

N° 709

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

Par MM. André GATTOLIN et Jean-Pierre LELEUX,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de :* Mme Catherine Morin-Desailly, *présidente* ; MM. Jean-Claude Carle, David Assouline, Mmes Corinne Bouchoux, Marie-Annick Duchêne, M. Louis Duvernois, Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Claudine Lepage, M. Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, *vice-présidents* ; Mmes Françoise Férat, Dominique Gillot, M. Jacques Gersperrin, Mme Sylvie Robert, M. Michel Savin, *secrétaires* ; MM. Patrick Abate, Pascal Allizard, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, MM. Philippe Bonnacarrère, Gilbert Bouchet, Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, MM. Joseph Castelli, François Commeinhes, René Danesi, Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Mme Nicole Duranton, MM. Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Mme Samia Ghali, M. Loïc Hervé, Mmes Christiane Hummel, Mireille Jouve, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Pierre Leleux, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Jean-Claude Luche, Christian Manable, Mmes Danielle Michel, Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Jean-Jacques Panunzi, Daniel Percheron, Mme Christine Prunaud, MM. Stéphane Ravier, Bruno Retailleau, Abdourahamane Soilihi, Alain Vasselle, Hilarion Vendegou.

(2) *Cette commission est composée de :* Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS	7
AVANT-PROPOS	11
PREMIÈRE PARTIE	
L'AUDIOVISUEL PUBLIC FRANÇAIS : UN « MODÈLE » À BOUT DE SOUFFLE	15
I. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE FONDÉ SUR LA PRÉDOMINANCE D'UN FINANCEMENT PUBLIC ET DES RESSOURCES PROPRES LIMITÉES.....	16
A. UNE INERTIE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC FRANÇAIS QUI TRANCHE AVEC LES RÉFORMES ENGAGÉES PAR LES AUTRES GROUPES PUBLICS EUROPÉENS	16
1. <i>Une difficulté persistante à faire évoluer l'audiovisuel public français pour l'adapter aux nouvelles réalités</i>	<i>16</i>
2. <i>Des médias de service public européens plus prompts à se remettre en question et à évoluer</i>	<i>18</i>
B. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE QUI FRAGILISE L'AUDIOVISUEL PUBLIC.....	22
1. <i>La prédominance du financement public.....</i>	<i>22</i>
2. <i>Des ressources propres limitées, aux perspectives incertaines : publicité et production.....</i>	<i>35</i>
II. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DÉGRADÉE QUI APPELLE UNE RÉACTION RAPIDE DES SOCIÉTÉS ET DE LA TUTELLE.....	48
A. UNE DÉGRADATION PRÉOCCUPANTE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES SOCIÉTÉS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC DEPUIS 2010	48
B. UNE SITUATION QUI S'EXPLIQUE PAR DES CAUSES STRUCTURELLES... ..	52
1. <i>Le dynamisme des charges et l'incapacité à réaliser des réformes structurelles, malgré de premiers efforts de rationalisation des dépenses</i>	<i>52</i>
2. <i>La défaillance de la gouvernance et de l'exercice de la tutelle</i>	<i>63</i>
C. ... AINSI QUE PAR DES CAUSES CONJONCTURELLES	64
1. <i>Un changement des usages induit par une révolution technologique.....</i>	<i>64</i>
2. <i>Le poids de la régulation budgétaire dans le contexte d'assainissement des comptes publics.....</i>	<i>66</i>
D. UNE DÉGRADATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC AU NIVEAU EUROPÉEN.....	69
III. DES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC CONDAMNÉS À SE RÉINVENTER	71
A. UNE RÉFORME REPORTÉE AU PROCHAIN QUINQUENNAT	71
B. LES DIFFÉRENTES DIMENSIONS D'UN NOUVEAU PROJET POUR L'AUDIOVISUEL PUBLIC	72

DEUXIÈME PARTIE	
UN OBJECTIF À L'HORIZON 2020 : RÉUNIR TOUS LES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC DANS UN MÊME GROUPE DOTÉ D'UN MODÈLE ÉCONOMIQUE ET D'UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉS	75
I. RÉAFFIRMER LES PRINCIPES ET LES VALEURS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC	76
II. TENDRE VERS UN MODÈLE ÉCONOMIQUE PLUS VERTUEUX ET PLUS EFFICACE	78
A. UNE RÉFORME DE LA CAP « À L'ALLEMANDE » EN 2018 PRÉCÉDÉE D'UNE PHASE DE STABILISATION DES RESSOURCES ET DES DÉPENSES	78
1. À moyen terme, le passage d'une redevance à une contribution forfaitaire universelle inspirée de la réforme allemande	80
2. À court terme, une stabilisation des ressources conditionnée à la définition d'objectifs précis d'économies dans le cadre des nouveaux COM et le lancement d'une réflexion sur la remise à plat des dégrèvements	83
3. Une réforme globale susceptible de garantir dans la durée le financement de l'audiovisuel public, qui serait source de simplification et d'efficacité, tout en étant plus conforme à la justice fiscale	86
B. LA NÉCESSITÉ DE PROMOUVOIR UNE « PUBLICITÉ RAISONNÉE » DANS LES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC	87
1. Une place de la publicité dans l'audiovisuel public qui demeure contestée	87
2. La proposition de promouvoir une « publicité raisonnée » conforme aux valeurs du service public	89
C. UNE PRODUCTION VALORISÉE, QUI FAVORISERAIT L'INNOVATION ET LA CRÉATIVITÉ	93
1. Assouplir au profit des diffuseurs les conditions d'application de l'article 29 de la loi du 15 novembre 2013	94
2. Donner un rôle plus structurant à France Télévisions en réduisant le nombre de producteurs, en particulier dans la fiction	95
3. Valoriser la production en interne	97
4. Créer les conditions de la transparence dans les relations entre les producteurs et les diffuseurs	98
5. Permettre des usages plus souples sur les supports numérique	99
III. L'INDISPENSABLE REGROUPEMENT DES SOCIÉTÉS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC AU SEIN DE « FRANCE MÉDIAS »	100
A. UN PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT PROGRESSIF À MENER À BIEN D'ICI 2020	100
1. Parachever la longue marche vers l'indépendance de l'audiovisuel public	100
2. Engager la création d'un groupe unifié doté d'une gouvernance moderne	103
B. UN SUCCÈS DE LA TRANSITION CONDITIONNÉ À COURT TERME PAR L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE	111
1. Coordonner les calendriers des COM et les nominations des présidents avec comme horizon 2020	111
2. Améliorer le contenu des COM des différentes sociétés en instituant quelques objectifs et indicateurs communs et en enrichissant le volet financier	112
3. Transformer les conseils d'administration en véritables organes de gouvernance	113
4. Constituer une réserve pour aléa au sein du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public »	114

C. ... ET PAR LA POURSUITE INDISPENSABLE DES SYNERGIES ET MUTUALISATIONS ET DE LA RATIONALISATION DES DÉPENSES	116
1. Mutualiser les projets de chaîne d'information et de plateforme numérique.....	116
2. Poursuivre et renforcer la rationalisation des dépenses et des procédures internes aux sociétés de l'audiovisuel public.....	120
 CONCLUSION	 127
 EXAMEN EN COMMISSION.....	 129
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	 147
 BIBLIOGRAPHIE.....	 151

LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS¹

Proposition n° 1 : organiser des consultations régulières de redevables de la contribution à l'audiovisuel public sur le périmètre, le financement, la gouvernance et le contenu du service public, par exemple à l'occasion de la révision des contrats d'objectifs et de moyens (COM).

Proposition n° 2 : pour répondre à la grave crise de financement de l'audiovisuel public, stabiliser ses ressources à travers le reversement de la totalité du produit de la taxe sur les opérateurs de télécommunications ou, à défaut, envisager une hausse limitée et temporaire de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) en conditionnant cette évolution à la définition d'objectifs chiffrés d'économies dans le cadre des nouveaux COM.

Proposition n° 3 : instaurer une contribution forfaitaire universelle sur le modèle allemand, à partir du 1^{er} janvier 2018.

Proposition n° 3.1 : rationaliser le système actuel des dégrèvements et des exonérations de contribution à l'audiovisuel public.

Proposition n° 4 : limiter le champ des produits et services pouvant faire l'objet de messages publicitaires sur le service public selon des critères définissant une « publicité raisonnée ».

Proposition n° 4.1 : réduire la place globale de la publicité sur les chaînes de France Télévisions tout en rétablissant la possibilité de diffuser de la publicité en soirée pour mieux répartir une « publicité raisonnée ».

Proposition n° 4.2 : interdire la publicité dans les plages horaires consacrées aux programmes destinés à la jeunesse.

Proposition n° 5 : intégrer l'ensemble des financements publics dans le calcul de la part de financement autorisant aux chaînes publiques la détention de parts de coproduction.

Proposition n° 6 : supprimer l'obligation faite à France Télévisions de garantir la diversité de la production, en particulier dans la fiction, qui favorise la dispersion de ses investissements et l'émiettement du secteur de la production.

Proposition n° 7 : privilégier la réalisation des sujets des magazines d'information de France Télévisions par les journalistes des rédactions et réduire le recours à des agences de production extérieures.

¹ Apparaissent en gras les propositions les plus structurantes du rapport.

Proposition n° 8 : relever le plafond autorisé de production dépendante

Proposition n° 9 : renforcer la transparence et le contrôle des processus de sélection des producteurs indépendants et de leurs prestations par les chaînes publiques.

Proposition n° 10 : définir avec précision les règles régissant les remontées de recettes des producteurs vers les diffuseurs.

Proposition n° 11 : permettre à France Télévisions d'obtenir la même capacité qu'Arte France pour développer un service de vidéo à la demande, en assouplissant les droits d'usage fixés par son cahier des charges.

Proposition n° 12 : regrouper l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public au sein d'une nouvelle entité qui pourrait être dénommée « France Médias » et qui serait constituée au 1^{er} janvier 2020.

Proposition n° 12.1 : prévoir que la direction de « France Médias » aura seule autorité pour répartir la contribution à l'audiovisuel public entre ses différentes filiales et nommer leurs dirigeants.

Proposition n° 13 : prévoir la nomination du président directeur général de « France Médias » par son instance de direction collégiale conformément au droit commun des entreprises.

Proposition n° 14 : faire de l'Agence des participations de l'État (APE) le représentant unique de l'État au sein de l'instance de direction collégiale de « France Médias » au nom de l'État actionnaire.

Proposition n° 14.1 : diversifier le recrutement des membres de cette instance de direction en accroissant la place réservée aux personnalités qualifiées, tout en veillant à prévenir les conflits d'intérêts.

Proposition n° 15 : mettre en place dès 2016 une mission de préfiguration de « France Médias » qui rendrait ses conclusions au cours du premier semestre 2017.

Proposition n° 16 : organiser la prise en compte de l'horizon 2020 dans les futures échéances des COM des sociétés de l'audiovisuel public et des mandats de leurs présidents.

Proposition n° 17 : simplifier et enrichir le contenu des COM en limitant le nombre d'objectifs et d'indicateurs, en adoptant quelques objectifs et indicateurs communs et en renforçant leur volet financier.

Proposition n° 18 : faciliter les conditions d'exercice du mandat des personnalités indépendantes siégeant au conseil d'administration et remettre ce dernier au cœur de la gouvernance.

Proposition n° 19 : constituer en début d'exercice une réserve de 150 millions d'euros au sein du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » destinée à faire face aux aléas exceptionnels que pourrait rencontrer l'un des bénéficiaires de la contribution à l'audiovisuel public, et définir des règles de redistribution de cette réserve en fin d'exercice selon des critères de performance en cas de non-utilisation.

Proposition n° 20 : mutualiser les investissements des sociétés de l'audiovisuel public en vue du développement d'une plateforme numérique unique.

Proposition n° 21 : alléger les contrôles externes exercés sur les sociétés de l'audiovisuel public au profit d'un contrôle interne renforcé.

Proposition n° 22 : instituer un véritable organe de contrôle interne, en lui assurant les moyens humains et financiers nécessaires et en garantissant son indépendance.

Proposition n° 23 : instaurer un principe de consultation préalable du contrôle général économique et financier (CGEfi) avant le lancement et la conclusion de tout accord collectif, afin d'évaluer son incidence sur l'évolution de la masse salariale.

Proposition n° 24 : constituer des tableaux de données homogènes des sociétés de l'audiovisuel public pour suivre les évolutions et favoriser les comparaisons.

Proposition n° 25 : fixer un objectif pluriannuel chiffré de baisse de la masse salariale dans le cadre des futurs COM, à décliner annuellement, avec des indicateurs cibles.

Proposition n° 26 : poursuivre la rationalisation du réseau régional de France 3 dans le cadre de la réforme territoriale, tout en préservant la couverture de l'ensemble des bassins de vie.

Proposition n° 27 : regrouper les postes de dépenses pour favoriser les économies d'échelle.

Mesdames, Messieurs,

L'audiovisuel public français possède au moins deux traits distinctifs : son statut relève de la loi et il évolue régulièrement, notamment pour s'adapter à des modifications de son environnement.

Ces deux caractéristiques permettent de rappeler la **légitimité du législateur à s'intéresser à la situation de l'audiovisuel public** et même sa responsabilité à veiller à ce que ce dernier puisse faire face aux défis qui sont les siens. Or, **rarement ces défis auront été aussi nombreux et déterminants qu'aujourd'hui** pour les sociétés qui le composent, qu'il s'agisse de l'évolution de ses moyens, de son organisation, de sa gouvernance et de son offre de programmes.

Le présent contrôle a été initié début 2015 conjointement par vos commissions de la culture et des finances afin **d'examiner les conditions de financement de l'audiovisuel public et, notamment, les perspectives d'évolution de la contribution à l'audiovisuel public (CAP)** qui compte pour près de 90 % du budget des sociétés de l'audiovisuel public¹. Au terme de leurs travaux, vos rapporteurs sont arrivés à la conclusion qu'il n'était pas possible d'examiner la question du financement de l'audiovisuel public séparément des autres aspects fondamentaux de son fonctionnement.

Plus précisément, leurs travaux ont permis d'établir que :

- **l'audiovisuel public français ne constitue plus aujourd'hui une référence** contrairement à l'audiovisuel public britannique par exemple. Si la qualité globale des contenus ne saurait être contestée, c'est l'identité du service public ainsi que sa capacité à innover, à surprendre et à se remettre en question qui sont en jeu. Son offre d'information est morcelée et insuffisamment lisible, sa production de fictions, malgré sa bonne qualité générale, est peu audacieuse et pas assez adaptée à l'exportation, et même le sport, qui a longtemps constitué un de ses points forts, tend à désert ses antennes au bénéfice des chaînes privées ;

¹ Ces questions ont également intéressé la commission des finances de l'Assemblée nationale qui a constitué le 11 février 2015 une mission d'information sur le financement public de l'audiovisuel en France, présidée par Éric Woerth et dont Jean-Marie Beffara est le rapporteur.

- **l'audiovisuel public a, certes, entamé sa restructuration** avec la constitution d'une société unique regroupant l'ensemble des chaînes de télévision nationales - France Télévisions - et la constitution d'un pôle de radio et de télévision dédié à l'international - France Médias Monde - **mais il reste en retrait du « modèle européen »** que l'on retrouve par exemple en Espagne, en Italie, en Belgique et en Suisse, et **qui privilégie de plus en plus l'intégration complète de la radio, de la télévision et du numérique à l'exemple de la BBC ;**

- **les sociétés de l'audiovisuel public - et notamment France Télévisions - ont engagé des investissements importants dans le numérique** sans toutefois prendre pleinement encore la mesure des changements suscités par cette révolution concernant tant l'offre de contenus que les structures qui les produisent. France Télévisions - au contraire d'Arte France - n'a, par exemple, toujours pas mis en place d'offre gratuite permettant d'accéder à la demande à des programmes de fiction, faute de pouvoir disposer des droits nécessaires ;

- l'absence de ressources propres issues de la vente de programmes à l'international et une gestion insuffisamment rigoureuse de leur masse salariale font que **les sociétés de l'audiovisuel public dépendent de plus en plus des ressources publiques** pour assurer leur fonctionnement et ont tendance à demander un accroissement de celles-ci qui est incompatible avec la situation des finances publiques ;

- outre les ressources publiques, France Télévisions et Radio France revendiquent de pouvoir augmenter les ressources issues de la publicité sans **qu'aucune réflexion de fond n'ait été conduite quant à la compatibilité d'un tel financement avec les valeurs et les missions du service public de l'audiovisuel ;**

- **la réalisation d'économies n'apparaît pas comme une priorité** des dirigeants des sociétés de l'audiovisuel public rencontrés qui sous-estiment invariablement les économies qui pourraient être réalisées dans les sociétés dont ils ont la responsabilité ;

- **les perspectives d'amélioration de l'offre de programmes et d'économies offertes par d'éventuels rapprochements de structures ou de missions sont systématiquement minimisées** par les responsables des sociétés de l'audiovisuel public qui semblent particulièrement attachés à la pérennité des établissements dont ils ont la charge ;

- les circonstances qui ont entouré la nomination de la nouvelle présidente de France Télévisions ont démontré que **les modalités de nomination des dirigeants de l'audiovisuel public devaient être encore améliorées** pour garantir véritablement leur indépendance ainsi que l'équité et la transparence du mode de nomination ;

- les personnels des sociétés de l'audiovisuel public demandent, au travers de leurs représentants, avant toute chose une **amélioration de la gouvernance des sociétés de l'audiovisuel public** et la mise en œuvre dans la durée d'un véritable projet bénéficiant d'un financement pérenne ;

- la **gouvernance apparaît *in fine* comme l'un des nœuds du problème**, l'organisation actuelle incitant les dirigeants des sociétés de l'audiovisuel public à rechercher en permanence l'approbation du régulateur et des ministères de tutelle au risque de devoir renoncer à assumer la direction effective de leurs sociétés.

Le constat auquel est parvenu vos rapporteurs sur la situation présente et les perspectives d'avenir de l'audiovisuel public n'est donc pas positif. **L'audiovisuel public est trop émiété, son modèle économique est très fragilisé et sa gouvernance n'est pas efficiente.** Dans ces conditions, la hausse des ressources publiques qui lui sont attribuées depuis plusieurs années traduit probablement davantage le prix de l'insuffisance des réformes et de l'absence de projet global que le coût d'une politique d'investissement par ailleurs nécessaire.

