importante que le Gouvernement a annoncé vouloir inscrire dans le prochain projet de loi de finances rectificative (PLFR), que nous devrions examiner en juillet, la suppression de la redevance audiovisuelle. Cette suppression pose de très nombreuses questions auxquelles nos rapporteurs tenteront d'apporter des réponses.

Avant de leur donner la parole pour qu'ils nous fassent part de leurs analyses et recommandations, je laisse la parole au président Laurent Lafon.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Avant toute chose, je tiens à remercier le président Claude Raynal et le rapporteur général Jean-François Husson d'avoir accepté le principe de cette mission conjointe de contrôle consacrée au financement de l'audiovisuel.

Comme vient de le rappeler le président Raynal, il s'agit là d'une étape de plus dans la longue et fructueuse collaboration que nos deux commissions entretiennent depuis plusieurs années sur les sujets relevant de leurs domaines de compétences, et au sein desquels l'audiovisuel public tient une place de choix.

Ainsi, je rappellerai qu'en 2010 nos collègues Catherine Morin-Desailly et Claude Belot présentaient déjà, de concert, un rapport consacré aux comptes de France Télévisions.

Plus près de nous, ainsi que l'a souligné le président Raynal, André Gattolin et Jean-Pierre Leleux proposaient 27 mesures destinées à refonder un audiovisuel public dont ils jugeaient la gouvernance, l'organisation et le financement à bout de souffle. Ils recommandaient de remplacer la contribution à l'audiovisuel public (CAP) par une taxe universelle payée par chaque foyer, solution qui présentait l'avantage de moderniser l'assiette de la CAP en tenant compte des nouveaux modes d'accès aux services audiovisuels.

Après des années de réflexion, d'aucuns diraient de tergiversations, le Président de la République en a décidé autrement. Il a annoncé son intention de supprimer la redevance dès 2022 sans pour autant préciser la nature des ressources qui contribueraient, à l'avenir, à garantir un niveau de financement adéquat à l'audiovisuel public.

À l'issue du conseil des ministres officialisant cette suppression, Bruno Le Maire s'est contenté d'indiquer que « le financement de l'audiovisuel public serait assuré dans le respect de l'objectif à valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des médias ».

Faute de précisions supplémentaires concernant les modalités de ce financement, il nous a semblé nécessaire de confier à nos rapporteurs respectifs, avant l'examen du prochain PLFR, le soin d'examiner les différentes possibilités qui s'ouvrent à nous en ce domaine et d'évaluer les marges de manœuvre restant à notre disposition.

Je remercie par conséquent Roger Karoutchi et Jean-Raymond Hugonet d'avoir accepté cette mission conjointe et d'avoir travaillé aussi rapidement et efficacement sur ce sujet au cours des semaines écoulées.

Nous sommes impatients, chers collègues, de connaître votre diagnostic sur cette question stratégique, tant pour le financement de l'audiovisuel que pour l'état de nos finances publiques.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Nous sommes exceptionnellement rassemblés aujourd'hui pour examiner les conclusions d'un rapport conjoint de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public. Ce rapport arrive à point nommé après que le Président de la République a annoncé pendant la campagne électorale son intention de supprimer la contribution à l'audiovisuel public au nom de la défense du pouvoir d'achat.

Une réforme de la CAP était certes nécessaire, le Sénat l'a dit régulièrement depuis 2015, notamment par le biais du rapport de nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin. L'évolution des usages a, en effet, tendance à réduire la possession de téléviseurs qui sert de base au paiement de la CAP. La suppression complète de la taxe d'habitation en 2023 condamnait cette ressource et nécessitait d'en trouver une autre. Je rappelle que le Sénat avait fait part de sa préférence pour la création d'une taxe universelle sur le modèle allemand. Cette taxe aurait permis d'assurer la prévisibilité des ressources dans la durée et d'éviter les ajustements intempestifs. Par ailleurs, il me semble que le fait de devoir payer pour bénéficier d'un service ne constitue pas un mauvais principe tant on peut considérer que « ce qui n'a pas de prix n'a pas de valeur ». En supprimant la CAP, c'est le lien entre les Français et l'audiovisuel public qui risque de s'affaiblir.

Nous prenons acte de la décision du Président de la République, qui a fait de la suppression de la CAP un engagement devant les Français. Cette suppression aura lieu dans la prochaine loi de finances rectificative (LFR) et l'enjeu est moins de savoir si nous y sommes ou non favorables que de déterminer les garanties qui pourront entourer la nouvelle ressource publique appelée à financer l'audiovisuel public.

Mais au-delà de la nature et du montant de cette ressource, nous pensons également que la question des missions et de l'organisation du service public de l'audiovisuel doit être à nouveau posée : quels moyens pour quelles missions ?

Face à la révolution numérique en cours dans le secteur des médias, à la « platformisation » et aux rapprochements engagés entre les médias privés, c'est l'avenir de l'audiovisuel public qui est en jeu. Ses programmes doivent rester attractifs et accessibles.

Pour différentes raisons, la réforme de l'audiovisuel public n'a pu aboutir lors du précédent quinquennat, alors même que le projet de loi Riester promettait des avancées importantes. Le temps perdu ne se rattrape pas, le retard de l'audiovisuel public ne s'est pas réduit au cours des dernières années, bien au contraire. Si Radio France et Arte ont fait preuve d'initiatives pertinentes dans le numérique, on ne saurait en dire autant de France Télévisions avec Salto. Par ailleurs, les mutualisations menées « par le bas » ont très vite trouvé leurs limites. Comme l'ont indiqué plusieurs de nos interlocuteurs, il est difficile pour l'État d'arbitrer lorsque les entreprises n'ont pas envie de travailler ensemble.

C'est la raison pour laquelle nous considérons que la question de la réforme de la gouvernance de l'audiovisuel public constitue un aspect incontournable de son avenir et des moyens qui lui seront consacrés. Alors que le regroupement de l'audiovisuel public semblait utopique en 2015 lorsque le Sénat a proposé la création d'une *holding* publique, il est aujourd'hui considéré comme inéluctable par la plupart des acteurs. Nous

proposerons d'avancer dans cette direction de manière plus déterminée, car il n'est plus temps de tergiverser.

Je laisse la parole à Roger Karoutchi pour présenter les aspects budgétaires et financiers de nos conclusions.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Je dirai les choses sans détour : nous sommes mis brutalement devant le fait accompli et sans négociation préalable. Lors de la campagne électorale, le Président de la République a annoncé la suppression de la redevance audiovisuelle dès cette année. On imaginait qu'elle aurait lieu à l'horizon d'un an, après un débat parlementaire sur une éventuelle réforme de l'audiovisuel. Or la suppression est prévue dès l'adoption de la loi de finances rectificative au mois de juillet, avec le remboursement des versements effectués depuis le mois de janvier par les contribuables mensualisés.

J'aurais de loin préféré un projet de réforme audiovisuelle, examiné dans le cadre d'un débat parlementaire sur les missions et le périmètre du service public. C'était le minimum. Mais la messe est dite...

Nous avons auditionné presque tous les présidents de chaînes de radio et de télévision publiques. Ils nous ont demandé non pas de s'arc-bouter sur la taxe universelle, mais de préserver la prévisibilité et le niveau des crédits publics, ainsi que les moyens de travailler ensemble.

Sur le plan financier, on nous annonce de manière inédite que l'État se dispensera des 3,1 milliards d'euros – 3,7 milliards avec les dégrèvements – que rapportait la redevance. Mais par quoi tout cela sera-t-il compensé ? Pour l'heure, ce sera seulement par le déficit et la dette. Le Président de la République a très clairement évoqué une mesure de pouvoir d'achat. C'est humiliant pour l'audiovisuel public, qui avait besoin de soutiens et de financements.

À la place de la suppression pure et simple de la redevance, plusieurs options étaient possibles ; mais elles ont toutes été refusées par le Gouvernement. Nous les avons également étudiées. Ainsi, la mise en place d'une taxe sur les 12,5 milliards d'euros de ventes de téléviseurs, portables ou autres supports électroniques, imposerait l'application d'un taux de 30 %. Cette mesure ne serait évidemment pas favorable au pouvoir d'achat.

Certains rêveraient que l'audiovisuel public bénéficie d'un prélèvement sur recettes et soit ainsi placé au niveau de l'Union européenne ou des collectivités locales. La dotation accordée serait ainsi garantie sans aucune remise en cause ultérieure par des gels ou réductions de crédits. Cette solution nous paraît impossible, sous peine d'entraîner dans son sillage l'hôpital, l'éducation ou l'armée.