Vos rapporteurs n'avaient pas pour objectif de rechercher les responsabilités de cette situation qui sont sans doute partagées entre le management des entreprises et les différentes majorités politiques qui se sont succédé dans notre pays. **Leur but était davantage d'examiner les moyens de garantir la pérennité du financement de l'audiovisuel public en examinant tout à la fois le niveau des ressources nécessaires ainsi que leur provenance.** Dans ces conditions, vos rapporteurs ont été amenés à considérer que :

- la **question du financement de l'audiovisuel public était inséparable de son organisation, de sa gouvernance et de son projet ;**

- l'audiovisuel public doit **mieux gérer ses coûts afin de stabiliser le niveau de ses ressources publiques ;**

- la **réforme de la contribution à l'audiovisuel public qu'il conviendrait de mener d'ici 2018 doit s'inscrire dans le cadre d'une redéfinition du modèle économique** de l'audiovisuel public, qui réexaminerait en particulier la place des ressources propres, qu'il s'agisse de la publicité ou des revenus tirés des droits attachés aux productions audiovisuelles ;

- la **mise en place d'une CAP « à l'allemande »** sous la forme d'une **taxe touchant chaque foyer** doit être privilégiée par rapport à un élargissement de l'assiette de la contribution actuelle aux tablettes et aux *smartphones* qui frapperait prioritairement les jeunes générations ;

- la **place de la publicité sur le service public doit être repensée afin de répondre à une éthique nouvelle** et promouvoir une consommation responsable en cohérence avec la priorité donnée à la transition vers un modèle de développement plus durable (suppression de la publicité pour les produits ayant un impact négatif sur la santé et l'environnement) ;
- plus généralement, la **publicité pourrait également être mieux répartie selon les tranches horaires**, y compris après 20 heures, mais son volume global devrait être revu à la baisse tant en termes de nombre de minutes que de ressources correspondantes en ligne avec l'objectif de respect d'une charte éthique ;
- la **nécessité d'augmenter les ressources propres** de France Télévisions nécessite une **redéfinition des rapports entre producteurs et diffuseurs** afin d'inciter ces derniers à investir davantage dans des programmes qui pourront être exportés ;
- le renforcement de l'identité et de la pérennité du service public de l'audiovisuel exige aujourd'hui de **repenser les structures en engageant le regroupement de l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public à l'horizon 2020 dans une entité unique qui pourrait être dénommée « France Médias »** afin de favoriser les mutualisations et l'innovation, en particulier dans le champ du numérique ;
- la nomination du dirigeant de ce nouvel ensemble devra s'exercer conformément au droit commun des entreprises c'est-à-dire sur proposition de l'organe collégial de direction de la société assisté d'un comité de nomination avec, éventuellement, une **validation par les deux commissions de la culture et des finances du Parlement** ;
- les prochaines nominations de responsables de l'audiovisuel public pourraient prévoir un raccourcissement de la durée des mandats pour qu'ils arrivent tous à terme en 2020 ;
- le **lancement de nouveaux projets doit dès maintenant privilégier les mutualisations**, c'est pourquoi le projet de chaîne d'information continue initié par France Télévisions et auquel Radio France a été associé doit également concerner France Médias Monde.

PREMIÈRE PARTIE

L'AUDIOVISUEL PUBLIC FRANÇAIS : UN « MODÈLE » À BOUT DE SOUFFLE

Les médias de service public français ont traversé une histoire riche et tumultueuse depuis leur création. Depuis quarante ans, ils ont connu en particulier trois évolutions considérables avec la disparition de l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF) en 1974, qui avait pour objet de créer davantage de concurrence au sein du service public, l'émergence d'un secteur privé dans les années 1980 (création de Canal+, privatisation de TF1, création de M6, développement des radios « libres ») qui est aujourd'hui prédominant et une révolution numérique qui depuis quelques années modifie radicalement les usages et les attentes du public. **Longtemps enjeu politique entre majorités et oppositions successives, l'existence d'un service public de l'audiovisuel fort à côté d'un secteur privé lui-même solide fait aujourd'hui l'objet d'un certain consensus** qui permet d'envisager la recherche d'un accord transpartisan sur son évolution.

Cette communauté de pensée est indispensable si l'on souhaite, enfin, **donner une perspective dans la durée à ces entreprises et proposer à leurs personnels un projet ambitieux, crédible et mobilisateur.** Or un tel projet est aussi devenu indispensable pour **permettre à l'audiovisuel public de continuer à remplir ses missions** : donner à comprendre un monde devenu de plus en plus complexe et dangereux, faire vivre le débat démocratique pluraliste, renforcer l'unité nationale et le rayonnement de la culture française à l'international, favoriser l'accès à la culture et à la connaissance, proposer des divertissements de qualité et tisser des liens entre les créateurs, les artistes et le public en particulier à travers la production de fictions originales.

Jamais, sans doute, l'audiovisuel public n'a bénéficié d'une légitimité aussi forte de la part de l'opinion pour mener à bien ses missions d'intérêt général, mais jamais également les Français n'ont eu autant le choix pour accéder à des contenus alternatifs de qualité proposés par les acteurs privés et les nouveaux acteurs de l'Internet. Cette confiance des Français dans les médias de service public doit donc avoir pour contrepartie une **exigence renouvelée concernant leur organisation, leur utilisation des ressources publiques et leur adaptation permanente à l'évolution des usages.** Compte tenu des montants considérables des ressources publiques qui sont mobilisés au bénéfice des sociétés de l'audiovisuel public, les Français sont en droit de s'interroger sur le « retour sur investissement », pour reprendre le sens de l'expression anglo-saxonne de « *value for money* » qui est couramment employée pour décrire la relation que les Britanniques entretiennent avec la BBC. **C'est ce changement profond de philosophie qu'il convient aujourd'hui d'initier en s'inspirant des meilleures pratiques européennes.**

I. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE FONDÉ SUR LA PRÉDOMINANCE D'UN FINANCEMENT PUBLIC ET DES RESSOURCES PROPRES LIMITÉES

A. UNE INERTIE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC FRANÇAIS QUI TRANCHE AVEC LES RÉFORMES ENGAGÉES PAR LES AUTRES GROUPES PUBLICS EUROPÉENS

1. Une difficulté persistante à faire évoluer l'audiovisuel public français pour l'adapter aux nouvelles réalités

a) *Des médias de service public qui doivent abandonner leur « culture de la dépense »*

Ce qui frappe lorsque l'on examine la situation de l'audiovisuel public français, c'est la **forte inertie qui le caractérise**. Certes, il serait exagéré de parler d'immobilisme puisque certaines réformes d'envergure ont été conduites depuis une dizaine d'années mais, à chaque fois, elles ont été longues à mettre en œuvre ou sont toujours en cours (le rapprochement des rédactions de France Télévisions), insuffisantes dans leurs objectifs (les plans de départs volontaires¹) et vécues douloureusement par des personnels qui ont peine à y adhérer (le rapprochement de RFI et de France 24 dans un même ensemble ou le projet de chaîne d'information en continu commun à France Télévisions et Radio France).

Comment expliquer cette difficulté à prendre conscience de la nécessité de faire évoluer les pratiques et les structures ? Lors de son audition par votre commission de la culture, une représentante des salariés de Radio France a déclaré que « *nous avons découvert qu'il existait des difficultés financières seulement à l'occasion du conseil d'administration d'octobre 2014* »². Là est sans doute la difficulté : les sociétés de l'audiovisuel public ont jusqu'à maintenant été maintenues dans l'idée - pour ne pas dire dans l'illusion - qu'elles évoluaient dans un monde « à part » qui n'était pas concerné par les difficultés que rencontre notre pays. En fait, **elles n'ont pas encore véritablement intégré le fait qu'elles étaient pleinement concernées par la dégradation des finances de l'État et par la nécessité de réduire leur « train de vie »**.

¹ La direction de Radio France a ainsi annoncé le 9 septembre 2015 une baisse de l'objectif du plan de départs volontaires de 350 postes tel qu'évoqué en juillet, à 270 « non-remplacements d'ici 2018 », ce qui retarderait d'au moins un an le retour à l'équilibre des comptes de la société.

² Audition de Mme Valéria Emanuele, secrétaire nationale du Syndicat national des journalistes (SNJ) par votre commission de la culture le jeudi 7 mai 2015.

Quelques exemples de dérive des dépenses des sociétés de l'audiovisuel public

La dérive des coûts du chantier de Radio France

Dans son rapport d'avril 2015 sur Radio France¹, la Cour des comptes analyse les **dysfonctionnements multiples** qui ont conduit à une **dérive du calendrier et des coûts** de cette opération d'ampleur, dont l'achèvement est prévu désormais pour 2018. Elle relève ainsi une programmation défectueuse pour un chantier hors norme, un encadrement non maîtrisé des procédures, un pilotage défaillant, et une mobilisation insuffisante des organes de contrôle. **Elle estime le coût global actualisé du chantier à 575 millions d'euros courants, soit un quasi-doublement par rapport aux estimations initiales du budget de l'opération**, qui s'élevaient à 262 millions d'euros courants en 2004.

Le coût de la gestion des cadres et de la production à France Télévisions

Les syndicats ont appelé l'attention sur le fait que **les hauts cadres de l'entreprise** avaient beaucoup **bénéficié du plan de départs volontaires**. Par ailleurs, il faut relever la pratique consistant pour certains à **quitter l'entreprise** pour créer une société de production qui devient un **fournisseur de France Télévisions**. Le recours à des sociétés de production pour réaliser les reportages des magazines d'information, alors que le **nombre des journalistes** dans les rédactions est **très important**, suscite également des interrogations sur la rationalité économique de cette pratique.

La démission de la présidente de l'INA à la suite de la révélation du montant de ses frais de taxi

Nommée en avril 2014 à la tête de l'INA, Agnès Saal s'est vue **contrainte de démissionner** en raison du **scandale relatif à ses frais de taxis**. Bien que disposant d'un véhicule avec chauffeur, elle aurait ainsi dépensé 40 000 euros en dix mois, dont 6 700 euros pour son fils. Une enquête préliminaire pour « détournements de fonds publics » a été ouverte par le parquet de Créteil le 20 mai 2015.

Des accords collectifs très généreux

La négociation des accords d'entreprise constitue un enjeu particulier du point de vue de la maîtrise des dépenses des sociétés de l'audiovisuel public. Par exemple, le **dernier accord collectif de l'INA prévoit une progression annuelle de la rémunération moyenne des personnels en place comprise entre 1,65 % et 1,85 %**.

De même, entendu par vos rapporteurs en juin 2015, Mathieu Gallet a indiqué que le **coût de l'accord en cours de négociation estimé est à 4,5 millions d'euros**, tandis que l'accord avec les journalistes devrait coûter 800 000 euros.

Enfin, à France Médias Monde, les négociations d'harmonisation sociale entre France 24 et RFI ont débuté en mars 2014. Elles s'annoncent difficiles dans la mesure où ces deux entités n'ont aucune histoire sociale commune. La direction de l'entreprise se trouve confrontée à un enjeu de taille consistant à **éviter une harmonisation par le haut**, qui appliquerait les dispositions les plus favorables de chaque entité à l'ensemble des personnels. **Un tel scénario coûterait au moins 10 millions d'euros à France Médias Monde**.

¹ « Radio France : les raisons d'une crise, les pistes d'une réforme », rapport public thématique de la Cour des Comptes, avril 2015.

b) Des sociétés qui doivent s'engager plus franchement sur le chemin de la réforme

Cette réalité qui a déjà été mise en évidence par le rapport de la Cour des comptes sur Radio France est également perceptible en ce qui concerne France Télévisions. L'une des premières déclarations de Delphine Ernotte Cunci, la nouvelle présidente de France Télévisions, à l'issue de sa prise de fonctions, a ainsi eu pour objet de demander une augmentation des ressources de France Télévisions¹ et non de s'inscrire dans la perspective d'une stabilisation, voire d'une baisse des moyens dévolus à l'audiovisuel public².

Même lorsque des avancées ont lieu, elles apparaissent encore trop timides pour être pleinement satisfaisantes. C'est ainsi que les directions de France Télévisions et de Radio France ont annoncé le 1^{er} septembre 2015 le lancement d'un groupe de travail conjoint sur un projet commun de chaîne d'information en continu. Cette annonce constitue assurément un premier pas bienvenu vers un renforcement des mutualisations, mais elle n'est pas pleinement satisfaisante puisque certains acteurs publics importants comme France Médias Monde (France 24, RFI) n'ont à ce stade pas été associés à l'initiative, et que des incertitudes demeurent sur le fait que ce projet sera bien mené à budgets constants. Les syndicats de Radio France n'ont pas tardé, par ailleurs, à prendre leurs distances avec ce projet, l'Intersyndicale estimant qu'il « *ne correspond en rien aux plans et aux urgences de Radio France qui possède déjà une chaîne d'info continue (...)* » et considérant que les mutualisations constituent une « *filialisation de France Info* ».

2. Des médias de service public européens plus prompts à se remettre en question et à évoluer

a) Un modèle de la BBC qui demeure attractif

Une telle force d'inertie ne se retrouve pas dans les autres pays d'Europe où il existe une volonté politique forte de remettre à plat régulièrement les missions et les moyens de l'audiovisuel public afin que les tentations conservatrices ne l'emportent pas sur l'intérêt des citoyens. Ces « grandes révisions » périodiques permettent soit de fixer de nouveaux objectifs aux sociétés concernées, soit de modifier jusqu'à leurs structures mêmes afin de les adapter aux nouveaux enjeux. **L'objectif de maîtrise des dépenses est aujourd'hui d'autant plus partagé en Europe que la révolution numérique permet des gains de productivité considérables** et la plupart des pays européens (à l'exception de la Suède et de la France) ont

¹ Lors d'une rencontre avec l'Association des journalistes médias (AJM) le 31 août 2015, la nouvelle présidente de France Télévisions a déclaré : « je demande fromage et dessert, c'est-à-dire plus de redevance et plus de publicité ».

² Cette première orientation n'a pas été retenue par le Gouvernement, compte tenu des arbitrages qu'il a rendus concernant les ressources de l'audiovisuel public pour 2016.

décidé de mutualiser la radio et la télévision dans un groupe unique sur le modèle de la *British Broadcasting Corporation* (BBC).

La BBC constitue, en effet, toujours la référence mondiale de la télévision publique. Créée en 1922, elle est administrée selon les principes d'une Charte royale décennale qui fait l'objet actuellement d'une renégociation dans la perspective de son renouvellement prévu en 2017. La **BBC bénéficie d'un budget annuel de 5 milliards de livres sterling¹** qui comprend 3,7 milliards de livres issus de la redevance sur la télévision et 1,3 milliard de livres en provenance des revenus commerciaux générés par *BBC Worldwide* et le *World Service*. Ce budget permet à la BBC de faire fonctionner neuf chaînes de télévision nationales, dix antennes de radio nationales, des services nationaux de radio et de télévision en Ecosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, ainsi que trente-neuf services locaux de radio et de télévision en Angleterre, la *BBC World Service*, le service interactif *BBC Red Button Interactive* et *BBC Online*. Si la BBC est financée exclusivement par une redevance et qu'elle ne recourt donc pas à la publicité sur ses antennes nationales, il convient d'observer que la publicité n'est pas absente de ses services accessibles depuis l'étranger, en particulier sur Internet.

L'existence d'un groupe unique rassemblant l'ensemble des radios et des télévisions nationales, locales et internationales constitue aujourd'hui un atout majeur pour la BBC qui a pu regrouper l'ensemble de ses journalistes dans une **rédaction unique plurimédias** et qui peut mobiliser davantage d'investissements dans ses outils numériques qui permettent de diffuser l'ensemble des contenus du groupe. Une telle organisation permet à la fois de mutualiser les moyens pour plus d'innovation et de rechercher les économies avec plus d'efficacité. C'est ainsi que **la BBC a réduit ses dépenses de 1,1 milliard de livres depuis 2007 ; par ailleurs, le gouvernement britannique a annoncé le 8 juillet 2015 son intention de réduire ses moyens de 650 millions de livres, soit 13 % de ses revenus.**

Pour autant, la BBC ne connaît pas que des succès, comme le rappelle le rapport de la Chambre des Communes publié au printemps 2015, qui relève l'échec du projet « *Digital Media Initiative* » pour un coût de 100 millions de livres, ainsi que les déboires de la diversification dans certaines activités commerciales à l'image du rachat des éditions *Lonely Planet*². Mais ce qui semble fondamental dans le modèle « BBC », c'est le souci de **fixer dans la durée des objectifs qui pourront faire l'objet d'une**

¹ Données de 2014 - rapport de la commission culture, média et sport de la Chambre des Communes, « *Future of the BBC* », du 10 février 2015. Soit 6,8 milliards d'euros, à comparer avec les budgets annuels de France Télévisions, Radio France et France Médias Monde qui représentent un montant cumulé de 3,4 milliards d'euros.

² Le rapport de la Chambre des Communes dénonce aussi les performances insuffisantes de BBC 3, les risques qui pèsent sur le développement du BBC World Service et l'insuffisance de la production de contenus destinés aux enfants. Il évoque également le manque de transparence de la BBC, qui communique davantage sur ses succès que sur ses contreperformances.

véritable évaluation et d'éventuelles réorientations. La Charte royale décennale constitue ainsi la principale garantie pour la direction de l'institution de pouvoir mettre en œuvre son projet dans la durée et surtout l'indispensable protection contre les tentations de porter atteinte à son indépendance.

La perspective de la signature d'une nouvelle Charte royale est aujourd'hui l'occasion d'un vaste débat en Grande-Bretagne sur les missions, les résultats et les moyens de la BBC dont témoigne le rapport de la Chambre des Communes sur l'avenir de la BBC. Aucun aspect de l'organisation ou de la gouvernance n'est, à cette occasion, laissé de côté et tous les enjeux sont passés en revue concernant, en particulier, la révolution digitale en cours. **Ce processus de révision périodique mené sur un mode démocratique, ouvert et transparent apparaît donc comme l'une des clés du succès de la BBC qui ne peut ni s'endormir sur ses lauriers ni ignorer ses contreperformances.**

Les missions de la BBC

Les autorités britanniques ne souhaitent pas que la BBC se limite à proposer des programmes qui ne se trouvent pas ailleurs. Elles lui ont également donné pour mission d'initier une « **concurrence pour la qualité** » de nature à faire progresser l'ensemble du marché de l'audiovisuel. Quatre objectifs caractérisent ainsi le service public britannique de l'audiovisuel (*Public Service Broadcasting*) : informer et améliorer la compréhension du monde, stimuler la connaissance et les apprentissages, refléter l'identité culturelle britannique et représenter la diversité et les points de vue alternatifs¹. On peut également rappeler que la Charte royale a pour principe que « *la BBC existe pour servir l'intérêt du public* ». **Ces spécificités doivent se retrouver dans les contenus qui doivent être de haute qualité, stimulants, originaux, innovants et engageants².**

Source : Chambre des communes

b) Une modernisation de l'audiovisuel public en cours dans plusieurs pays européens

Un même souci d'adaptation existe à la RTBF qui constitue un autre exemple de groupe intégré puisqu'elle rassemble cinq chaînes de radio et trois de télévision dont les audiences sont en hausse depuis cinq ans. Elle est dirigée par un administrateur-général qui est nommé par le gouvernement sur proposition d'un groupe de personnalités indépendantes et après audition par le CSA belge qui formule un avis. **Depuis huit ans, la société a engagé un processus de rationalisation et de mutualisation qui a permis de réduire de 30 % les effectifs tout en augmentant la productivité de 45 %, comme**

¹ *Idem*, p. 16.

² Chaque programme de la BBC doit répondre à au moins l'un de ces cinq critères et des enquêtes annuelles sont menées par le BBC Trust pour évaluer les résultats.

l'explique son administrateur-général, M. Jean-Paul Philippot¹. Les rédactions sont fusionnées pour la télévision, la radio et Internet. Le financement public représente 70 % des recettes du groupe contre 30 % pour les activités commerciales, dont 21 % pour la publicité. Par ailleurs, la RTBF n'a pas hésité à développer la détention des droits sur les contenus et le marketing sur le modèle de la BBC.