Comment peut-on trouver des garanties pour le financement ? La mission budgétaire détaillera chacun des budgets des différentes chaînes concernées. L'intégration des crédits dédiés à l'audiovisuel public au sein

d'une mission budgétaire permettra, en outre, d'inclure ce financement dans la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et de répondre ainsi à un impératif de prévisibilité. S'agissant de la garantie, je le rappelle, la contribution actuelle n'en était pas une, et le Parlement avait en théorie la main sur son niveau. D'ailleurs, la diminution d'un euro de la contribution a donné lieu à un vrai débat dans l'hémicycle. Néanmoins, aucune modification substantielle n'a été enregistrée depuis un certain temps, nonobstant, sur la période 2018-2022, les économies de 190 millions d'euros, dont l'essentiel a été réclamé à France Télévisions. Cet objectif a été respecté par les chaînes publiques.

Pour renforcer la garantie de financement, nous proposons également de créer une autorité habilitée, indépendante de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Cette autorité supérieure de l'audiovisuel public - ASAP -, présidée par un magistrat de la Cour des comptes, compterait quatre personnalités qualifiées nommées par les commissions des finances et de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat. L'autorité supérieure devra donner au Parlement un avis éclairé pour les votes futurs, en présentant les défis en matière de financement, les évolutions nécessaires sur le montant du financement permettant à l'audiovisuel public d'accomplir ses missions de service public. Les moyens alloués doivent pour le moment être maintenus au niveau existant. Ils seront ajustés en cas de modification du périmètre.

Un débat parallèle s'est tenu sur la ressource complémentaire que représente la publicité. Celle-ci oblige à des efforts d'audimat, parfois étrangers au service public. Pour y remédier, d'aucuns suggèrent d'augmenter la contribution étatique. Nous proposons raisonnablement de maintenir la publicité dans la journée, pour une recette à hauteur d'environ 350 millions d'euros, d'engager les programmes dès 20 h 30, et non pas 21 h 10, et de supprimer tous les parrainages sur France Télévisions et Radio France, qui atteignent environ 100 millions d'euros. Quoi qu'il en soit, un dialogue devra être engagé avec les chaînes publiques. Leurs patrons sont prêts à une redéfinition du service public.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. - J'en viens maintenant à la question des structures et de la gouvernance.

Les différentes sociétés de l'audiovisuel public ont des identités fortes et leurs publics ne se confondent pas nécessairement. L'objectif n'est donc pas de fusionner les offres et d'imposer une seule ligne éditoriale. L'intérêt d'un regroupement est de rassembler les moyens pour être plus efficace, plus innovant et plus puissant, en particulier sur le numérique. Les coopérations entre les entreprises de l'audiovisuel public n'avancent pas, car elles nécessitent de trancher des différends entre les diverses directions et de faire arbitrer les différentes tutelles. Il aura fallu quatre ans pour mettre en place les matinales communes à France 3 et à France Bleu ; plus de cinq ans après sa création, France Info ne dispose toujours pas d'une rédaction

commune, tandis qu'en matière d'éducation France Télévisions et Arte ont lancé des offres concurrentes faute de pouvoir se mettre d'accord.

Le temps est venu de mettre un terme à une exception française. Seules la France et la Suède disposent aujourd'hui d'un audiovisuel aussi dispersé entre radio d'un côté et télévision de l'autre.

Depuis 2015, les coopérations menées ont eu pour mérite de rapprocher les équipes et d'inscrire dans les esprits l'horizon du rapprochement. Il n'est donc plus indispensable de passer par l'étape transitoire que constituait la *holding* que nous proposons en 2015. C'est une fusion de France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) que nous proposons aujourd'hui : un seul dirigeant, un seul conseil d'administration, une seule stratégie déclinée sur différents supports pour atteindre tous les publics.

La création d'une entreprise unique doit permettre de concentrer les moyens et de supprimer les nombreux doublons. Elle devra certes s'accompagner d'une convergence des statuts des personnels, mais celle-ci pourra se faire dans la durée, notamment en proposant un nouveau statut commun pour les nouveaux embauchés. Nous proposons que cette entreprise unique soit créée au 1^{er} janvier 2025, ce qui laisserait deux années pour voter un texte de loi et préparer le rapprochement des structures.

La création de cette société unique de l'audiovisuel public national, qui pourrait reprendre le nom de « France Médias », n'aurait pas de conséquences sur le statut d'Arte France et de TV5 Monde, qui conserveraient leur spécificité et leur autonomie.

Trois chantiers prioritaires pourraient être lancés par cette nouvelle société concernant le numérique, l'information et l'offre locale.

Concernant tout d'abord le numérique, nous pensons essentiel de mieux positionner l'offre de programmes publics sur les interfaces des distributeurs et sur les télécommandes des téléviseurs avec une touche spécifique qui donnerait accès à l'univers des programmes publics. L'objectif ne serait pas nécessairement de créer une offre unique, mais il s'agirait de mieux coordonner l'accès aux offres publiques à travers un portail commun.

La création de la société unique permettrait cependant à France Télévisions de créer une nouvelle offre numérique à la suite de la sortie de Salto en agrégeant des programmes du groupe de télévision, de l'INA et des captations de Radio France.

Concernant l'information, nous préconisons d'inverser la logique qui existe aujourd'hui. Au lieu de conserver des structures séparées et exceptionnellement de réunir des moyens pour poursuivre des objectifs communs, il s'agirait de créer une véritable *newsroom*, c'est-à-dire une structure commune réunissant l'ensemble des journalistes de France Télévisions, de Radio France et de France Médias Monde, qui

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

Enfin, concernant précisément l'offre locale, l'enjeu aujourd'hui est de créer un véritable média de service public territorialisé qui puisse décliner son offre éditoriale sur tous les supports. C'est la raison pour laquelle nous proposons de réunir France 3 et France Bleu dans une même filiale de la société unique qui pourrait être dénommée « France Médias Régions ». Cette structure aurait pour mission de réorganiser à la fois l'offre et la présence territoriale de France 3 et de France Bleu pour proposer des programmes conçus au plus près des territoires en partenariat avec les collectivités territoriales. Cette fusion de France 3 et de France Bleu devrait également permettre de repenser les méthodes de travail en adoptant des modes de production plus souples et réactifs.

Voilà, brièvement, les contours du projet d'avenir que nous proposons pour un audiovisuel public regroupé, conforté et repensé. La suppression de la CAP crée une incertitude, voire des craintes de la part des responsables de l'audiovisuel public. Nous proposons donc de changer de cap pour mettre fin à l'éparpillement des moyens et des initiatives.

Un projet ambitieux tourné vers l'avenir et le numérique avec une offre éditoriale recentrée sur les valeurs du service public constituera, à notre sens, la meilleure façon d'obtenir de la part de l'autorité indépendante dont nous proposons la création – l'ASAP – un niveau de financement suffisant.

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – Merci, messieurs les rapporteurs, pour cette synthèse de votre mission conjointe. Nous passons à la séquence des questions-réponses.

M. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances. – À mon tour de remercier les deux rapporteurs spéciaux. Nos débats d'aujourd'hui anticipent ceux que nous aurons lors du prochain PLFR. Indépendamment du bien-fondé de la contribution à l'audiovisuel public, la suppression brutale de cette contribution représentera 3 milliards d'euros en moins pour les finances de l'État. Ce n'est pas négligeable, d'autant que ce sujet n'a fait l'objet d'aucun travail préparatoire. Comme l'a signalé Roger Karoutchi, c'est la politique du fait accompli.

Faute de recettes nouvelles, pourrait-on réaliser des économies en supprimant des doublons et, si oui, dans quelles proportions ?

M. David Assouline. – Comme l'a dit Roger Karoutchi, la suppression de cette redevance est une décision historique, et non un simple

ajustement. Celle-ci conforte notre exception française, puisque ce mode de financement est dominant dans tous les grands pays démocratiques européens. Non seulement nous ne l'avons pas modernisé comme l'ont fait nos voisins, mais il va être supprimé ! Conséquence : le lien qui existe entre les Français et l'audiovisuel public - « l'actionnariat populaire », selon les termes de Jack Ralite - sera rompu, entraînant inéluctablement une perte de visibilité. Je connais cette pente : c'est le premier pas vers la privatisation de l'audiovisuel public ou de certaines de ses composantes.