La RAI italienne, réorganisée en 1954, comprend une quinzaine de chaînes de télévision et une dizaine de radios auxquelles s'ajoute un service international. Elle est financée par une redevance dont le montant annuel s'élève à 113 euros. Le groupe public italien fait aujourd'hui l'objet d'un projet de réforme d'ampleur² engagé par le chef du gouvernement Matteo Renzi qui vise notamment à revoir la gouvernance à travers la nomination d'un administrateur-général unique par le gouvernement et la redéfinition de ses missions avec la fixation par décret d'un nouveau « contrat de service ». **L'objectif serait également de s'inspirer de la gouvernance de la BBC à travers la mise en place d'un « trust ».**

Une réforme importante a par ailleurs déjà été menée en Espagne puisqu'une loi de 2006 a réuni au sein d'une corporation unique la télévision (TVE), la radio (RNE), les formations musicales (IORTV) et une maison de disques. La RTVE possède ainsi aujourd'hui six chaînes de télévision et cinq antennes de radio auxquelles s'ajoute un service international de radiotélévision. Depuis le 1^{er} janvier 2010, la publicité a été supprimée à la télévision, faisant reposer le financement de la RTVE pour moitié sur des dotations publiques et pour moitié sur un impôt frappant les opérateurs de télécommunication et les groupes audiovisuels privés. Depuis 2012, le budget de la RTVE a été réduit de 200 millions d'euros pour s'établir à 1 milliard d'euros.

Un dernier exemple de réforme importante concerne la Suisse romande qui a réuni en 2010 ses cinq antennes de radio et ses trois chaînes de télévision publique au sein d'un même groupe, la Radio Télévision Suisse (RTS). Par ailleurs, une votation populaire organisée le 14 juin 2015 a permis de ratifier la loi sur la radio et la télévision (LRTV) qui prévoit de généraliser la redevance à tous les foyers et, ce faisant, d'en baisser le montant annuel de 433 à 380 euros.

Au total, on constate que **l'audiovisuel public européen connaît une évolution convergente** caractérisée par :

- le **regroupement de la télévision et de la radio** dans un même groupe pour favoriser les mutualisations et augmenter les moyens disponibles pour innover ;

¹ « Les enjeux de la nouvelle présidence de France Télévisions », rapport d'information n° 344 (2014-2015) de votre commission de la culture du 13 mars 2015, p. 71 et suivantes.

² Voir notamment « Télévision : l'Italie s'attaque aux tabous de la RAI », Les Échos, 10/03/2015.

- la **clarification de la gouvernance** afin de renforcer l'indépendance (à travers par exemple la mise en place d'un « trust ») et une direction efficace (à travers la nomination d'un professionnel recruté à l'issue d'un processus de nomination transparent et équitable) ;

- la **maîtrise des dépenses**, la réduction des ressources publiques et la recherche de mutualisations ;

- la **modernisation du financement** afin de tenir compte des nouveaux modes de réception des programmes sur des supports numériques.

B. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE QUI FRAGILISE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

1. La prédominance du financement public

a) Un financement qui repose majoritairement sur la contribution à l'audiovisuel public

Les sociétés de l'audiovisuel public sont très majoritairement financées par la contribution à l'audiovisuel public (CAP)¹, ancienne redevance audiovisuelle, dont le fondement oscille « *entre une logique d'impôt sur les téléviseurs ou de contrepartie au droit d'accès au service public audiovisuel* »². En tout état de cause, si elle est qualifiée juridiquement d'imposition de toute nature au sens de l'article 3 de la loi organique relative aux lois de finances³ (LOLF), en comptabilité nationale, elle est considérée comme une recette publique hors prélèvements obligatoires.

S'agissant de France Télévisions, c'est la loi elle-même qui fixe un principe de financement majoritaire par la CAP : « *la principale source de financement de la société France Télévisions est constituée par le produit de la contribution à l'audiovisuel public* »⁴.

(1) Les redevables et l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public

Aux termes du 1^{er} du II de l'article 1605 du code général des impôts, la contribution à l'audiovisuel public est due par **toutes les personnes physiques détenant « un appareil récepteur de télévision ou dispositif assimilé permettant la réception de la télévision pour l'usage privatif du foyer »**, quel que soit son mode d'acquisition, au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle la contribution est due.

¹ France Télévisions est financée à 90 % par des ressources publiques, et Radio France à 95 % d'après le contrôle général économique et financier (CGEfi).

² Source : Irène Grenet, « La réforme de la redevance audiovisuelle, panorama des systèmes de redevance audiovisuelle en Europe à l'ère numérique », avril 2015, étude réalisée à la demande des sociétés de l'audiovisuel public.

³ Loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁴ Article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

En outre, les **personnes concernées doivent être imposables à la taxe d'habitation (TH)**, au titre d'un local meublé affecté à l'habitation. Pour mémoire, l'article 41 de la loi de finances pour 2005¹ a réformé le régime de l'ancienne redevance audiovisuelle afin d'adosser son recouvrement à celui de la taxe d'habitation².

De plus, toutes les personnes physiques autres que celles précédemment mentionnées ainsi que les personnes morales qui détiennent un appareil récepteur dans un local situé en France sont assujetties.

Une seule contribution est due, quel que soit le nombre de téléviseurs, le nombre d'occupants de la résidence ou le nombre de résidences – principales et secondaires – équipées d'un téléviseur.

En revanche, **certaines personnes ne sont pas redevables de la CAP**. On distingue trois catégories de personnes dégreverées ou exonérées de la contribution à l'audiovisuel public :

- d'une part, **les personnes exonérées de la taxe d'habitation**. Ce public recouvre les personnes reconnues indigentes par la commission communale des impôts directs, les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité ; les titulaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) ; les personnes de plus de 60 ans ainsi que les veufs/veuves ; les personnes atteintes d'une invalidité ou d'une infirmité ; les personnes occupant dans les départements d'outre-mer un immeuble dont la valeur n'excède pas 40 % de la valeur locative moyenne des locaux d'habitation de la commune ; les ambassadeurs et autres agents diplomatiques de nationalité étrangère, sous condition de réciprocité ;

- d'autre part, **les bénéficiaires du régime dit des « droits acquis »**³, à savoir les personnes âgées de condition modeste⁴ et les personnes de condition modeste invalides ou infirmes⁵ ;

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

² S'agissant des professionnels, la CAP est perçue selon les mêmes modalités que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La redevance des professionnels est due au titre de chaque appareil détenu, avec un tarif dégressif en fonction du nombre d'appareils : normal jusqu'à 2 appareils, avec abattement de 30 % entre 3 et 30 appareils, de 35 % à partir du 31^e appareil. Un abattement supplémentaire est appliqué pour les hôtels saisonniers dont la durée d'exploitation n'excède pas neuf mois. Enfin, le tarif est multiplié par 4 si l'établissement est un débit de boisson.

³ Les champs d'exonération de la redevance audiovisuelle dans le régime antérieur à 2005 et celui de la TH ne se recoupant pas intégralement, certains redevables n'ont plus bénéficié, à compter de cette date, d'exonération de redevance dès lors qu'ils acquittaient la TH. En conséquence, le régime des « droits acquis » a été instauré pour permettre le maintien de l'exonération aux personnes qui étaient exonérées de la redevance en 2004 mais qui, compte tenu des dispositifs d'exonération applicables à la TH, ne l'auraient plus été pour la CAP.

⁴ Personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004, assujetties à la TH mais qui bénéficiaient d'une exonération de redevance dans le régime antérieur à 2005.

⁵ Foyers dont l'une des membres est handicapé, assujettis à la TH mais qui bénéficiaient d'une exonération de CAP dans le régime antérieur à 2005.

- enfin, les **personnes dont le montant du revenu fiscal de référence est nul**, tels que les bénéficiaires du RSA ne percevant aucun autre revenu.

On mentionnera également pour mémoire les **dégravés pour motifs contentieux**.

Le revenu fiscal de référence (RFR)

Le revenu fiscal de référence (RFR), défini à l'article 1417 du code général des impôts, est un revenu calculé par l'administration fiscale, à partir du montant net des revenus du foyer fiscal et des plus-values retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu (IR). Ce montant est majoré de certains revenus exonérés ou soumis à un prélèvement libératoire, de certains abattements ou charges déductibles du revenu global. Indiqué sur l'avis d'imposition sur le revenu, il est utilisé comme critère d'exonération de nombreux dispositifs d'allègements fiscaux, en matière d'impôts locaux notamment.

Source : Irène Grenet, « La réforme de la redevance audiovisuelle, panorama des systèmes de redevance audiovisuelle en Europe à l'ère numérique », avril 2015, étude réalisée à la demande des sociétés de l'audiovisuel public

(2) Une interprétation restrictive de l'assiette de la CAP, qui va à l'encontre du principe de neutralité technologique

Dans sa formulation, l'article 1605 du code général des impôts offrirait la possibilité de taxer les ordinateurs. Or, la pratique découlant de l'instruction fiscale en application de la loi s'est avérée **restrictive** dans son acception de la notion de « dispositif assimilé ». Les matériels retenus sont présentés dans l'encadré ci-dessous.

Matériels entrant dans le champ d'application de la contribution à l'audiovisuel public

Les matériels concernés sont :

- les appareils clairement identifiables comme des téléviseurs ;
- les matériels ou dispositifs associant plusieurs matériels connectés entre eux ou sans fil et permettant la réception de signaux, d'images ou de sons, par voie électromagnétique (dispositifs assimilés).

Sont notamment considérés comme dispositifs assimilés, lorsqu'ils sont associés à un écran (écran souple accroché au mur par exemple), les magnétoscopes, les lecteurs ou lecteurs-enregistreurs de DVD ainsi que les vidéoprojecteurs équipés d'un tuner.

En revanche, les micro-ordinateurs munis d'une carte de télévision permettant la réception de la télévision ne sont pas taxables.

Source : Bulletin officiel des finances publiques du 26 février 2014 (BOI-PAT-CAP-10-20140226)

Cette interprétation restrictive exclut donc du champ de l'assiette de la CAP les tablettes, les *smartphones* ainsi que les autres objets connectés permettant de recevoir la télévision, à savoir les « récepteurs audiovisuels nouveaux »¹. En empêchant toute évolution de l'assiette de la CAP pour s'adapter aux innovations technologiques et au développement des nouveaux usages, elle a pour conséquence de la rendre obsolète, **en contradiction avec les principes de neutralité technologique et d'équité fiscale**.

En effet, dans le contexte de convergence des médias et de diffusion des contenus télévisuels sur de multiples supports (télévision, ordinateurs reliés à Internet, tablettes, téléphone), l'écart s'accroît entre la contribution à l'audiovisuel public dans sa configuration actuelle et les pratiques. En conséquence, **le système actuel basé sur la détention d'un poste de télévision devient critiquable en raison de son inadaptation aux nouveaux modes de consommation, qui peut être considérée comme une atteinte au principe d'égalité**.

(3) Un tarif de redevance inférieur à la plupart des tarifs pratiqués chez nos voisins européens

Au titre de l'année 2015, le montant de la contribution à l'audiovisuel public est de 136 euros pour la France métropolitaine et de 86 euros pour les départements d'outre-mer. Aux termes du III de l'article 1605 du code général des impôts, *« ce montant est indexé chaque année sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, tel qu'il est prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année considérée. Il est arrondi à l'euro le plus proche ; la fraction d'euro égale à 0,50 est comptée pour 1. »*.

Si ce montant a sensiblement augmenté depuis 2010, **il demeure inférieur à celui qui existe chez la plupart de nos voisins européens**.

Évolution du montant de la CAP depuis 2010

	Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015
Montant CAP en métropole (en €)	121	123	125	131	133	136
dont inflation	+1	+2	+2	+2	+2	+1
dont autres revalorisations	+2	+0	+0	+4	+0	+2
Montant CAP en outremer (en €)	77	79	80	84	85	86
dont inflation	+1	+1	+1	+1	+1	+1
dont autres revalorisations	+1	+1	+0	+3	+0	+0
Assiette CAP (en M foyers)	26,1	26,3	26,6	26,9	27,1	27,3
Volume CAP TTC (en M€)	3 123	3 222	3 290	3 448	3 551	3 667
Dotations aux sociétés HT (en M€)	3 059	3 156	3 223	3 377	3 478	3 591

Source : réponses de la direction du budget au questionnaire de vos rapporteurs

¹ Pour reprendre la terminologie employée en Allemagne.

Ainsi, le montant annuel de la redevance audiovisuelle s'établit à 380 euros en Suisse, à 238 euros en Suède, à 216 euros en Allemagne, et à 145,50 livres au Royaume-Uni¹, soit 176 euros. En Finlande, la redevance est fixée à 0,68 % des revenus et plafonnée à 143 euros. Enfin, en Italie, le tarif de la redevance est de 113,5 euros.

(4) Une affectation de la CAP aux sociétés de l'audiovisuel public qui passe par un compte de concours financiers

La contribution à l'audiovisuel public finance France Télévisions, Radio France, Arte France, France Médias Monde, TV5 Monde et l'Institut national de l'audiovisuel (INA) *via* le compte de concours financiers (CCF) « Avances à l'audiovisuel public », créé par le VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006².

Il retrace, en dépenses, le montant des avances accordées aux sociétés de l'audiovisuel public, tandis que ses ressources proviennent, d'une part, des remboursements d'avances correspondant au produit de la CAP, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur les avances et, d'autre part, du montant des dégrèvements de contribution, pris en charge par le budget général³.

Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 du compte de concours financiers (CCF) « Avances à l'audiovisuel public », *« ces remboursements ne sont en aucune manière des remboursements réels par les organismes audiovisuels publics, mais un simple jeu d'écritures conduisant à alimenter le compte par deux flux : le produit de la contribution à l'audiovisuel public et la contrevaletur du montant des dégrèvements »*.

Le compte de concours financiers présente chaque année en loi de finances la répartition du montant de la contribution à l'audiovisuel public entre les différentes sociétés de l'audiovisuel public. Celle-ci résulte des discussions qui se tiennent au cours des conférences de répartition à la suite des lettres-plafonds qui déterminent le montant total des crédits de l'audiovisuel public⁴. **La répartition de la CAP entre les sociétés se fonde sur les trajectoires définies dans leurs contrats d'objectifs et de moyens (COM) respectifs et en fonction des économies arbitrées pour chacune d'entre elles** et des éventuelles mesures nouvelles.

¹ Un tarif réduit de 75,49 livres existe pour les récepteurs en noir et blanc.

² Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

³ Pour mémoire, ceux-ci sont imputés en dépenses sur le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

⁴ Sur le périmètre du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » et de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

En ce qui concerne Arte, les seuls moyens faisant l'objet d'une discussion budgétaire sont ceux d'Arte France, financés sur le programme 842 « Arte France » du compte de concours financiers¹.

En tout état de cause, aux termes du 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, *« le montant des ressources publiques qu'il est proposé d'allouer chaque année, dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances, aux organismes mentionnés à l'article 1^{er} en compensation des obligations de service public mises à leur charge n'excède pas le coût d'exécution desdites obligations, en tenant compte des recettes directes ou indirectes tirées par chaque organisme de ses activités de service public »*.

Le tableau et le graphique ci-après illustrent la prédominance du poids de France Télévisions et de Radio France dans cette répartition, puisque ces deux entreprises captent à elles seules plus de 80 % du montant total de redevance alloué sur le compte de concours financiers.

Répartition des crédits du compte de concours financiers
« Avances à l'audiovisuel public » entre les sociétés de l'audiovisuel public
en exécution 2013, 2014 et en PLF 2015

(en euros)²

Programme	Exécution 2013 (AE=CP)	Exécution 2014 (AE=CP)	PLF 2015 (AE=CP)	% de la redevance en 2015
Programme 841 « France Télévisions »	2 300 364 073	2 431 968 898	2 369 360 683	64,62 %
Programme 842 « Arte France »	268 123 901	265 940 903	267 249 469	7,29 %
Programme 843 « Radio France »	618 174 660	612 993 466	614 392 236	16,76 %
Programme 844 « France Médias Monde »	169 243 179	169 245 345	247 082 000	6,74 %
Programme 845 « Institut national de l'audiovisuel »	91 772 789	70 950 976	90 869 000	2,48 %
Programme 847 « TV5 Monde » (nouveau) ³	/	/	77 834 205	2,12 %
Total	3 447 678 602	3 551 099 588	3 666 787 593	100 %

Source : tableau réalisé d'après les documents budgétaires

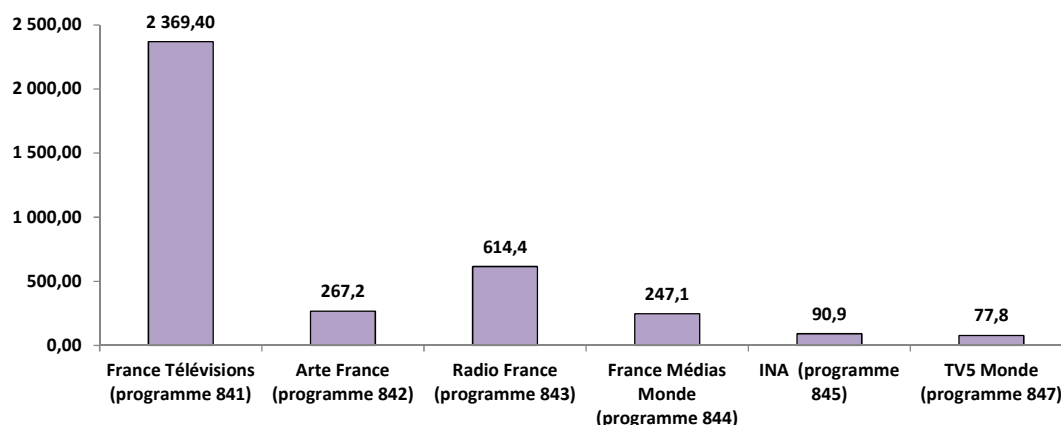
¹ La société s'inscrit dans une structure tripolaire avec Arte Deutschland et Arte GEIE. La seule obligation de parité porte sur le financement d'Arte GEIE, qui représente 61 millions d'euros en 2014, soit 23 % des dépenses d'Arte France.

² Montants toutes taxes comprises (TTC).

³ Ce programme a été introduit en projet de loi de finances pour 2015, à la suite de la disparition du programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » qui retraçait les dotations budgétaires accordées à France Médias Monde, TV5 Monde comprise.