Une telle suppression exige un vrai débat parlementaire, une réelle concertation. Elle est sortie du chapeau durant la campagne présidentielle, et selon M. Karoutchi, on ne pourrait pas faire autrement. Auriez-vous déjà abdiqué ? Nous avons la main sur les questions budgétaires, et même si le combat paraît perdu d'avance, le Parlement exercera au moins son devoir de débat et de remise en cause de cette décision qui est tout sauf anodine.

J'appelle l'ensemble de mes collègues à continuer à défendre la redevance, en vertu de notre consensus sénatorial et du rapport de M. Leleux, qui préconisait de créer une contribution universelle à l'instar de l'Allemagne.

Enfin, une inflation de 5 % représente 125 millions d'euros, qui devront être ajoutés pour que l'audiovisuel dispose des mêmes moyens qu'avant. Sinon, bien que masquée, la baisse sera nette. Compte tenu des difficultés financières déjà existantes, les prévisions concernant le financement du secteur ne sont plus garanties. De « bonnes âmes » invoqueront la privatisation, qui ne coûterait rien aux contribuables. En réalité, les 3,7 milliards d'euros seront payés d'une autre façon. Mais cela fragilisera un édifice ancien garant de notre audiovisuel public de qualité !

M. Philippe Dominati. - Je remercie les rapporteurs de ce coup d'éclairage sur l'audiovisuel public. Sachant que notre pays est le deuxième le plus fiscalisé d'Europe, la suppression d'une redevance ou d'une taxe ne me chagrine pas. J'avais d'ailleurs proposé à plusieurs reprises des amendements en ce sens.

Le prérequis est de savoir quel est le domaine de l'audiovisuel public ? Actuellement, il y a sur la mosaïque plus de chaînes de télévision que de boulangeries. Faut-il pour autant des redevances pour financer les commerces traditionnels ? Je ne le pense pas. Mais il faut redimensionner le périmètre, qui est beaucoup trop large. Le fait de supprimer la redevance au lieu de provoquer la réforme n'est pas nécessairement négatif.

Nous n'avons pas évoqué la concentration. En défenseur de la concurrence, je ne suis pas favorable à une grande société. Or ce débat semble masquer la fusion problématique de deux chaînes privées. Effectuée dans l'indifférence générale, elle est destinée à obtenir 75 % des recettes publicitaires.

M. Pierre Ouzoulias. - Merci aux deux rapporteurs pour leur important travail, réalisé à chaud. Depuis longtemps, la culture finance essentiellement ses nouvelles missions par de la fiscalité affectée. Avec la

suppression de la redevance, le Gouvernement fait machine arrière afin de remettre dans le budget général le financement d'un service public. Il aurait fallu qu'il expliquât sa doctrine budgétaire en la matière.

Comment financer le service public de la culture ? Jusqu'à présent, on considérait que la solution provenait des utilisateurs. Un autre moyen de financement pourrait émaner du budget général de la Nation. Avant tout, il faut s'interroger sur la nature du service public de l'audiovisuel. À quoi sert-il ? Je regrette que la question ait été abordée ainsi ; l'audiovisuel méritait mieux...

M. Marc Laménie. – Merci aux présidents, aux rapporteurs, et à tous ceux de nos collègues qui participent à ce débat complexe. Quel est le rôle du Parlement ? Nous avons le sentiment d'être mis devant le fait accompli ; n'oublions pas l'histoire de l'audiovisuel public. Comment compenser les 3,7 milliards d'euros de moindres recettes fiscales ? Que faire pour remédier à ce nombre pléthorique de chaînes ? *Quid* du rapport de nos collègues de 2015 ? Comment faire pour qu'il ne reste pas lettre morte ?

Mme Sylvie Robert. – Merci à nos rapporteurs pour cette mission de contrôle. Je vois dans ce rapport une question de forme et de fond. Le fait d'acter la suppression de la CAP entraînera des conséquences très importantes. Plusieurs hypothèses auraient pu être envisagées, et le rapport de M. Leleux de 2015 appelait une réflexion approfondie.

Nous serons le premier pays européen à supprimer le dispositif, bien que sa fragilité ait été encadrée. L'Allemagne a au contraire augmenté la taxe - fixée à 220 euros - et l'a modernisée. La suppression de la CAP pose aussi la question de l'avenir d'Arte France ; c'est un travail commun très performant, notamment sur sa plateforme numérique. Cette décision historique interroge sur la capacité de la France à maintenir le financement de l'audiovisuel public et de Arte. Elle est extrêmement dangereuse en termes de concentration et risque d'appauvrir toute la filière, notamment le cinéma.