Répartition des crédits de paiement du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » dans le projet de loi de finances pour 2015

(en millions d'euros)



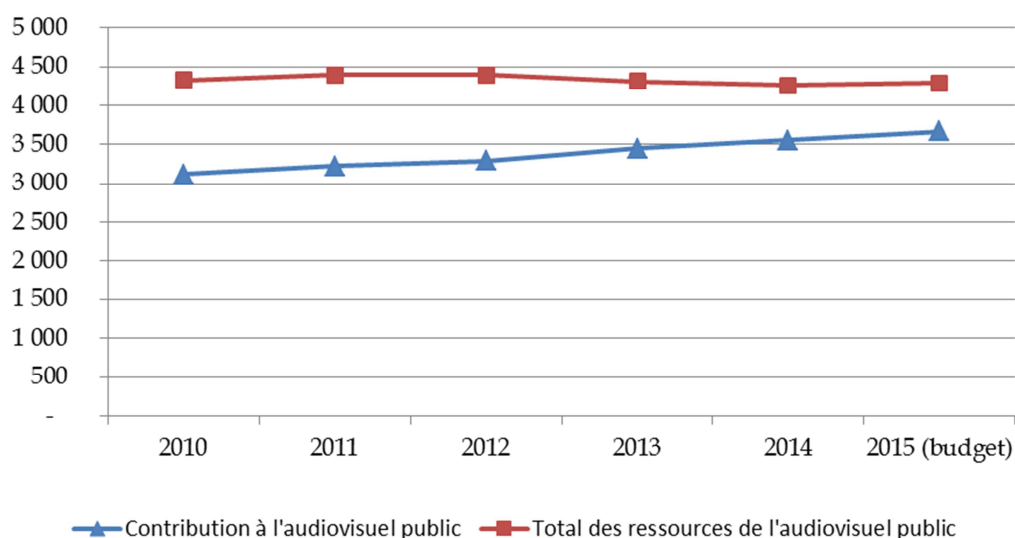
Source : graphique réalisé d'après le projet annuel de performances pour 2015

(5) Un risque d'érosion de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public à moyen terme

Comme l'illustre le graphique ci-après, **le montant de la CAP s'est avéré dynamique ces dernières années**, en raison de son indexation sur l'inflation, de l'augmentation du nombre de foyers assujettis liée à la démographie et au phénomène de décohabitations (notamment les divorces) et de hausses de taux ponctuelles adoptées en loi de finances.

Évolution du montant de CAP reversée aux sociétés de l'audiovisuel public (2010-2015)

(en millions d'euros)



Source : graphique réalisé d'après le projet annuel de performances pour 2015

Mais l'augmentation du nombre de foyers assujettis devrait se tarir au cours des années à venir, en lien avec l'évolution des pratiques.

En effet, le développement des nouveaux usages numériques devrait conduire à court terme à une moindre progression du nombre d'assujettis à la CAP et à long terme à une réduction de cette assiette.

D'après les informations communiquées à vos rapporteurs par la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), un *« faisceau concordant de données statistiques témoignent d'un essoufflement déjà perceptible du taux d'équipement en téléviseur. Selon les chiffres de l'Insee, le taux d'équipement des téléviseurs, après avoir atteint un point haut en 2010, est en régression constante : 97,1 % des ménages étaient équipés d'un téléviseur couleur en 2012, contre 97,4 % en 2011 et 97,8 % en 2010. En parallèle, le recours aux nouveaux moyens d'accès au service audiovisuel s'accroît. Ainsi, le nombre de vidéos visionnées en télévision de rattrapage a augmenté de 30 % en 2014. Ces évolutions annoncent une tendance lourde : les jeunes générations qui s'équipent moins en téléviseurs sont appelées à remplacer progressivement leurs aînés. Il est ainsi fort probable que les premiers signes du recul de la télévision se confirment et qu'à terme, un véritable basculement s'opère vers les nouveaux écrans »*¹.

Or, cette diminution très probable du nombre de foyers assujettis à la redevance aurait un impact financier significatif. Ainsi, la baisse de 0,10 point du nombre de foyers assujettis à la CAP - qui augmentait en moyenne de + 0,85 % par an au cours des dernières années - se traduirait par un **manque à gagner de 28 millions d'euros**.

De surcroît, cette érosion de l'assiette pourrait difficilement être compensée par l'inflation. En effet, au titre de l'exercice 2016, la révision de la prévision d'inflation à 1 %, en baisse par rapport à l'hypothèse retenue dans la loi de programmation des finances publiques² (1,2 %), se traduit par une réduction de l'ordre de 25 millions d'euros de la prévision du produit de la CAP.

Toutefois, d'après les données fournies par la direction du budget, retracées dans le tableau ci-dessous, **le risque d'attrition de l'assiette de la CAP ne devrait pas peser à court terme sur l'évolution du montant de la CAP, qui demeurerait dynamique**.

¹ Source : réponse de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs.

² Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Simulation de l'évolution du montant de la CAP jusqu'en 2020 à droit constant

(en millions d'euros)

	LFI 2015	Prévision 2016	Prévision 2017	Prévision 2018	Prévision 2019	Prévision 2020
Dotations aux organismes (TTC)¹	3 667	3 719	3 796	3 881	3 966	4 078
N/N-1	/	+ 1,4 %	+ 2,1 %	+ 2,2 %	+ 2,2 %	+ 2,8 %
Dont encaissements nets de CAP	3 150	3 200	3 271	3 348	3 424	3 523
Dont dégrèvements	517	518	526	534	542	5 55
Dotations HT	3 591	3 642	3 718	3 801	3 885	3 994

Cette simulation à droit constant a été construite par rapport aux dernières informations connues, qui sont les sous-jacents de la loi de finances initiale pour 2015, actualisées en ce qui concerne :

- les taux d'inflation retenus pour les années 2016 à 2018, pour lesquelles ont été reprises les projections du programme de stabilité d'avril 2015 (1 % en 2016, 1,4 % en 2017 et 1,75 % en 2018). Pour les années 2019 et 2020, il a été fait l'hypothèse d'une stabilisation de l'inflation au niveau retenu pour 2018 (1,75 %) ;
- la croissance annuelle de l'assiette jusqu'en 2020 retenue, de + 0,75 % (montant constaté en exécution 2014) contre 0,85 % au moment de la LFI 2015.

En revanche, les autres hypothèses sont conservées par rapport à la LFI 2015 :

- stabilisation du taux de décroissance des dégrévés pour droits acquis (-18,6 % par an), de la proportion des dégrévés pour motifs sociaux sur le montant théorique recouvrable (13,3 %), de la proportion de dégrévés pour motifs contentieux (2,1 %), des frais de gestion et de trésorerie (33,2 millions d'euros).
- croissance annuelle de la CAP payée par les professionnels au taux retenu en sous-jacent de la LFI 2015 (0,8 %).

La budgétisation du projet de loi de finances pour 2016 sera élaborée à partir de données 2015 actualisées, non disponibles au moment où la simulation a été réalisée (au printemps 2015), et elle est donc susceptible d'évoluer par rapport à cette simulation à droit constant. A ce stade, la révision à la baisse des hypothèses d'inflation et d'évolution de l'assiette aboutit à des projections de produit de la CAP (présentées ici) pour 2016 et 2017, en baisse respectivement de 35 millions d'euros et de 41 millions d'euros, par rapport aux sous-jacents de la LPFP 2014-2019.

Source : réponses de la direction du budget au questionnaire de vos rapporteurs

b) Des dotations budgétaires en voie d'être amplifiées contrairement aux engagements initiaux du gouvernement

Afin de compenser la suppression de la publicité sur France Télévisions après 20 heures, une dotation budgétaire a été attribuée à la société. Elle est imputée sur le programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » de la mission « Médias, livre et industries culturelles ». La loi du 5 mars 2009² prévoit en effet que le manque à gagner

¹ Toutes taxes comprises.

² Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

publicitaire donnera lieu à une compensation financière de l'État, affectée dans les conditions prévues par la loi de finances¹.

Ses articles 32 et 33 instituent ainsi deux taxes pour garantir le financement global de la réforme : l'une sur le chiffre d'affaires publicitaire de l'ensemble des éditeurs de services de télévision², et l'autre sur les services fournis par les opérateurs de communication électroniques³. Le produit de ces deux taxes est affecté au budget général de l'État, tandis qu'une dotation budgétaire est attribuée à France Télévisions sur le programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » précité pour compléter le financement de la redevance. **Au moment de leur création, le rendement cumulé des deux nouvelles taxes était estimé à 450 millions d'euros annuels, montant qui n'a jamais été atteint**, comme le retrace le tableau ci-après.

**Évolution du montant recouvrés au titre des taxes prévues
par les articles 302 bis KG et 302 bis KH du code général des impôts depuis 2010**

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014
Taxe 302 bis KG	18	13	13	14	15
Taxe 302 bis KH	251	258	180	254	213
Total	269	271	193	268	228

Source : réponses de la direction de la législation fiscale au questionnaire de vos rapporteurs

En outre, il existait une **dotation budgétaire allouée à l'audiovisuel extérieur de la France imputée sur le programme 115** « Action audiovisuelle extérieure » de la mission « Médias, livre et industries culturelles ». Le gouvernement a annoncé, dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques de juillet 2014, la suppression, à l'horizon 2017, de l'ensemble des dotations budgétaires des sociétés de l'audiovisuel public, qui devraient être, à cette date, intégralement financées par la contribution à l'audiovisuel public. Cette décision s'est traduite, dans la loi de finances pour 2015, par la suppression du programme 115 et par la création d'un nouveau programme 847 « TV5 Monde » au sein du compte de concours financiers.

Le graphique ci-après illustre l'évolution des dotations du budget général en faveur de l'audiovisuel public à partir de 2010, dont on constate la **décroissance régulière depuis cette date**.

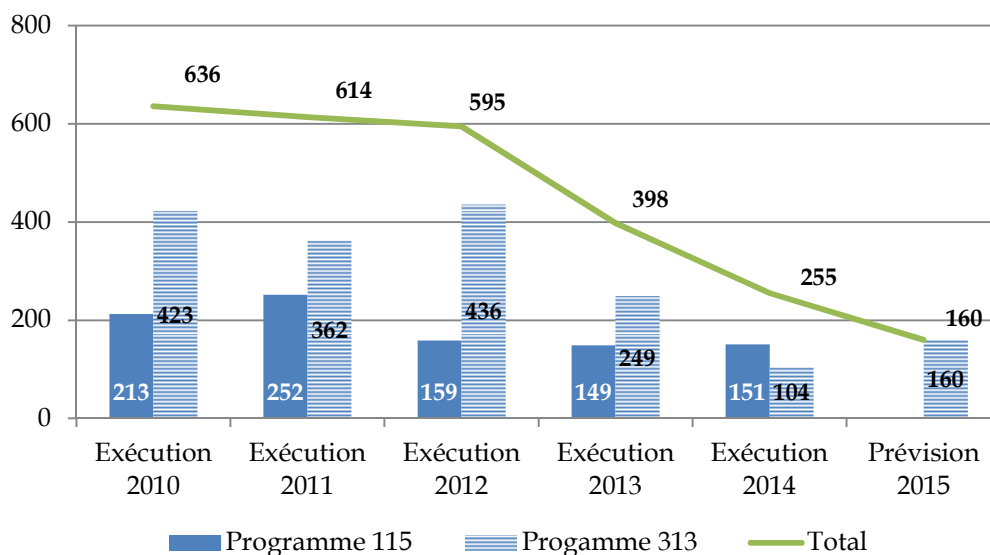
¹ Sur ce point, voir le rapport de David Assouline et Jacques Legendre réalisé au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois : « Communication audiovisuelle et nouveau service public de la télévision : la loi du 5 mars 2009 à l'heure du bilan », n° 572, 2011-2012.

² Article 302 bis KG du code général des impôts.

³ Article 302 bis KH du code général des impôts.

Évolution des dotations du budget général en faveur de l'audiovisuel public depuis 2010

(en millions d'euros)



Source : graphique réalisé d'après les réponses de la direction du budget au questionnaire de vos rapporteurs

Pour autant, les annonces effectuées par la ministre de la culture et de la communication dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2016¹ laissent à penser à ce stade² que, **contrairement à ce qui avait été annoncé l'an dernier, les crédits budgétaires pourraient être maintenus en 2016 et 2017**, au détriment de l'indépendance du financement des sociétés de l'audiovisuel public qui demeureront, par ce biais, soumises à la régulation budgétaire susceptible de les affecter en cours d'exécution.

c) Un financement public qui passe également par des dépenses fiscales importantes et par un mécanisme de garantie des ressources qui pèse sur le budget général

Au-delà du montant de la contribution à l'audiovisuel public, le financement de l'audiovisuel public doit prendre en compte le coût significatif associé aux **remboursements et dégrèvements de CAP**, ainsi que la **TVA au taux de 2,10 %** dont bénéficient les sociétés de l'audiovisuel public.

¹ La ministre de la culture et de la communication a annoncé dans le Journal du dimanche du 13 septembre 2015 une hausse de 1 euro de la contribution à l'audiovisuel public, limitée à l'indexation sur l'inflation, ainsi qu'une augmentation du taux de la taxe sur les opérateurs de télécommunications de 0,9 % à 1,2 %.

² Le projet de loi de finances pour 2016 doit être déposé en conseil des ministres le 30 septembre 2015.

Les dégrèvements sont pris en charge par le budget général de l'État et sont imputés sur la mission « Remboursements et dégrèvements ». Ils sont neutres sur la norme de dépense, mais sont comptabilisés dans le solde budgétaire de l'État.

D'après le rapport annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2014, la dépense fiscale associée au dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste était de **499 millions d'euros en 2014¹, pour 3,6 millions de ménages bénéficiaires².**

Le coût de la dépense fiscale liée aux dégrèvements relatifs aux « droits acquis » s'élève quant à lui à **34 millions d'euros en 2014³, pour 423 000 ménages bénéficiaires⁴.**

Le coût total des dégrèvements atteint donc 529 millions d'euros en 2014, pour une population avoisinant les 4 millions de personnes. Cela représente 15 % du montant total de la CAP reversé aux sociétés de l'audiovisuel public.

Chaque année, un article de la loi de finances est pris pour actualiser le VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006 ; cet article précise les montants prévisionnels d'encaissements de redevance audiovisuelle et de prise en charge des dégrèvements par le budget de l'État.

Il comprend traditionnellement deux dispositions permettant d'actualiser l'article 46 précité :

- d'une part, **le niveau du plafond de prise en charge des dégrèvements de la CAP, inscrit dans l'article.** Le plafond des dégrèvements pris en charge par l'État résulte de la différence entre les dotations prévues pour les organismes et les encaissements prévisionnels de CAP ;

- d'autre part, **le mécanisme de « garantie de ressources » aux organismes, inscrit au 3 de l'article 46.** Celui-ci prévoit qu'en cas d'encaissements de CAP inférieurs à leur montant prévisionnel, le plafond des dégrèvements susmentionné est majoré à due concurrence.

Depuis 2010, le mécanisme de garantie des ressources a nécessité une hausse de la compensation des dégrèvements en 2010 (+ 2 millions d'euros). Les autres années, les dépenses liées aux dégrèvements ont été systématiquement inférieures aux montants inscrits en loi de finances initiale.

¹ La prévision pour 2015 est de 487 millions d'euros.

² Chiffres 2012 (dernières données disponibles dans les documents budgétaires).

³ La prévision pour 2015 est de 30 millions d'euros.

⁴ Chiffres 2012 (dernières données disponibles dans les documents budgétaires).

**Évolution des encaissements nets de CAP
et du montant des dégrèvements depuis 2010**

(en millions d'euros)

	LFI 2010	Exec. 2010	LFI 2011	Exec. 2011	LFI 2012	Exec. 2012	LFI 2013	Exec. 2013	LFI 2014	Exec. 2014	LFI 2015
Dotations aux organismes (TTC)	3 123	3 123	3 222	3 222	3 290	3 290	3 448	3 448	3 551	3 551	3 667
Dont encaissements nets de CAP	2 561	2 559	2 652	2 700	2 764	2 788	2 904	2 957	3 024	3 043	3 150
Dont dégrèvements	562	564	570	522	526	503	544	490	527	529	571
Ecart exécuté - LFI des dégrèvements	/	+ 2	/	- 48	/	- 24	/	- 54	/	- 20	/

Source : réponses de la direction du budget au questionnaire de vos rapporteurs

En outre, la contribution à l'audiovisuel public est soumise à la **taxe sur la valeur ajoutée (TVA) depuis 1969¹ au taux particulier de 2,10 %**. La taxation à la TVA de la CAP a pour effet de permettre aux organismes du service public de la communication audiovisuelle, qui sont les bénéficiaires de cette contribution, de ne pas augmenter leur charge de taxe sur les salaires.

La dépense fiscale résultant de la différence entre la TVA déductible et la TVA collectée sur la contribution **est évaluée à 200 millions d'euros pour l'exercice 2015²**.

Au total, les dépenses fiscales en faveur des sociétés de l'audiovisuel public atteignent donc un montant de l'ordre de **730 millions d'euros**.

d) Pour mémoire, un soutien public indirect : les aides du CNC à la création audiovisuelle

Certaines productions commandées par les diffuseurs publics et donc majoritairement financées par la CAP bénéficient également des aides du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) à la production audiovisuelle. Comme l'indique une étude d'avril 2015³, « avec 2 336 heures initiées (-6,3 % par rapport à 2013), les chaînes publiques sont à l'initiative d'un peu moins de **la moitié des commandes d'œuvres audiovisuelles aidées par le CNC** en 2014 (48,4 %, contre 45,9 % en 2013) ».

Selon la DGMIC, « **l'apport du CNC est en moyenne de 14 % du devis pour ces programmes initiés par les chaînes publiques nationales en tant que premier diffuseur, avec une variation allant de 12 à 30 % en fonction des diffuseurs** ».

¹ 3° du III de l'article 257 du CGI.

² Source : Tome II de l'annexe Voies et Moyens au projet de loi de finances pour 2015.

³ Étude du CNC, avril 2015, « La production audiovisuelle aidée en 2014 ».

2. Des ressources propres limitées, aux perspectives incertaines : publicité et production

Les entreprises de l'audiovisuel public développent des ressources propres dont la nature et l'importance varient selon la société concernée. Il s'agit dans tous les cas de **ressources de complément**, le financement restant très majoritairement public. Elles ont deux principales origines : la **publicité et la production**.

Ainsi, en 2014, les ressources propres ont par exemple contribué à hauteur de :

- **11,4 % des revenus de France Télévisions**, avec la quasi-intégralité en provenance de la publicité et du parrainage (99,1 %) ;

Ressources propres de France Télévisions¹ 2010 - 2015

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Ressources propres	448,9	428,3	376,1	336,8	320,6	344,0
Proportion de ressources propres/ressources totales	15,4%	14,8%	13,0%	11,9%	11,4%	12,2%
Pour mémoire, ressources publiques	2 472,7	2 464,2	2 527,7	2 502,1	2 485,9	2 481,0
Dont :						
Publicité et parrainage	441,3	423,7	372,2	333,1	317,8	340,1
Proportion / ressources propres	98,3%	98,9%	99,0%	98,9%	99,1%	98,9%
Autres recettes	7,6	4,6	3,9	3,7	2,8	3,9
Proportion / ressources propres	1,7%	1,1%	1,0%	1,1%	0,9%	1,1%

* Chiffres 2015 issu du budget présenté par France Télévisions

Source : tableau réalisé d'après les réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

- **10,4 % des revenus de Radio France**, avec une prédominance de recettes de publicité et de parrainage (environ 60 %) ;

Ressources propres de Radio France 2010 - 2015

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Ressources propres	63,7	64,1	67,0	66,4	69,6	60,8
Proportion de ressources propres/ressources totales	10,0%	9,7%	9,9%	9,9%	10,4%	9,2%
Pour mémoire, ressources publiques	571,9	594,2	610,2	605,5	600,4	601,8
Dont :						
Publicité et parrainage	41,8	41,3	40,4	40,4	42,0	40,5
Proportion / ressources propres	65,6%	64,4%	60,3%	60,8%	60,3%	66,6%
Recettes commerciales	16,0	16,6	20,7	23,6	26,3	18,8
Proportion / ressources propres	25,1%	25,9%	30,9%	35,5%	37,8%	30,9%

* Chiffres 2015 issu du budget présenté par Radio France

Source : tableau réalisé d'après les réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

¹ Il s'agit des résultats de la société France Télévisions, et non de résultats consolidés du groupe France Télévisions. Par ailleurs, ces chiffres prennent en compte les échanges de marchandises, valorisés en 2014, à 5 millions d'euros, soit un niveau de volume net de recettes publicitaires de l'ordre de 312 millions d'euros.

- **3,2 % seulement des revenus de France Médias Monde**, dont environ la moitié provenait de la publicité et du parrainage et l'autre moitié de recettes commerciales.

Ressources propres de France Médias Monde 2010 – 2015

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Ressources propres	8,1	9,8	10,7	8,1	7,9	8,8
<i>Proportion de ressources propres/ressources totales (hors autres produits)</i>	3,3%	3,7%	4,3%	3,3%	3,2%	3,5%
<i>Pour mémoire, ressources publiques</i>	240,1	252,7	237,4	237,9	239,7	242,0
Dont :						
Publicité et parrainage	3,3	4,4	5,1	3,1	3,8	4,3
<i>Proportion / ressources propres</i>	40,7%	44,9%	47,7%	38,3%	48,1%	48,9%
Recettes commerciales	4,8	5,4	5,6	5,0	4,1	4,5
<i>Proportion / ressources propres</i>	59,3%	55,1%	52,3%	61,7%	51,9%	51,1%

* Chiffres 2015 issu du budget présenté par France Médias Monde

Source : tableau réalisé d'après les réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

a) La publicité, une ressource très encadrée et en déclin

(1) Une recette complémentaire substantielle

La publicité et le parrainage restent une ressource importante pour l'audiovisuel public, malgré une diminution de l'ordre de **20 % des recettes** entre 2010 et 2014 (-103 millions d'euros en valeur).

Ressources publicitaires de l'audiovisuel public

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
France Télévisions	441,3	423,7	372,2	333,1	317,8	340,1
Radio France	41,8	41,3	40,4	40,4	42,0	40,5
France Médias Monde	3,3	4,4	5,1	3,1	3,8	4,3
TV5 Monde	4,2	4,2	4,2	2,5	2,9	2,7
Total	490,6	473,6	421,9	379,1	366,5	387,6

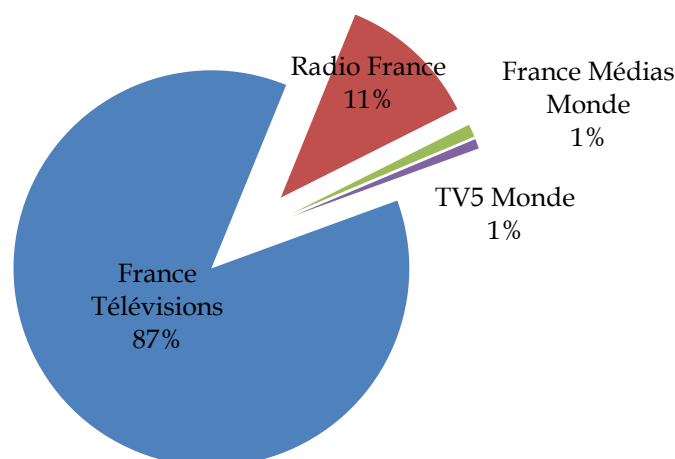
* Chiffres 2015 issu des budgets présentés par les sociétés

Source : tableau réalisé d'après les réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

Ce sont les sociétés France Télévisions et Radio France qui en sont les principales bénéficiaires. Pour mémoire, la société Arte France¹ et l'INA ne perçoivent aucune recette publicitaire.

¹ NB : le groupement européen d'intérêt économique (GIEE) Arte commercialise des espaces publicitaires sur sa plateforme numérique, mais le montant des recettes est faible, de l'ordre de 20 000 euros par an.

Répartition des ressources publicitaires en 2014 au sein des sociétés de l'audiovisuel public



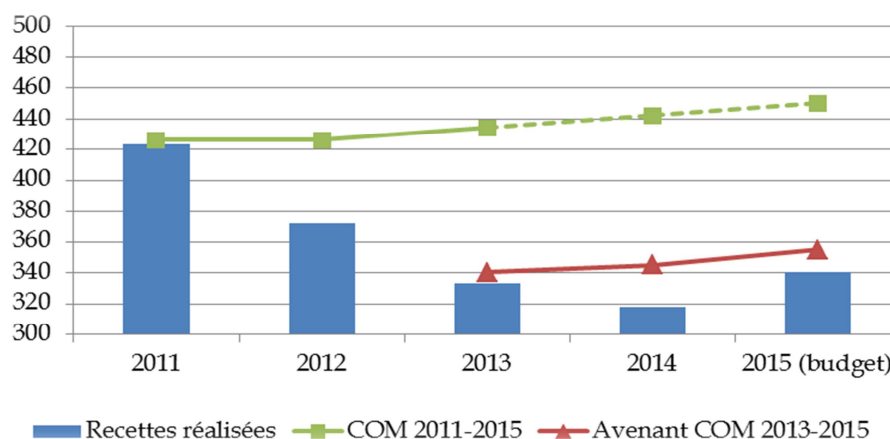
Source : graphique réalisé d'après les réponses de la DGMIC
au questionnaire de vos rapporteurs

Le **niveau de ressources publicitaires** est une **donnée clé** lors de **l'élaboration des COM**, qui reposent sur les plans d'affaires mis au point par les sociétés. À cet égard, les objectifs de recettes publicitaires présentés n'ont **plus été atteints depuis 2011** par France Télévisions et **depuis 2012** par Radio France.

Il est donc légitime de s'interroger sur **l'optimisme affiché des dirigeants** et sur leur utilisation de cette donnée comme « **variable d'ajustement** » pour présenter des plans d'affaires à l'équilibre tout en maintenant leurs niveaux de dépenses. La direction du budget relève pour sa part **un manque de réalisme des prévisions de recettes pour France Télévisions dans l'avenant au COM 2013-2015**.

Ressources de publicité et parrainage de France Télévisions¹ COM 2011 - 2015

(en millions d'euros)



Chiffres 2015 issu du budget présenté par France Télévisions

Source : graphique réalisé d'après le COM 2011-2015 révisé et les réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

D'après les premiers résultats de l'année, il semble que France Télévisions **ne réalisera pas non plus son objectif en 2015**, et ce malgré l'ouverture d'écrans publicitaires sur les antennes régionales de France 3, autorisée par la loi sous certaines conditions.

En effet, aux termes de la loi du 5 mars 2009², « les programmes diffusés entre vingt heures et six heures [...] à l'exception de leurs programmes **régionaux et locaux**, ne comportent pas de messages publicitaires [...] ». Cette exception signifie que **France 3**, qui présente la spécificité d'être un réseau d'antennes régionales (24 au total) en plus d'une chaîne nationale, **a conservé l'autorisation de diffuser de la publicité après 20 heures**, à condition de le faire dans le cadre de programmes spécifiques à chaque région. Pour leur part, vos rapporteurs considèrent que la diffusion simultanée d'un même message publicitaire sur l'ensemble des décrochages locaux s'apparente à la diffusion d'une publicité au niveau national et ne respecte pas l'esprit de la loi.

Le groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions coordonné par Marc Schwartz est d'ailleurs **pessimiste sur les perspectives d'évolution à moyen terme** : « compte tenu des perspectives du marché publicitaire, et de la poursuite de certaines évolutions du marché favorables aux chaînes de la TNT et à

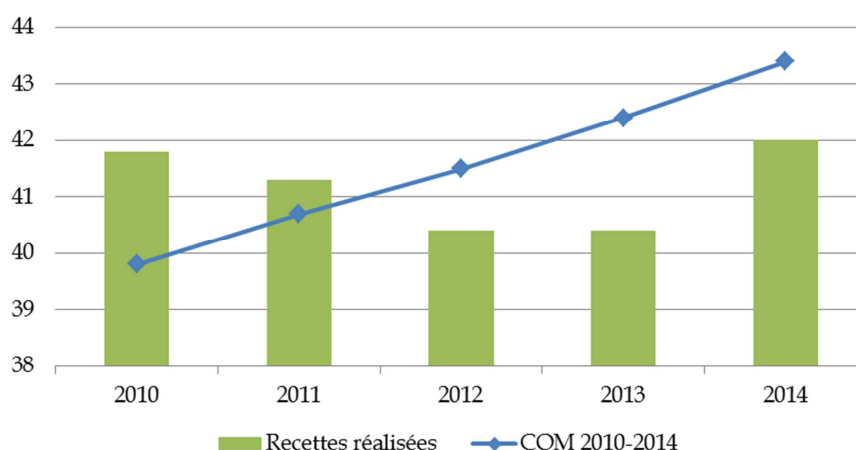
¹ Il s'agit des résultats de la société France Télévisions, et non de résultats consolidés du groupe France Télévisions.

² Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

*l'univers numérique, il existe un **risque non négligeable** que les recettes publicitaires de France Télévisions continuent **de chuter en valeur absolue d'ici 2020**, ce qui fait peser une menace accrue sur le financement de ses programmes »¹.*

Ressources de publicité et parrainage de Radio France COM 2010 - 2014

(en millions d'euros)



Source : graphique réalisé d'après le COM 2010-2014
et les réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

Au-delà de cette question de la bonne évaluation des recettes publicitaires par les sociétés et du respect de leurs engagements dans les COM, il est évident que France Télévisions et Radio France pâtissent, à l'instar des autres médias, de **l'affaïssement du marché de la publicité**, et de manière spécifique, du **cadre législatif et réglementaire contraint** qui leur est appliqué.

(2) Une recette en déclin du fait de l'atonie du marché publicitaire

La baisse des revenus publicitaires de ces sociétés reflète l'atonie du marché de la publicité. Elle est liée à la fois aux conséquences de la **crise bancaire et financière de l'automne 2008** - avec une baisse brutale des investissements publicitaires de l'ordre de 10 % dès mai 2009, puis une diminution continue depuis 2011² - et à la **multiplication des écrans concurrents**, qu'ils soient en télévision numérique terrestre (TNT) ou sur supports numériques, qui amène **un éparpillement du marché**.

¹ « France Télévisions 2020 : le chemin de l'ambition », rapport du groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions, coordonné par Marc Schwartz, février 2015, page 115.

² Le marché a subi une baisse de 11 % entre 2007, avant la crise, et 2013-2014 selon les chiffres de l'Institut de recherches et d'études publicitaires cités par le groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions (rapport Schwartz).

Dans ce contexte, les annonceurs sont contraints de **mieux dépenser**, en sélectionnant les supports qui offrent le plus de **retours sur investissements**. Ils ont tendance à favoriser les **campagnes couplées sur supports télévisés** qui allient notoriété et efficacité, et **supports numériques**, qui permettent une relation directe avec le consommateur. Cette approche conduit tous les diffuseurs (dont France Télévisions) à développer leur présence numérique pour présenter l'offre multi écrans attendue par les annonceurs.

Les responsables de France Télévisions ont indiqué à vos rapporteurs que ces supports numériques constituaient **un relais de croissance limité**, mais qu'ils étaient **indispensables** pour maintenir une offre publicitaire attractive. Les investissements opérés en la matière visent donc moins à développer de nouvelles offres sur le numérique, qu'à **maintenir le niveau des recettes publicitaires des écrans télévisés**.

- (3) Des contraintes législatives et réglementaires pénalisantes par rapport à la concurrence

Les activités publicitaires de France Télévisions et de Radio France sont soumises à **diverses restrictions spécifiques liées à leur statut**, en plus de la réglementation générale en matière de publicité, qui sont fixées par la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et les cahiers des charges des sociétés.

La principale contrainte pour France Télévisions est **l'interdiction de la publicité entre vingt heures et six heures** qui est effective depuis janvier 2009¹. Cette interdiction prive évidemment France Télévisions des recettes qu'elle pourrait percevoir de la vente d'écrans publicitaires en première partie de soirée (de 20 heures à 22 heures, le « *prime time* ») et la nuit (de 22 heures à 6 heures, le « *night time* ») et concentre son offre sur l'avant-soirée (« *l'access prime time* »).

Au-delà de cette perte directe, l'impossibilité de vendre des écrans en soirée dégrade également **l'attractivité de son offre globale**. En effet, les annonceurs privilégient les écrans forts des heures de grandes écoutes, en particulier le *prime time*, qu'ils complètent ensuite, pour un effet de répétition, avec des écrans en journée. Dans cette logique, les chaînes de France Télévisions ne constituent que **des supports de second choix**. Cette analyse est partagée par le groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions : « *depuis la suppression de la publicité nocturne, et en dehors de 2010,*

¹ Article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, tel que modifié par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, et articles 27 et suivants du cahier des charges de France Télévisions.

France Télévisions a sous-performé systématiquement le marché de la publicité à la télévision »¹.

Il doit être précisé que l'interdiction de la publicité après 20 heures n'est **pas compensée par le parrainage**, qui reste autorisé (et peut sembler d'ailleurs équivalent aux yeux des téléspectateurs). Le parrainage ne permet en effet pas de **mettre en avant les produits eux-mêmes**, ce qui limite son intérêt pour les annonceurs. Le décret du 27 mars 1992² dispose ainsi que « [les émissions télévisées parrainées] *ne doivent pas inciter à l'achat ou à la location des produits ou services du parrain ou d'un tiers et ne peuvent en particulier comporter des références promotionnelles spécifiques à ces produits ou services* ». Le parrainage semble d'ailleurs **en perte de vitesse**, avec une **baisse de 10 %** enregistrée au premier trimestre 2015 par France Télévisions.

Des restrictions en matière de publicité s'appliquent également à la société Radio France. Elles ont été fixées dans son cahier des charges et datent de 1987³. Les antennes de Radio France ne peuvent diffuser que « *des messages de publicité collective et d'intérêt général* ». Cela recouvre quatre catégories de messages :

- la publicité effectuée en application de la loi du 24 mai 1951 pour certains produits ou services présentés sous leur appellation générique ;
- la publicité en faveur de certaines causes d'intérêt général ;
- la publicité effectuée par des organismes publics ou parapublics ;
- ainsi que les campagnes d'information des administrations présentées sous forme de messages de type publicitaire, telles qu'elles sont définies par circulaire du Premier ministre.

Cette règle limite le nombre des clients potentiels à une soixantaine d'annonceurs selon le président de Radio France⁴, ce qui représente un **vivier relativement restreint** et qui peut s'éroder, au-delà du phénomène de lassitude qu'elle peut créer chez les auditeurs qui entendent toujours les mêmes annonces.

C'est pourquoi, Mathieu Gallet a souhaité élargir les annonceurs ouverts à la publicité sur les antennes des radios publiques, requête à laquelle la ministre de la culture et de la communication a donné son accord, à condition de maintenir le volume de publicité actuel, afin de ne pas banaliser la publicité sur les antennes du service public et de ne pas

¹ « France Télévisions 2020 : le chemin de l'ambition », rapport du groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions, coordonné par Marc Schwartz, février 2015, page 97.

² Décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat.

³ Décret du 13 novembre 1987 portant approbation du cahier des missions et des charges de la société Radio France.

⁴ Audition de M. Mathieu Gallet par vos rapporteurs le 30 juin 2015.

déséquilibrer le modèle économique des radios privés ou de la presse quotidienne régionale (*cf. infra*).

Le Syndicat interprofessionnel des radios et télévisions indépendantes (SIRTI) s'est inquiété de cette évolution, mettant en avant le **risque de déstabilisation des ressources des radios privées** intégralement issues du marché publicitaire.

La virulence de sa réaction révèle la difficulté à faire évoluer les restrictions pesant actuellement sur Radio France en matière de publicité : *« Ce n'est pas aux radios privées de faire les frais de l'incapacité de la tutelle à empêcher la dérive des coûts de Radio France et à ajouter aux ressources prélevées sur le contribuable, celles ôtées aux radios privées. Dans ce contexte, la décision de la ministre, si elle était confirmée, apparaîtrait comme un acte totalement irresponsable, pris hors de toute concertation et sans mesure d'impact préalable sur le marché publicitaire »*¹.

Les radios privées ont assigné Radio France au tribunal de commerce de Paris et ont annoncé qu'elles initieraient également rapidement une action au niveau européen, facteurs qui font peser **une incertitude supplémentaire sur l'évolution des ressources publicitaires de Radio France**.

b) La production audiovisuelle, un investissement imposé sans retours suffisants

La production audiovisuelle se place naturellement **au cœur du métier des diffuseurs** qui doivent présenter au public des programmes attractifs. La production constitue également **une obligation**, les diffuseurs devant réinvestir dans la création une part de leur chiffre d'affaires de l'année précédente² selon le système de quotas mis en place par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et les décrets « Tasca » qui la complètent. Il s'agit d'une **obligation renforcée** pour les acteurs de l'audiovisuel public.

(1) Des niveaux d'investissements obligatoires élevés pour France Télévisions et Arte France ...

Le cahier des charges de France Télévisions lui assigne la mission ambitieuse d'être *« l'un des premiers investisseurs dans la création audiovisuelle et cinématographique d'expression originale française »* et l'oblige à *« consacrer chaque année [au moins 20 %] de son chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres audiovisuelles européennes ou d'expression originale française »*. Son COM 2013-2015 fixe cette contribution obligatoire à un minimum de

¹ Source : communiqué de presse du SIRTI du 5 avril 2015.

² Pour mémoire, cette obligation est de 12,5 % à 15 % dans la création audiovisuelle pour les chaînes privées.

400 millions d'euros en valeur absolue¹. Elle a été réalisée à hauteur de 413,7 millions d'euros en 2013 et 407,2 millions d'euros en 2014. Cela fait de France Télévisions le **premier contributeur au financement de la création**.

Ces fonds doivent financer la réalisation d'œuvres patrimoniales et indépendantes à hauteur de 95 %, les 5 % restant pouvant être réalisées par des entreprises qui ne sont pas indépendantes (« la part dépendante »).

France Télévisions et le soutien à la production cinématographique

Le cahier des charges de France Télévisions met également à sa charge **une obligation renforcée d'investissements en faveur du cinéma**. Elle a ainsi l'obligation de consacrer **3,5 % de son chiffre d'affaires** à des dépenses de production dans la création cinématographique française et européenne, là où les autres chaînes doivent investir 3,2 %. Ses dépenses en coproduction sont limitées à 45 % des sommes investies.