M. Jérôme Bascher. – Merci aux rapporteurs. Je n'ai pas du tout le même ressenti sur le rapport. Il s'agit selon moi d'un travail prospectif en cas de suppression de la CAP. Il n'est nullement question « d'acter », et nous avons tous à cœur que le Parlement vote les recettes et les dépenses.

On peut s'interroger tous les ans sur le montant de la redevance ou sur la dépense publique au profit de l'audiovisuel public, mais cela ne change rien au résultat dans la loi de finances. Certes, nous n'avons pas eu le courage de moderniser les choses depuis vingt ans, mais Bercy n'est pas le seul responsable. L'influence des grands promoteurs de l'internet a aussi joué un rôle.

Les gains de productivité résultant de la fusion ont-ils été chiffrés ? L'objectif est-il juste de prélever des recettes sur le dos du privé ?

M. Michel Laugier. – Je remercie les présidents et les rapporteurs. Cette suppression est inattendue, mais nous commençons à être habitués à cette pratique depuis la disparition de la taxe d’habitation, dont les 24 milliards d’euros n’ont jamais été compensés.

Le Sénat a toujours été proactif dans ce domaine – je citerai à mon tour le rapport de Jean-Pierre Leleux. Devant le fait accompli, le Sénat vient encore en première ligne pour formuler des propositions intéressantes sur la réforme de l’audiovisuel public. À l’ère du numérique, la réforme est indispensable. Comment financer cette nouvelle organisation du secteur ? Et pour quel montant ?

M. Éric Bocquet. – Je n’ai pas bien compris l’origine de la ressource qui financerait cette nouvelle mission budgétaire. Cette annonce de suppression de la redevance au détour d’une campagne électorale témoigne d’un véritable mépris des missions de service public. À ce propos, je partage l’appel de David Assouline à se mobiliser.

Dans les années 1980, la privatisation de TF1 avait été engagée au nom du « mieux-disant culturel ». Peut-on s’en remettre à la loi du marché pour réguler la situation ? L’enjeu est politique. Il est urgent de résister, de porter une autre ambition pour le service public. Et le lien indéfectible entre la Nation et son service public octroie un droit de regard. Souvenons-nous des questions posées dans le rapport de la commission d’enquête relative à la concentration dans les médias au sujet de la crédibilité de l’information et de la déontologie.

M. David Assouline. – Une question a surgi dans l’actualité concernant le sport, qui est de plus en plus rare à la télévision publique du fait des coûts élevés des droits de retransmission et de la disparition de la publicité sur le service public de l’audiovisuel après 20 heures. Ce phénomène touche particulièrement le football, le Tour de France et Roland Garros, où un match important a été diffusé le soir sur Amazon. Avez-vous envisagé la possibilité d’autoriser la publicité tardive pour des retransmissions sportives importantes ?

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – À titre personnel, je pense que le présent rapport reste prudent, à une époque où un certain nombre de budgets sont soumis à des baisses régulières. En définitive, comme on l’a vu à d’autres occasions, les diminutions d’impôts se répercutent sur la dette. Le gouverneur de la Banque de France a lui-même déclaré qu’il fallait arrêter de diminuer les impôts. Quant à la mission des inspections, il faudrait disposer de ses analyses pour adopter une position. À cet égard, il me semble que notre mission se prononce un peu tôt dans le débat politique qui doit s’ouvrir sur ce sujet.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Je tiens à signaler la qualité des travaux réalisés et le bien-fondé du calendrier des propositions. Nous sommes le 10 juin, le processus de suppression de la