Le contrat d'objectifs et de moyens 2010-2015, modifié par avenant du 22 novembre 2013, fixe ce minimum d'investissement en valeur absolue à 57 millions d'euros. **En 2014, France Télévisions a investi à ce titre 62,4 millions d'euros.**

Arte France quant à elle n'est pas soumise à la réglementation française imposant les quotas de contribution à la production audiovisuelle. Toutefois, **son COM 2012-2016 lui impose des obligations d'investissements** dans la production cinématographique et audiovisuelle, définies en valeur absolue. Le montant cumulé de ces investissements est de **77 millions d'euros depuis 2012**. Cet objectif annuel a été maintenu à un niveau constant en 2013, 2014 et 2015 en raison de la baisse des dotations publiques en faveur d'Arte France, alors qu'il devait initialement croître de 9 millions d'euros au cours de la vie du COM.

(2) ... qui ne permettent pas aux sociétés de se constituer un patrimoine

Ces contributions mises à la charge de France Télévisions et Arte France sont conçues comme **un instrument de politique publique** visant à promouvoir la création d'œuvres originales françaises et européennes et à soutenir le secteur de la production. Mais ce sont avant tout pour ces sociétés **de lourds investissements** qui devraient en tant que tels leur permettre la constitution d'un **patrimoine sous la forme de catalogues de droits**.

¹ Ce montant a été fixé par l'avenant du 22 novembre 2013 ; il était de 420 millions d'euros dans le COM initial.

Pendant longtemps, les diffuseurs ne comptaient que sur **les retombées publicitaires de la première diffusion** des programmes sur leurs antennes. Ce raisonnement est aujourd'hui **périmé** et une œuvre audiovisuelle doit avoir de nombreuses vies et être diffusée à plusieurs reprises et sur divers supports pour espérer rencontrer une rentabilité. Or, le cadre réglementaire contraint de la production en France ne le permet pas.

D'une part, les accords professionnels, annexés au cahier des charges de France Télévisions de 2009, **encadrent strictement les usages numériques autorisés**. Par exemple, les œuvres ne sont diffusables **en télévision de rattrapage** sur les sites de France Télévisions que pendant **sept jours** après la première diffusion télévisuelle. **Ces limites sont rigides** et évoluent difficilement **en raison de leur mécanisme d'adoption**. Tout changement suppose en effet la signature d'un accord professionnel, puis une approbation par le conseil d'administration de France Télévisions, un avis du CSA et enfin, la parution d'un décret modifiant le cahier des charges de France Télévisions¹. Parallèlement, les producteurs réclament **des contreparties financières**.

Cette lourdeur est peu compatible avec **le développement des nouveaux modes de diffusion non linéaires** qui rendent indispensable la détention de **nouveaux droits**. L'absence de « vitesse » en matière de droits numériques est une **fragilité importante** qui freine le développement de France Télévisions sur les nouveaux écrans². Il convient de souligner à ce sujet que l'offre *Culturebox* en matière de spectacles vivants est pour l'heure **une simple expérimentation** pour laquelle l'accord des organisations professionnelles et des producteurs a été obtenu **en échange d'un engagement d'investissements** de la part de France Télévisions.

La société Arte France n'est pas soumise à ce système réglementaire et peut librement négocier ses droits avec les producteurs pour définir les usages autorisés, ce qui lui offre un avantage certain pour enrichir son offre numérique.

D'autre part, les retours sur investissements³ sont faibles. Pour France Télévisions, seuls 9 % des 7 982 programmes et 33 % des 538 producteurs référencés créent du chiffre d'affaires⁴. C'est ainsi que la série « Plus belle la vie », malgré son succès, n'a rapporté à France Télévisions que 2,3 millions d'euros pour les saisons 1 à 10, alors qu'elle y a investi 271 millions d'euros.

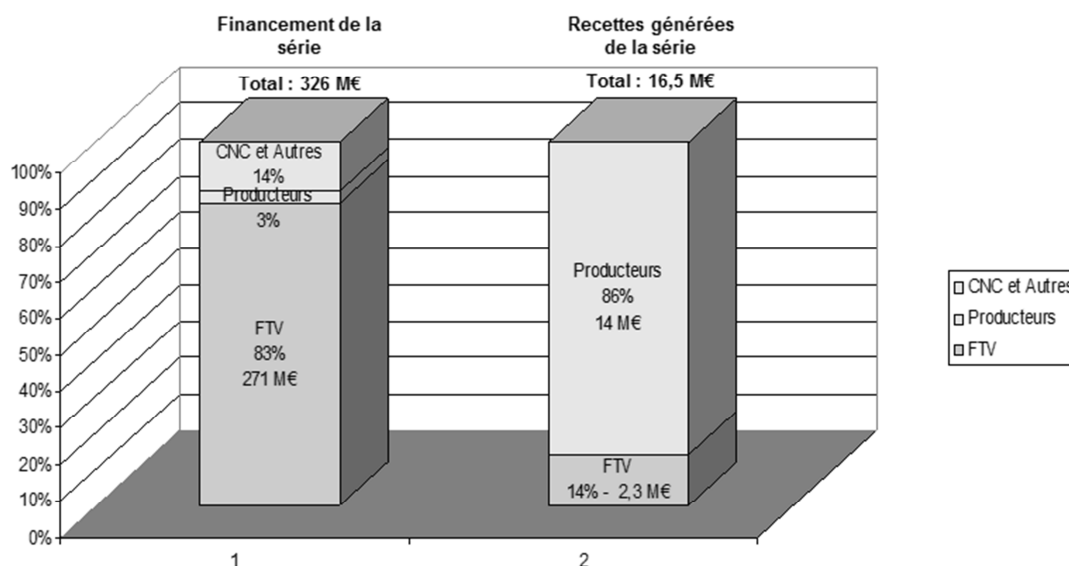
¹ Voir l'exemple de l'introduction de seuils en valeur absolue dérogatoires et spécifiques aux œuvres d'animation à destination du public préscolaire qui a fait l'objet de l'avis du CSA n° n° 2015-09 du 3 juin 2015.

² 20 % des audiences en prime et début de soirée sont aujourd'hui non linéaires.

³ Droits à recettes résultant des coproductions antérieures à 2009 et préachats depuis lors

⁴ Source : France Télévisions Distribution, avril 2015.

Analyse de la série « Plus belle la vie » de la saison 1 à 10



Source : France Télévisions Distribution

L'absence de parts de coproduction, interdites par l'article 71-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication avant la réforme de 2013 et la parution du décret d'application du 27 avril 2015¹, empêche par ailleurs France Télévisions de maîtriser la circulation de sa série - puisque ne détenant pas de droits *indivis*, son accord n'est pas sollicité - et l'oblige à **racheter les droits d'épisodes de « Plus belle la vie »** qu'elle a déjà **très majoritairement financés**, pour en bloquer la diffusion sur une chaîne concurrente².

Enfin, et Arte France est confrontée aux mêmes difficultés, **les remontées de recettes par les producteurs sont insuffisantes** en raison de l'opacité des devis (il n'y a pas de devis type), du flou de la notion de frais généraux, et de l'absence de définition des recettes et des règles concernant la manière dont le producteur amortit ses apports avant la distribution des recettes.

(3) Le nouveau décret maintient le *statu quo* en contradiction avec la volonté du législateur

Le législateur a souhaité **assouplir le régime d'interdiction** de détention de parts de coproduction par les éditeurs de services édicté par l'article 71-1 de la loi du 30 septembre 1986. L'article 29 de la loi du 15 novembre 2013³ y a apporté une exception en autorisant les éditeurs à

¹ « L'éditeur de services ne peut détenir, directement ou indirectement, de parts de producteur ».

² A contrario, de nombreuses chaînes de la TNT demandent à pouvoir bénéficier d'un accès plus étendu au catalogue de droits de France Télévisions pour pouvoir satisfaire à leurs obligations de programmation.

³ Loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

détenir des parts de coproduction dans les œuvres **dont ils ont financé « une part substantielle »**, renvoyant au décret le soin de préciser le niveau de cette part substantielle de financement, ainsi que l'étendue des droits secondaires et des mandats que les éditeurs peuvent détenir lorsqu'ils acquièrent des parts de coproduction.

Le décret du 27 avril 2015¹ a fixé cette « part substantielle » à **au moins 70 % du devis de production** de l'œuvre annexé au contrat de coproduction, ce qui exclut *de facto* **les documentaires et les séries** pour lesquels ce seuil n'est jamais atteint. Il limite l'octroi de parts de coproduction à « *la moitié des dépenses de l'éditeur de services* » (soit par exemple, 35 % pour un investissement à hauteur de 70 % du devis). Enfin, il restreint les possibilités pour les diffuseurs de détenir des mandats de commercialisation sur les œuvres coproduites.

Un décret d'application trop restrictif

Le décret d'application de l'article 29 de la loi du 15 novembre 2013 n'a été publié qu'à la fin du mois d'avril 2015, soit **près d'un an et demi après l'adoption de la loi**. Le niveau de la « part substantielle » a en effet suscité d'après débats entre les producteurs et les diffuseurs.

Non seulement ce décret n'a été adopté que très tardivement, mais la solution retenue d'un financement de 70 % du devis de production ne paraît **pas conforme à la volonté du législateur** qui souhaitait offrir la possibilité aux chaînes de détenir des parts de coproduction. Or, le seuil de 70 % retenu revient à **limiter** le genre des productions éligibles à cet assouplissement **aux seules fictions**. En effet, seules ces productions sont financées à hauteur de 70 % et plus par les diffuseurs.

Les restrictions apportées en matière d'attribution des mandats ne favorisent pas non plus le potentiel économique des investissements des diffuseurs dans la création audiovisuelle, **ces derniers étant privés de mandat lorsque le producteur dispose lui-même d'une capacité de distribution**.

Compte tenu du caractère très limitatif de ces nouvelles règles, il semble **impossible** que la production puisse devenir **un relais de croissance**. Entendu par vos rapporteurs, le directeur général délégué aux ressources de France Télévisions a estimé le surplus de recettes à 10 à 20 millions d'euros sur trois à cinq ans, ce qui est faible au regard du besoin de financement de l'entreprise.

La présidente de France Télévisions, Delphine Ernotte Cunci a indiqué récemment que « **clairement, la fiction est une priorité de (son) mandat, au même niveau, plus importante peut-être que l'information** »². Reconnaisant la responsabilité de France Télévisions pour que « *la France soit au rendez-vous de la fiction* » elle a indiqué ne pas vouloir se satisfaire des

¹ Décret n° 2015-483 du 27 avril 2015 portant modification du régime de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles des services de télévision.

² Intervention lors du Festival de la fiction TV de la Rochelle le 11 septembre 2015.

succès d'audience obtenus par France 2 et France 3, ce qui passe, selon elle, par le développement des coproductions internationales. Elle a appelé pour cela à **forger « une alliance » entre les producteurs et les éditeurs**. Elle a évoqué en particulier la nécessité d'engager un débat plus large sur les accords professionnels de 2008 qu'elle juge inadaptés. Cette déclaration de la présidente de France Télévisions s'inscrit dans le cadre de **l'Acte II de la création** annoncé par la ministre de la culture et de la communication au printemps 2015 **qui tarde toutefois à se concrétiser**.

c) Le cas particulier de l'Institut national de l'audiovisuel (INA)

En 2014, les ressources propres ont constitué 35,4 % des revenus de l'INA, pour un montant de **38,1 millions d'euros issus de recettes commerciales**. À la différence des autres sociétés de l'audiovisuel public, **l'INA ne perçoit aucune recette publicitaire ou de parrainage**.

Ressources propres de l'INA 2010 - 2015

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Ressources propres	37,5	39,3	40,9	39,8	38,1	39,6
<i>Proportion de ressources propres/ressources totales</i>	30,5%	39,5%	31,1%	30,7%	35,4%	30,8%
<i>Pour mémoire, ressources publiques</i>	85,4	60,1	90,5	89,9	69,5	89,0
Dont :						
Recettes commerciales	37,5	39,3	40,9	39,8	38,1	39,6
<i>Proportion / ressources propres</i>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* Chiffres 2015 issu du budget présenté par l'INA

Source : tableau réalisé d'après les réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

Les recettes commerciales de l'INA ont plusieurs origines :

- les **cessions d'archives** (extraits, intégrales et licences vidéo) ont représenté en 2014 un montant de 10,8 millions d'euros, à travers la mise à disposition d'archives pour les professionnels de la production audiovisuelle *via* la plateforme Ina MEDIAPRO (chaînes de télé, producteurs) ;

- en outre, l'INA a tiré en 2014 5,4 millions d'euros de ses **productions et éditions**. En effet, l'institut édite seul, ou avec des partenaires, de nombreux ouvrages, CDs et DVD chaque année et s'implique dans la production de programmes originaux ;

- les **actions culturelles et éducatives** (0,9 million en 2014) ;

- **l'enseignement, la recherche et la formation** (8,4 millions d'euros en 2014) ;

- la direction des collections (12,1 millions d'euros), qui a notamment passé deux conventions avec France Télévisions et Radio France.

- les délégations régionales pour le reste.

Toutefois, il convient de **relativiser la performance « commerciale »** puisque les principaux clients de l'INA ne sont autres que les sociétés de l'audiovisuel public. En 2014, les contrats cadre signés avec France Télévisions et Radio France ont ainsi garanti **11 millions d'euros à l'INA, soit 29 % de ses ressources propres.**

II. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DÉGRADÉE QUI APPELLE UNE RÉACTION RAPIDE DES SOCIÉTÉS ET DE LA TUTELLE

A. UNE DÉGRADATION PRÉOCCUPANTE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES SOCIÉTÉS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC DEPUIS 2010

Le tableau et le graphique ci-après retracent et illustrent l'évolution du résultat net de chacune des sociétés de l'audiovisuel public depuis 2010. On constate en particulier une **forte dégradation de la situation financière de France Télévisions à partir de 2013, et de Radio France depuis 2014.**

Résultats nets des sociétés de l'audiovisuel public de 2010 à 2015

(en millions d'euros)

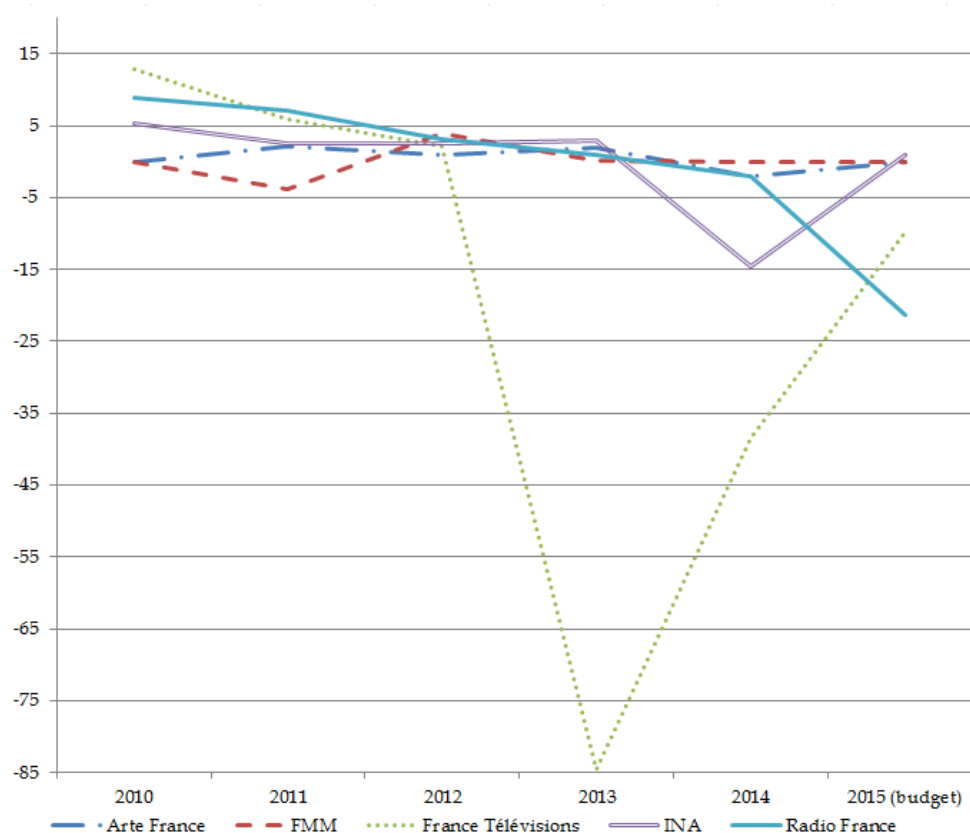
	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (budget)
France Télévisions	12,8	5,9	2,2	- 84,6	- 38,4	- 9,8
Arte France	- 0,06	2,1	0,9	1,88	- 2,0	0,0
Radio France	9,0	7,2	3,1	0,9	- 2,0	- 21,3
FMM¹	/	- 3,9	3,9	0,1	0,0	0,0
INA	5,4	2,6	2,6	3,0	- 14,5	1

Source : tableau réalisé d'après les réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

¹ Les sociétés AEF, France 24 et RFI ayant fusionné en 2012, pour devenir France Médias Monde en juin 2013, l'analyse de la situation financière de FMM porte sur les exercices 2012, 2013 et 2014.

Évolution des résultats nets des sociétés de l'audiovisuel public depuis 2010

(en millions d'euros)



Source : graphique réalisé d'après les réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

L'exécution 2014 confirme la **dégradation inquiétante de la situation financière de France Télévisions et Radio France**, tandis qu'Arte France et France Médias Monde parviennent à se maintenir à l'équilibre. En outre, l'INA connaît une dégradation exceptionnelle de son résultat net.

Dans le détail, Arte France a fait preuve en 2014 comme en 2013 d'une gestion performante, mais ses marges de manœuvre sur la réduction des dépenses se réduisent. Le groupe a ainsi mobilisé son fonds de roulement net disponible à hauteur de 2,58 millions d'euros, contre une prévision de 3,97 millions d'euros.

En 2014, France Médias Monde a réalisé un résultat net à l'équilibre et a atteint une progression significative, bien qu'inférieure à la prévision, de ses recettes publicitaires. En revanche, ses autres ressources propres diminuent. En outre, la part des frais généraux dans les charges d'exploitation diminue, **grâce à de réels efforts d'économies et à des gains de productivité réalisés sur l'ensemble des fonctions supports, des frais de fonctionnement généraux et les provisions de l'entreprise, qui atteignent cependant, aussi, leurs limites.** En revanche, la part des charges de personnel dans les charges d'exploitation augmente de 51 % à 53,2 % entre 2013 et 2014, en raison d'une activité très dense.

La dégradation de la situation financière de France Télévisions a été continue entre 2010 et 2013, le plan d'économies ayant permis d'enrayer la tendance à compter de 2013, sans que France Télévisions parvienne pour autant à rétablir son équilibre financier. **En 2014, l'entreprise réalise un résultat net à - 38,4 millions d'euros, en légère amélioration par rapport aux prévisions budgétaires qui s'établissaient à - 40,5 millions d'euros.** La part des charges de personnel dans les charges d'exploitation augmente en raison d'un « *très fort niveau d'activité en 2014 (jeux olympiques, élections municipales)* »¹. Si les dépenses de fonctionnement demeurent stables, **l'entreprise publique connaît une attrition très significative et préoccupante de ses ressources propres (- 6,2 %) par rapport à l'année précédente**, qui concerne aussi bien les recettes de publicité et de parrainage que les recettes commerciales. En outre, les perspectives pour 2015 confirment cette dégradation. Cette année, l'entreprise devrait ainsi afficher une nouvelle perte, supérieure à 10 millions d'euros, s'ajoutant à celles enregistrées sur les trois précédents exercices, pour un montant de déficit cumulé entre 2012 et 2014 estimé à 200 millions d'euros. **Il est donc quasiment certain que France Télévisions ne sera pas en mesure d'atteindre le retour à l'équilibre fin 2015 prévu par l'avenant au COM en cours d'exécution.**

De surcroît, d'après les éléments contenus dans un message adressé par Delphine Ernotte Cunci aux membres du conseil d'administration de France Télévisions, « *à cette heure, compte tenu des hypothèses budgétaires communiquées par notre actionnaire, les ressources publiques pour France Télévisions seraient au mieux stables en 2016 par rapport à 2015. Au regard par ailleurs de l'évolution du marché publicitaire, on peut considérer, si ce schéma était confirmé, que les ressources globales de l'entreprises diminueraient en 2016. La confirmation de ces montants conduirait (...) à un déficit prévisionnel pour 2016 de l'ordre de - 50 millions, malgré la prise en compte d'hypothèses d'économies par rapport à 2015* »².

Le futur COM devrait donc **définir une trajectoire très précise de retour à l'équilibre, fondée sur des économies et des réductions de dépenses**, ainsi que sur des prévisions de recettes plus réalistes que par le passé, notamment s'agissant de la publicité. En ce qui concerne les dépenses, Delphine Ernotte Cunci annonce à ses administrateurs qu'elle a « *demandé à l'ensemble des équipes de préparer un plan d'économies, à l'exclusion de tout nouveau plan de départ* »³. Seul le plan de départs volontaires (PDV) en cours avant son arrivée, portant sur 340 postes, se poursuivra jusqu'à fin 2015.

¹ Source : rapport annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014.

² Source : message adressé par Delphine Ernotte Cunci aux membres du Conseil d'administration de France Télévisions le 14 septembre 2015.

³ Source : message adressé par Delphine Ernotte Cunci aux membres du Conseil d'administration de France Télévisions le 14 septembre 2015.

Le coût de ce PDV, qui compte un volet de départs en retraite et un volet de départs pour projet personnel, a été estimé à 43 millions d'euros¹. **L'économie de masse salariale s'élèvera à 30 millions d'euros par an à compter de 2016.**

En 2014, Radio France fait quant à elle face à un exercice déficitaire pour la première fois depuis 1999, alors que le budget a été voté à l'équilibre. Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, *« cet écart sans doute très significatif entre prévision et exécution pose la question de la fiabilité de la budgétisation et du mode de planification budgétaire »*². **L'entreprise affiche sur l'exercice un résultat net déficitaire de 2 millions d'euros.** Or, cette situation ne devrait pas s'améliorer en 2015, le chantier de la Maison de la Radio faisant peser un réel risque financier sur Radio France, comme le conclut la Cour des comptes dans son rapport public thématique : *« même si, lors de la finalisation des marchés de travaux, l'État a entériné la très importante dérive financière qui était d'ores et déjà constatable, la dérive postérieure et les incertitudes qui demeurent encore à ce jour quant au coût final réel de l'opération placent désormais Radio France dans une situation où l'achèvement du chantier fait désormais peser une menace sérieuse sur son équilibre financier »*³.

De façon beaucoup plus préoccupante, pour la première fois, en 2015, Radio France présente un **budget en déséquilibre** : le montant prévisionnel du déficit atteindrait – 21,3 millions d'euros. L'achèvement du plan d'affaires du COM 2015-2019 amènera donc l'entreprise à présenter à son conseil d'administration un budget rectificatif en cours d'exercice⁴.

Afin de faire face à la gravité de la situation, **un accord a été trouvé avec l'État dans le cadre des négociations pour le futur COM, pour couvrir les besoins de financement de Radio France sur 2015-2019, estimés à 170 millions d'euros.** Ainsi, comme l'écrivent les ministres dans leur réponse à la Cour des comptes sur le rapport particulier relatif à Radio France, *« l'État accompagnera l'entreprise dans l'achèvement de cette opération, par une majoration par rapport à 2015 de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) d'investissement de cinq millions d'euros en 2016 et dix millions d'euros en 2017 et 2018. Cet effort financier de l'État en faveur du redressement de l'entreprise sera complété par une majoration de la CAP de fonctionnement⁵ par rapport à 2015 de neuf millions d'euros par an en 2018 et 2019, et enfin par l'octroi d'une dotation en capital de 55 millions d'euros. Cet effort de l'État ne saurait exonérer*

¹ Une provision de ce montant a été inscrite dans les comptes 2013 de la société.

² Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

³ Source : « Radio France : les raisons d'une crise, les pistes d'une réforme », Cour des comptes, rapport public thématique, mars 2015.

⁴ Le comité central d'entreprise du 9 septembre 2015 a présenté un scénario pour ramener l'entreprise à l'équilibre à l'horizon 2018 seulement, le gouvernement ayant indiqué, en juillet, que l'objectif initial de 2017 constituait un « horizon » et non une « date butoir ».

⁵ La distinction entre CAP d'investissement et CAP de fonctionnement n'est pas une distinction juridique mais un concept utilisé en gestion par les sociétés et leur tutelle.

Radio France de la mise en œuvre d'une réforme de son organisation et de son fonctionnement. Il doit au contraire être envisagé comme un accompagnement de la transformation de l'entreprise, qui doit lui permettre de retrouver un équilibre pérenne de son compte de résultat à l'horizon 2017 »¹. Le groupe pourra par ailleurs souscrire un emprunt pour un montant de 70 millions d'euros, sur une durée maximale de sept ans.

Enfin, l'**Institut national de l'audiovisuel affiche également un résultat déficitaire pour la première fois depuis dix-sept ans**. Les ressources propres de la société diminuent de 1,7 million d'euros par rapport à 2013, tandis que les charges d'exploitation augmentent de 2,1 millions d'euros. 2014 a également marqué une **forte baisse de la ressource publique**, l'État prélevant 20 millions d'euros au titre de la réserve constituée pour la réalisation du projet immobilier de l'INA, qui a en conséquence dû être revu et reporté. Compte tenu de la prévision du résultat net pour 2015, cette dégradation de la situation financière semble passagère mais des mesures de réduction de dépenses devront là aussi être réalisées dans le cadre du nouveau COM (*cf. infra*).

B. UNE SITUATION QUI S'EXPLIQUE PAR DES CAUSES STRUCTURELLES...

1. Le dynamisme des charges et l'incapacité à réaliser des réformes structurelles, malgré de premiers efforts de rationalisation des dépenses

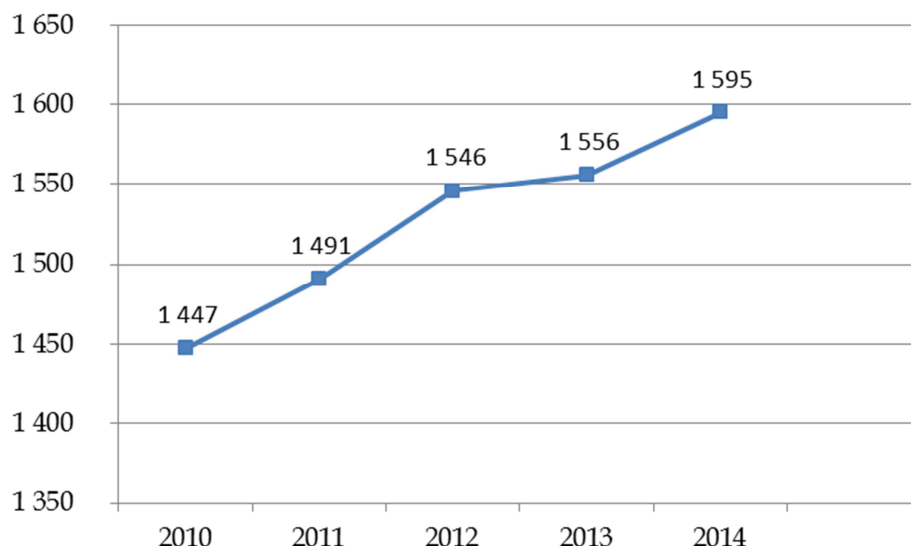
Les entreprises de l'audiovisuel public se caractérisent par le dynamisme de leurs charges, et la **difficulté à réaliser des réformes structurelles susceptibles d'aboutir à des économies pérennes**.

Les tableaux ci-après, qui présentent l'évolution des principaux postes de dépenses des sociétés de l'audiovisuel public de 2010 à 2015, attestent du dynamisme de celles-ci, notamment s'agissant des charges de personnel.

¹ Source : réponse de Michel Sapin, Emmanuel Macron, Christian Eckert et Fleur Pellerin à la Cour des comptes sur le rapport particulier relatif aux comptes et à la gestion de Radio France pour les exercices 2004 à 2013, 24 juillet 2015.

Évolution des charges de personnel des sociétés de l'audiovisuel public (hors TV5 Monde) depuis 2010

(en millions d'euros)



Source : graphique réalisé d'après les réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

Toutefois, depuis 2012, de **réels efforts de maîtrise des dépenses** ont été initiés, notamment dans le cadre du plan d'économies prévu par l'avenant au COM 2013-2015 de France Télévisions (*cf. infra*).

a) Les principaux postes de dépenses de France Télévisions

Principaux postes de dépenses de France Télévisions depuis 2010

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	Budget 2015
Coûts de grille*	2 021,0	2 076,4	2 107,9	2 065,4	2 086,2	2 043,9
Autres charges hors grille	530,1	492,5	473,8	485,6	462,2	471,4
Autres éléments	26,4	19,7	9,1	40,0	2,7	2,4
total	2 577,5	2 588,6	2 590,8	2 591,0	2 551,1	2 517,7

*Intègre la masse salariale

Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

Les dépenses les plus importantes de France Télévisions tiennent aux **coûts de grille**.

Les principaux postes de dépenses de France Télévisions ont augmenté de 0,52 % entre 2010 et 2013, avant d'opérer un reflux à compter de 2014 (-1,5 %), qui se confirme dans le budget 2015 (-1,31 %), en lien avec le plan d'économies prévu par l'avenant au COM 2013-2015.

On relève ainsi la **hausse du coût de grille total** entre 2010 et 2012, avant une diminution en 2013.

Selon France Télévisions, la nouvelle augmentation du coût de grille en 2014 s'explique par l'actualité très riche au niveau sportif, avec les Jeux olympiques, et politique, avec les élections municipales notamment.

La baisse marquée des autres charges entre 2010 et 2012 est liée à la **réduction sensible des coûts de diffusion en raison de la suppression de la diffusion analogique**.

Les « autres éléments » recouvrent les coûts dits de transition relatifs à la fusion, qui ont un caractère exceptionnel non reconductible et non pérenne (coûts de formation et de reconversion des personnels, coûts immobiliers, provisions pour litiges...).

Évolution des charges de personnel de France Télévisions de 2010 à 2014

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014
Charges de personnel du groupe	883,8	908,0	955,8	957,7	976,0
Effectif total¹ (en ETP)	10 206,7	10 397,0	10 491,0	10 120,2	10 131,0
Total permanents	8 444,9	8 406,5	8 580,0	8 562,0	8 654
Total non-permanents	1 761,8	1 990,5	1 910,6	1 558,2	1 477

Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

En ce qui concerne les **charges de personnel**, d'après les informations recueillies auprès de France Télévisions, sur la période 2010-2012, la croissance de ces dépenses a été atténuée par le déploiement d'un dispositif d'incitation au départ volontaire à la retraite, dans le cadre de la création de l'entreprise commune initiée en 2009². En 2013, la relative stabilité des charges de personnel tient à une réduction sensible des effectifs non-permanents. Enfin, le dynamisme des charges en 2014 s'explique par trois causes principales : le glissement salarial, la mise en œuvre des accords d'entreprise signés en 2013, ainsi que la hausse des charges patronales. En outre, en 2014, la société a lancé un **nouveau plan de départs volontaires, fortement contesté par les syndicats du groupe, qui concerne 339 équivalents temps plein, dont la fin est prévue au 31 décembre 2015**.

¹ Total des permanents et des non-permanents.

² Pour mémoire, ce dispositif a concerné, sur la période 2010-2012, 696 salariés.

*b) Les principaux postes de dépenses de Radio France***Évolution des principaux postes de dépenses de Radio France¹***(en millions d'euros)*

	2010	2011	2012	2013	2014	Budget 2015
Achats et variations de stocks	2,8	2,7	3,0	3,0	3,1	2,5
Autres achats et charges externes (dont frais de diffusion)	173,4	177,0	176,6	174,1	174,0	172,6
Impôts et taxes	23,2	25,3	25,0	26,0	26,2	39,4
Charges de personnel	363,0	376	381,0	384,0	399,0	402,1
Dotations aux amortissements et provisions	27,6	32,2	34,9	45,6	51,0	79,5
Autres charges de gestion courante	34,1	34,6	44,7	39,2	38,2	37,3
Total	624,1	647,8	665,2	671,9	691,5	733,4

*Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs***Évolution des effectifs de Radio France depuis 2010***(en ETP)*

	2010	2011	2012	2013	2014	Budget 2015
Personnel permanent	4 218	4 199	4 187	4 211	4 211	4 254,2
Personnel occasionnel*	387	440	435	392	449	-
Total	4 605	4 639	4 622	4 603	4 660	-

*Le nombre d'ETP de personnels occasionnels prend en compte les CDD (base 260 jours) et les alternants (professionnalisation et apprentissage)

Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

Entre 2010 et 2015, les dépenses de Radio France se sont avérées très dynamiques, avec une hausse de 17,5 %.

¹ Radio France considère l'ensemble de ces dépenses comme relevant du fonctionnement courant de la société, dans la mesure où l'ensemble de ses activités (radiophoniques, musicales, culturelles) est assurée en interne par les personnels de la société.

D'après les informations transmises par la société, ce dynamisme tient en particulier à la « *forte augmentation des dotations aux amortissements et provisions, liées pour l'essentiel au chantier de réhabilitation de la Maison de la Radio et à l'amortissement des bâtiments réhabilités* »¹.

En outre, les **charges de personnel ont augmenté de plus de 2 % en moyenne sur la période, évolution non commentée par Radio France dans les documents remis à vos rapporteurs.**

c) Les principaux postes de dépenses d'Arte France

Évolution des principaux postes de dépenses d'Arte France depuis 2010

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	Budget 2015
Plan de production et d'achats	109,0	114,4	133,1	129,7	130,8	130,8
Coûts de diffusion	27,1	25,2	20,8	20,8	20,6	20,7
Frais généraux	7,7	8,7	8,3	8,8	8,4	9,2
Frais de personnel, y compris action sociale et formation	19,0	21,1	20,2	20,6	20,8	21,9
Dont personnel permanent	16,8	18,8	17,5	17,6	17,9	19,2
Dont personnel renfort et remplacement	1,0	1,1	1,2	1,5	1,4	1,1
Total	162,8	169,7	182,4	179,9	180,6	182,6

Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

Le principal poste de dépenses d'Arte France tient à **l'investissement direct dans les programmes** (« plan de production et d'achats »), qui constitue l'un des objectifs principaux du COM 2012-2016.

La diminution des coûts de diffusion entre 2010 et 2012 a été permise par la « *renégociation des contrats de certains émetteurs* »². En outre, « *l'arrêt de la diffusion en TNT standard en 2016, dans le contexte de la cession des fréquences de la bande 700, offre à l'avenir à Arte France des perspectives d'économies supplémentaires significatives* »³.

¹ Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs.

² Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs.

³ Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs.

*d) Les principaux postes de dépenses de France Médias Monde***Évolution des principaux postes de dépenses de France Médias Monde depuis 2011¹***(en millions d'euros)*

	2011 ²	2012	2013	2014	Budget 2015
Charges d'exploitations	262,3	243,8	247,6	249,9	252,5
Coût des grilles de programmes	159,8	158,4	162,1	166,9	168,6
Rédactions	104,4	107,4	108,1	112,6	112,3
<i>Dont RFI</i>	47,2	47,8	48,3	49,7	50,8
<i>Dont France 24</i>	50,7	52,7	53,0	55,3	54,1
<i>Dont MDC</i>	6,4	6,9	6,7	7,6	7,4
Coûts techniques	51,4	51,0	54,0	54,3	56,3
Frais de diffusion/distribution	36,8	26,1	27,4	26,8	26,3
Nouveaux médias	7,9	7,1	7,8	8,6	7,6
Filiale ³	0,8	0,6	0,5	0,6	0,6
Fonctions transverses, support et frais généraux	61,0	51,7	49,8	47,1	49,3

Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

D'après les informations communiquées par FMM, le dynamisme des coûts des rédactions sur la période étudiée tient essentiellement au **renforcement de la production de contenus originaux** et à la progression mécanique annuelle des charges de personnel qui représente 70 % de ce poste.

De surcroît, l'augmentation des coûts techniques depuis 2013 est liée à la mise en œuvre d'un nouveau système de production pour France 24, qui doit permettre à la chaîne de **diffuser en haute définition**.

La baisse des charges de distribution de FMM de 11 millions d'euros entre 2011 et 2013 résulte de la décision de réduire fortement la diffusion en ondes courtes de RFI à compter de 2012.

Enfin, la réduction significative des frais généraux et charges afférentes aux fonctions supports entre 2011 et 2012 résulte des **économies permises par les plans de départs volontaires mis en place chez RFI entre 2009 et 2011**.

¹ Hors plans de départ volontaires.

² Les changements de maquettes budgétaires relatifs à la création d'une entreprise unique ne permettent pas de reconstituer les charges d'exploitation à périmètre constant pour 2010.

³ RFI Romania.

Évolution de la masse salariale et des effectifs de FMM depuis 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	Budget 2015
Masse salariale (M€)	120,7	122,5	124,7	126,4	132,8	133,2
ETP*	1793	1724	1703	1714	1762	1770

*Permanents et non-permanents

Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

D'après les informations recueillies auprès de FMM, « *hors coût de l'harmonisation sociale, la masse salariale a augmenté de 3,4 % entre 2010 et 2013, soit une augmentation moyenne annuelle de 1,1 %* »¹.

Les économies réalisées dans le cadre des deux plans de départs volontaires successifs ont été redéployées pour financer la poursuite du développement des entités de FMM, notamment France 24. L'entreprise estime que « *sans la mise en place de ces deux plans de départ, les effectifs et la masse salariale auraient progressé très fortement* »² et indique que, à compter de 2013, le budget de masse salariale prend en compte une enveloppe budgétaire pour le financement de l'harmonisation sociale qui représente en année pleine un montant de 3,5 millions d'euros.

Contrairement à l'objectif de stabilité des effectifs de la société prévu par le COM 2013-2015 au titre de l'année 2014, fin 2014, **les effectifs de FMM ont augmenté de 48 ETP (+2,8 %)**. La société justifie cette entorse au COM « *par le renfort de personnel nécessaire au passage au dispositif de production en haute définition (6 ETP), l'internalisation de certains prestataires (10 ETP), le renforcement des effectifs des rédactions de France 24 (22 ETP) et l'augmentation des remplacements relatifs à des congés « longue maladie » dans la rédaction de RFI (10 ETP)* ». En conséquence, **en 2014, la masse salariale a atteint 132,8 millions d'euros, soit une progression de 5 % (+ 6,4 millions d'euros) par rapport à 2013**, « *en raison de la progression annuelle de la masse salariale de 1,6 % conformément au cadrage et au renforcement des effectifs* »³.