CAP sera achevé à la fin du mois de juillet. Il fait partie d'un ensemble de mesures populaires en ce qu'elles portent sur le pouvoir d'achat. Le risque est de remplacer le débat par une approbation pure et simple et d'affaiblir le levier public. C'est pourquoi j'approuve les propositions de nos deux rapporteurs, qui abordent aussi la question sous l'angle structurel. La proposition de fusion vise en effet à réorienter le débat vers une réflexion plus stratégique. C'est peut-être autour de ces notions que pourrait se dégager le consensus sénatorial.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Les déclarations du Président de la République lui appartiennent, et je ne suis pas celui qui a annoncé que la suppression de la redevance audiovisuelle passerait en conseil des ministres ce mois de juin, puis devant le Parlement au mois de juillet. J'entends que les législatives puissent changer la donne, mais tant que ce gouvernement est là et fait des propositions, nous nous devons de réagir et d'agir. Le débat sur la taxe universelle, évoqué par le président Lafon, est bien sûr légitime et nous pouvons nous faire plaisir en faisant valoir notre position, mais ce n'est pas ce que propose le Gouvernement. Or, jusqu'à preuve du contraire, il dispose d'une majorité à l'Assemblée nationale...

Tous les présidents de chaînes nous ont mis en garde : « Si vous vous arc-boutez sur la défense de la redevance alors qu'elle sera de toute façon supprimée, vous ne nous protégerez pas par ailleurs. » Nous devons donc avancer et profiter du débat qui aura lieu au mois de juillet pour demander des garanties et des ajustements tenant compte de l'inflation. Tant qu'une réforme d'ampleur de l'audiovisuel redéfinissant le périmètre des missions de service public ne sera pas sur la table, les moyens actuels dont dispose l'audiovisuel public doivent être assurés.

Je tiens par ailleurs à rassurer mes collègues en ce qui concerne Arte et TV5 Monde, qui sont protégées par des traités internationaux. Elles disposent de plusieurs actionnaires européens et ne sont pas tributaires d'une simple réforme budgétaire à l'échelle de la France. Nous souhaitons que ces chaînes bénéficient d'un effort budgétaire, notamment en direction de la plateforme numérique d'Arte, qui constitue un réel succès. TV5 et l'ensemble des chaînes de France Médias Monde ont également besoin de moyens supplémentaires, car la présence de la France dans la francophonie et dans le monde est une nécessité de service public. Je suis un ferme défenseur du service public. Nous pouvons discuter des missions et du périmètre de l'audiovisuel public, mais il n'est pas question de le remettre en cause ; nous devons au contraire le protéger. Si nous souhaitons la création d'une autorité, qui serait en réalité à la main du Parlement, lequel nommera quatre des cinq membres qui la composent, c'est bien pour qu'il soit amené à jouer un rôle essentiel dans la définition des moyens actuels et futurs accordés à l'audiovisuel public.

Si on se contente d'afficher notre désaccord sur la suppression de la CAP, la position du Gouvernement ne changera pas et nous n'obtiendrons aucune garantie lorsque le texte sera examiné. La mission budgétaire doit être garantie, en liaison avec l'ensemble des responsables de chaînes publiques.

S'agissant de la fusion des différentes chaînes, qui pourrait aboutir à terme à des économies comprises entre 5 % et 10 %, même les présidents de chaînes qui y sont très favorables estiment que dans l'immédiat, il y aura un coût.

Notre position est simple : nous n'avalisons pas la suppression de la redevance par plaisir, mais nous souhaitons que le Parlement ne soit pas mis devant le fait accompli en juillet. Pour ne pas perdre la main et pour éviter que les gels et réductions de crédits soient décidés sans contrôle, nous devons définir des seuils et mettre en place une autorité indépendante qui protégera l'audiovisuel public.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. - Je souscris aux propos de mon collègue.

En réponse à Sylvie Robert, concernant la situation d'Arte France, je tiens à rappeler que son rythme budgétaire est par nature différent de celui des autres chaînes de l'audiovisuel public, car il s'agit d'une chaîne franco-allemande. À ce titre, Arte France est davantage tributaire d'une vraie relation d'État à État entre la France et l'Allemagne que de la redevance audiovisuelle. Bruno Patino, son président, estime avoir besoin de 30 millions d'euros pour le développement de la plateforme numérique, dont le succès est avéré. Les Allemands sont prêts à abonder, la France est à la traîne.

Notre collègue David Assouline a mis l'accent sur le sport. Le sport est rare, et donc cher... C'est une responsabilité de l'État, qui accorde une délégation de service public aux fédérations sportives, d'imposer que des matches soient diffusés sur des chaînes gratuites. À partir du moment où des lots sont affectés à l'issue d'appels d'offres avec l'assentiment de l'État, c'est le plus offrant qui emporte la mise. Mais il est scandaleux qu'Amazon ait récupéré gratuitement des données par milliers à l'occasion de la diffusion d'un match de tennis.

Enfin, pour répondre au président Raynal, qui jugeait notre rapport plutôt prudent, disons qu'il s'agit d'une sagesse sénatoriale. Quant à l'attente des rapports d'inspection, sincèrement, de qui se moque-t-on ? Depuis 2017, nous savons que la taxe d'habitation sera supprimée et que la contribution à l'audiovisuel public, qui y est adossée, le sera par conséquent également. Nous disposons d'excellentes administrations, à Bercy ou ailleurs, pour réfléchir à ces sujets. Le fait de créer deux missions d'inspection n'a convaincu personne ; la décision sera validée.

Marc Laménie l'a dit tout à l'heure, nous devons à nos prédécesseurs, notamment André Gattolin et Jean-Pierre Leleux, un historique et une compétence particulière sur l'audiovisuel. Nous avons donc un rôle moteur à jouer au Sénat, en nous montrant à la fois prudents et avant-coureurs.

Les recommandations des rapporteurs sont adoptées.

La commission des finances et la commission de la culture autorisent la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 7 avril 2022

- *Direction de la législation fiscale* : **M. Christophe POURREAU**, directeur, **Mme Alexandra MAURIN**, adjointe au chef du bureau de la fiscalité locale des professionnels.

Jeudi 14 avril 2022

- *Contrôle général économique et financier* : **M. Simon BARRY**, chef de la mission médias-culture, **Mme Brigitte AUDURIER-THIEBOLD**, attachée principale - cheffe de mission à la mission médias-culture.

- *Direction du budget* : **M. Jean-Marc OLÉRON**, sous-directeur.

Jeudi 21 avril 2022

- *Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique* : **MM. Roch-Olivier MAISTRE**, président, et **Guillaume BLANCHOT**, directeur général, **Mme Justine BONIFACE**, directrice de cabinet du président.

- *Direction générale des médias et des industries culturelles - ministère de la culture* : **M. Jean-Baptiste GOURDIN**, directeur général des médias et des industries culturelles, **Mme Julie GHIBELLINI**, sous-directrice de l'audiovisuel, **M. Louis BENON**, adjoint à la cheffe de bureau du secteur audiovisuel public.

Lundi 9 mai 2022

- *Groupe Lagardère* : **M. Didier QUILLOT**, senior advisor à l'agence No Com, président du conseil d'administration de GoBeep.

- *L'Express* : **MM. Alain WEILL**, président-directeur général, directeur de la publication, et **Éric CHOL**, directeur de la rédaction.

Jeudi 12 mai 2022

- *Ministère de l'économie, des finances et de la relance - Agence des participations de l'État* : **M. Charles SARRAZIN**, directeur de participations Services et finance.

- *France Télévisions* : **Mme Delphine ERNOTTE CUNCI**, présidente-directrice générale, **MM. Christophe TARDIEU**, secrétaire général, **Christian VION**, directeur général délégué à la gestion, à la production et aux moyens, et **Florian HUMEZ**, directeur des relations avec les pouvoirs publics.

Lundi 30 mai 2022

- *Radio France* : **Mmes Sibyle VEIL**, présidente-directrice générale, **Elsa COMBY**, secrétaire générale adjointe, et **Marie MESSAGE**, directrice générale adjointe en charge des moyens et des organisations.

- *Arte France* : **M. Bruno PATINO**, président, **Mme Adeline CORNET**, secrétaire générale, et **M. Frédéric BÉREYZIAT**, directeur en charge des ressources.

Jeudi 2 juin 2022

- *Institut national de l'audiovisuel* : **M. Laurent VALLET**, président, et **Mathieu DE SEAUVE**, secrétaire général, **Mme Déborah MÜNZER**, conseillère à la présidence pour les relations institutionnelles et extérieures.

Vendredi 3 juin 2022

- *France Médias Monde* : **Mme Marie-Christine SARAGOSSE**, présidente-directrice générale, **M. Victor ROCARIES**, directeur général en charge du pôle ressources, et **Mme Fanny BOYER**, adjointe au directeur en charge des relations institutionnelles.

- *TV5 Monde* : **MM. Yves BIGOT**, directeur général, et **Thomas DEROBÉ**, secrétaire général.

Contribution écrite :

CFDT - Radio France