¹ Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs.

² Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs.

³ Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs.

e) Les principaux postes de dépenses de l'INA

Évolution des principaux postes de dépenses de l'INA depuis 2010

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	Budget 2015
Charges d'exploitation (hors amortissements et provisions)	101	105,8	113,2	110,7	108,8	109,1
Charges de personnel	60,9	63,3	64,2	67,3	66,5	67,5
Dont personnel permanent	57,1	59,7	60,5	63,2	62,3	63,7
Dont personnel non-permanent	3,8	3,6	3,7	4,1	4,2	3,8
Autres charges d'exploitation	40,1	42,5	49	43,4	42,3	41,6
Collections	6,2	5,3	5,4	6,2	4,9	4,2
Contenus	6,6	7,8	7,5	4,8	4,2	6,5
Enseignement/ recherche/formation	3	4,9	4,6	2,8	3	3
Fonctions supports	24,3	24,5	31,5	26,8	28	27,9

Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

Sur la période 2010-2015, les charges de personnel représentent de 57 % à 62 % des charges d'exploitation de l'INA. D'après les informations communiquées à vos rapporteurs, « à effectif stable sur la période 2010-2014, la progression des charges de personnel s'explique principalement par l'application de l'accord collectif (...). En 2012, la forte progression des autres charges d'exploitation s'explique par une charge ponctuelle et non pérenne d'assurance liée aux indemnités de fin de carrière de 7,6 millions d'euros »¹.

f) Les principaux postes de dépenses de TV5 Monde

Évolution des principaux postes de TV5 Monde depuis 2011

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	Budget 2015
Charges d'exploitation courantes	105,8	109,1	107,7	106,9	106,7
Coût des grilles de programmes	74,4	76,9	76,3	75,9	75,6
Dépenses de programmes	56,3	58	55,6	57,4	56
Dépenses techniques de fabrication des signaux	18,1	18,9	20,7	18,5	19,6
Frais de diffusion/distribution	23,8	24,3	23,3	22,8	22,8
Coûts généraux et fonctions supports	7,6	7,9	8,1	8,2	8,3

Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

¹ Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs.

Le coût des grilles de programme, qui représente le poste de dépense le plus important de TV5 Monde, **a progressé de 1,6 % entre 2011 et 2014.**

Selon TV5 Monde, *« entre 2011 et 2015, les dépenses de programme ont progressé de manière cyclique les années paires en raison du coût de couverture des sommets de la francophonie 2012 et 2014 (environ 0,7 million d'euros par an) et de la couverture des élections française et américaines en 2012 »*. En outre, *« la progression de 7,8 % des coûts généraux et fonctions supports s'explique principalement par la progression des charges locatives de la société qui ont été renégociées à la baisse à partir de 2015 et de l'augmentation des impôts, et plus particulièrement de la taxe sur les salaires »*¹.

g) De premiers efforts de rationalisation des dépenses

Il convient de souligner que la plupart des sociétés de l'audiovisuel public ont initié des **efforts de rationalisation des dépenses, qui doivent être amplifiés et poursuivis.**

Par exemple, en 2014, France Télévisions est parvenue à diminuer ses coûts de diffusion de plus de 4 % grâce à l'optimisation des coûts de transport et de diffusion en métropole. En outre, les coûts opérationnels du diffuseur et ses frais généraux atteignent une baisse de 2 %.

De façon beaucoup plus structurante, dans le cadre de la mise en place de l'entreprise unique, comme le souligne Delphine Ernotte Cunci dans le message qu'elle a adressé aux administrateurs de France Télévisions le 14 septembre dernier, le nouveau plan d'économies qu'elle propose pour redresser l'équilibre du groupe *« viendra s'ajouter aux efforts accomplis entre 2012 et 2015 par l'entreprise, qui auront fait baisser les charges opérationnelles de 70 millions d'euros et les effectifs de l'entreprise commune de 740 ETP soit - 7% »*.

Concernant Radio France, il convient d'observer, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport d'avril 2015, que *« le poids de la diffusion reste important (74,5 millions d'euros en 2013). La baisse des coûts de diffusion FM doit se poursuivre dans le cadre de la remise en concurrence des marchés de diffusion effectuée en 2013 »*². On ne peut que constater, à cet égard, la coïncidence entre la stabilité des charges de diffusion de Radio France depuis 2003 à un niveau élevé (autour de 77-78 millions d'euros/an) et le **maintien d'un quasi-monopole de TDF qui possède une part de marché de 91 % en nombre de sites actifs**. Selon les concurrents de TDF, cette situation s'expliquerait par le fait que Radio France n'aurait pas lancé régulièrement des appels d'offres permettant la mise en concurrence effective de ses prestations

¹ Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs.

² « Radio France : les raisons d'une crise, les pistes d'une réforme », Cour des comptes, rapport public thématique, avril 2015.

de diffusion¹ et que l'ARCEP n'aurait pas suffisamment veillé à assurer la régulation du marché. Or, **rien que sur le volume de diffusion en FM dont le coût avoisine les 60 millions d'euros, les concurrents de TDF considèrent qu'une mise en concurrence réelle des prestations de diffusion serait susceptible de créer des gains de charges compris entre 20 et 30 %, soit environ 15 millions d'économies par an².**

Les dépenses de fonctionnement courant d'Arte France (dits « frais généraux ») apparaissent maîtrisées. Elles s'élèvent ainsi à des niveaux inférieurs à ceux prévus par le COM 2012-2016. Cette performance est le fruit du développement d'une politique d'appels d'offres et de modernisation des outils de gestion (numérisation, politique de développement durable). Le suivi des dépenses de fonctionnement courant fait d'ailleurs l'objet d'un indicateur du COM. Au total, les charges de fonctionnement courant (services communs et administration générale) prévues en 2014 et 2015 sont en retrait de 9 % par rapport à la trajectoire prévue par le COM. En outre, les frais de personnel s'avèrent stables sur la période. Pour nuancer ces performances, on relèvera le caractère favorable de la trajectoire financière prévue par le COM en cours d'exécution.

Pour sa part, sur la période 2011-2015, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs, **France Médias Monde a réalisé 40 millions d'euros d'économies, soit 15 % du budget**, dont 19 millions d'euros au titre des plans de départ et 21 millions d'euros sur les achats et autres frais de fonctionnement, à travers une renégociation systématique des grands contrats (coûts de diffusion, maintenance) et la mise en œuvre **d'un plan d'économies sur l'ensemble des coûts de fonctionnement et fonctions supports.**

Pour mémoire, la **mise en œuvre de deux plans de départ volontaires (PDV) successifs a entraîné sur 2009-2013 une baisse nette des effectifs de 253 équivalents temps plein**, soit une réduction de près de 20 % des effectifs permanents concentrée principalement sur la radio et, dans une moindre mesure, sur l'ensemble des fonctions supports.

¹ Seulement 600 fréquences auraient été soumises à une procédure d'appel d'offres et attribuées sur un total de 2 400.

² France Télévisions, qui a déjà procédé à l'ouverture à la concurrence de l'ensemble des sites de TDF dans le cadre d'une régulation ex ante mise en place par l'ARCEP, a pu bénéficier d'une baisse de plus de 20 % de ses coûts de diffusion.

Les deux plans de sauvegarde de l'emploi intervenus au sein de FMM ex-AEF

Entre 2009 et 2015, deux plans de sauvegarde de l'emploi ont été mis en œuvre au sein de Radio France Internationale (RFI) en 2009, puis au sein du groupe Audiovisuel Extérieur de la France (AEF) en 2012.

Le plan de sauvegarde de l'emploi de 2009 mis en œuvre au sein de RFI

Afin de redresser la situation financière de RFI, sa direction a engagé en 2009 un plan global de modernisation (PGM). Ce plan s'est accompagné d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) comprenant l'ensemble des mesures d'accompagnement de la mise en œuvre du PGM : reclassements, départs volontaires, mise à la retraite et licenciements. Il s'est traduit par la **suppression de 206 postes et la création de 34 autres**. La mise en œuvre de ce PGM a permis de **réorganiser les rédactions en langue étrangère**, de revoir le nombre de langues de diffusion de RFI, et **d'assainir sa situation financière**.

Le plan de sauvegarde de l'emploi de 2012 mis en œuvre au sein du groupe AEF

Dans le cadre de la réorganisation opérationnelle du groupe France Médias Monde (FMM), ex-AEF, la société a mis en œuvre en 2012 un plan de départs volontaires au niveau de l'ensemble de ses services qui s'est traduite par **108 départs** (12 personnes de la rédaction de France 24, 54 personnes de la rédaction de RFI, 5 personnes de Monte Carlo Doualiya (MCD), 16 personnes de la direction des techniques et des systèmes informatiques (DTSI) et enfin 21 personnes employées pour les fonctions supports). Une partie de ces départs a été compensée, notamment du fait du maintien des rédactions séparées.

Ce plan représente un **coût global de 23,8 millions d'euros**. En termes de financement, l'AEF a reçu de l'État une première subvention d'exploitation exceptionnelle de 17,8 millions d'euros fin 2011, le solde ayant fait l'objet en 2012 de l'attribution d'une seconde subvention d'exploitation de 6,3 millions d'euros dont le versement est intervenu en janvier 2013.

Source : réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

La rationalisation des dépenses atteint toutefois ses limites. Comme l'a indiqué FMM à vos rapporteurs, ces efforts de productivité et d'économies sont arrivés à leur terme :

- **au niveau de la masse salariale** sur laquelle l'entreprise ne dispose plus d'aucune marge de manœuvre à la suite des deux plans sociaux ;
- **au niveau de l'ensemble des frais de fonctionnement** de l'entreprise qui ont été réduits de façon drastique.

D'autres marges de manœuvre de réduction des dépenses devront donc être trouvées à travers le **renforcement des synergies, des mutualisations et des coopérations** (cf. *infra*).

2. La défaillance de la gouvernance et de l'exercice de la tutelle

Le groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions coordonné par Marc Schwartz a relevé que *« les missions de service public et les objectifs assignés par l'État forment une architecture complexe, et sont porteurs d'exigences toujours plus nombreuses »*. En particulier, il a souligné **l'inflation du nombre de sujets** devant être traités dans les COM des organismes de l'audiovisuel public, qui depuis 2000 ont **plus que doublé**, passant de cinq à onze¹. En outre, il déplore l'inutile redondance du COM de France Télévisions avec la loi et le cahier des charges, ainsi que la lourdeur finale du contrat dans laquelle le projet stratégique défini par l'entreprise et accepté par l'État est totalement dilué :

*« Il résulte de cette situation que le COM est un document long (70 pages), contenant des **objectifs nombreux** (plus d'une quarantaine) et **insuffisamment hiérarchisés**, qui ne permettent pas de dégager **une vision claire des attentes de l'État à l'égard de l'entreprise**. Sa **rédaction complexe** traduit son caractère longuement négocié, les échanges avec les pouvoirs publics durant souvent plus d'un an. Enfin, et dans la mesure où le COM joue dans les faits un rôle de support des orientations stratégiques, il ne permet pas davantage de faire apparaître clairement **la vision stratégique de l'entreprise**, ce qui se traduit par une appropriation interne insuffisante »*.

Ce diagnostic peut être **étendu à tous les COM** des organismes de l'audiovisuel public.

Le groupe de travail a également critiqué *« une gouvernance qui a du mal à se détacher de l'exercice traditionnel de la tutelle »*². Il a justement relevé en particulier :

- *« l'existence d'échanges décisionnaires entre l'entreprise et les seuls représentants de l'État, en amont de la réunion du conseil, sur un certain nombre de décisions stratégiques (négociations sur le COM) ou inhérentes à la gestion de l'entreprise (adoption du budget) »* ;

- *« l'existence d'injonctions parfois contradictoires adressées par l'État »*.

Dans sa composition actuelle³, le conseil d'administration de France Télévisions comprend parmi ses quinze membres, outre un membre de l'Agence des participations de l'État (APE) qui représente les intérêts de l'État-actionnaire, le directeur général des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture, un membre de la direction du budget du ministère de l'économie et des finances et un représentant du ministère des outre-mer. Cette présence démultipliée de l'État - à laquelle s'ajoutent trois autres fonctionnaires au titre des personnalités qualifiées et le représentant du contrôle général économique et financier - que l'on retrouve chez Radio France⁴ et France Médias Monde, ne permet pas au conseil d'administration de jouer son rôle dans la vie de l'entreprise.

¹ Voir le rapport précité page 49, au sujet de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986.

² Rapport précité, page 51.

³ <http://www.francetelevisions.fr/groupe/conseil-d-administration>.

⁴ <http://www.radiofrance.fr/l-entreprise/conseil-d-administration>.

Vos rapporteurs observent également que la présence au conseil d'administration de France Télévisions de la présidente du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) pourrait poser question compte tenu du débat complexe qui oppose les diffuseurs aux producteurs à propos des droits attachés aux investissements dans la production.

Une autre question concerne les membres nommés par le CSA. Une incertitude juridique existe dans la loi puisqu'il n'est pas précisé si ces personnalités doivent être considérées comme « indépendantes » ou si elles pourraient être susceptibles de **faire remonter des informations au collège qui les a nommées**.

Si le conseil d'administration des sociétés de l'audiovisuel public est structurellement faible, vos rapporteurs ne peuvent **que saluer la démarche de transparence de la nouvelle présidente de France Télévisions** qui a décidé de s'adresser sans délai lundi 14 septembre 2015 à ses administrateurs pour les informer des conséquences, pour la société, des arbitrages du gouvernement sur les ressources de l'audiovisuel public. Cette préoccupation du respect scrupuleux des prérogatives du conseil d'administration est à saluer et pourrait signifier une évolution positive quant au rôle de cette instance.

C. ... AINSI QUE PAR DES CAUSES CONJONCTURELLES

1. Un changement des usages induit par une révolution technologique

L'audiovisuel connaît un processus de transformation commun à de nombreux secteurs industriels du fait de la révolution numérique. Ce processus de délinéarisation, qu'il convient toutefois de relativiser¹, pousse les acteurs historiques que sont les chaînes de télévision et les radios à se réinventer. Les caractéristiques de cette transformation sont aujourd'hui bien connues et ont déjà fait l'objet de travaux du Sénat². Elles se traduisent notamment par :

- une **évolution des usages à travers l'individualisation de la consommation audiovisuelle** qui favorise l'essor de la télévision de rattrapage et le développement du « second écran » (*smartphone* ou *tablette*), ainsi que le développement de la radio sur Internet (ou « IP » pour Internet Protocole) et des *podcasts* ;

¹ Cf. *La synthèse du rapport du groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions*, page 3 : « Contrairement à ce que l'on peut parfois lire, la télévision linéaire reste le média le plus pratiqué (3h41 en moyenne quotidienne en 2014). »

² Voir à cet égard le rapport d'information de Catherine Morin-Desailly n° 783 (2013-2014) du 25 juillet 2014 sur « Les nouveaux usages de la télévision ».

- **l'accroissement de l'offre à travers l'augmentation du nombre des chaînes de la TNT** qui amplifie sensiblement la concurrence à laquelle est soumis le service public et favorise une fragmentation des audiences et une baisse des ressources publicitaires des acteurs historiques fragilisant leurs politiques d'investissement ;

- **le développement de plateformes** (*Netflix, Canalplay*) qui remettent en cause les fondements mêmes d'une chaîne de télévision et du métier d'éditeur de programmes audiovisuels en s'appuyant sur la collecte et le traitement de données pour produire des recommandations personnalisées. Un phénomène de même nature était déjà en cours pour la musique au travers de plateformes de *streaming* (*Deezer, Spotify*) qui permettent à l'auditeur de bénéficier d'une programmation personnalisée ;

- **la distribution de programmes directement par Internet** (« *over the top* ») sans passer par les *boxes* des opérateurs, soit à travers les plateformes vidéo (*Youtube, Dailymotion*), soit à travers des dispositifs qui permettent de basculer des contenus directement d'Internet vers les téléviseurs (*Chromecast de Google*) ;

- une **internationalisation de la concurrence**, avec l'apparition d'acteurs présents dans des dizaines de pays qui investissent dans des productions à vocation mondiale dans la fiction (*Netflix*) et/ou se portent acquéreurs de droits mondiaux dans le sport¹ (*BeIn Sport, Discovery*).

Face à ces évolutions technologiques, c'est le modèle historique de l'audiovisuel public à caractère national évoluant dans un univers peu concurrentiel qui est mis en cause. Cette évolution de l'offre de contenus est par ailleurs à mettre en parallèle avec les changements de pratiques qui induisent une mutation de la demande. L'évolution des comportements des plus jeunes générations, qui n'accordent plus le même intérêt à la consommation de contenus « linéaires », et la surreprésentation des générations les plus âgées dans l'audience des médias de service public font, en effet, émerger le **risque d'un décrochage structurel des médias de services publics dans les années à venir en l'absence d'une remise en cause radicale.**

Ce constat est aujourd'hui largement partagé, comme en témoignent plusieurs rapports publiés ces derniers mois, mais les conséquences à tirer de cette situation font encore débat. Une véritable stratégie reste, en fait, à définir qui permettrait de reconstruire un nouveau modèle et le Parlement ne peut être absent de cette réflexion qui, pour être ambitieuse, nécessitera des évolutions législatives.

¹ L'américain *Discovery*, propriétaire d'*Eurosport*, a remporté l'appel d'offres concernant la diffusion des Jeux Olympiques 2018/2020-2022/2024 qui porte sur les droits européens. Si France Télévisions et la BBC avaient sécurisé leurs droits pour les éditions de 2016 et de 2018/2020, cela signifie notamment que le diffuseur public – sauf à racheter des droits à *Discovery* – ne diffusera pas les Jeux de 2024 pour lesquels la ville de Paris est candidate.

2. Le poids de la régulation budgétaire dans le contexte d'assainissement des comptes publics

La fragilité de la situation financière des sociétés de l'audiovisuel public s'explique également en partie par le contexte budgétaire actuel de maîtrise des dépenses publiques. À ce titre, les sociétés de l'audiovisuel public ont elles aussi été concernées par la régulation budgétaire, ce qui, en tant qu'entreprises, **peut être un facteur déstabilisant**.

Ainsi, en 2014, l'exécution budgétaire du compte de concours financiers a été marquée par **des annulations de crédits au titre de la contribution à la réduction des dépenses publiques**, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 8 août 2014¹. Celles-ci **n'ont concerné que Radio France et France Médias Monde (FMM)** et visaient à redistribuer de la CAP à France Télévisions pour atténuer l'effet de l'annulation de crédits de sa dotation budgétaire.

La dotation publique totale accordée à France Télévisions a en effet été réduite de 7 millions d'euros. Pour mémoire, ce montant résulte d'une baisse de 9,1 millions d'euros du montant attribué à la société publique au titre du programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » de la mission « Médias, livre et industries culturelles », atténuée par un relèvement des crédits à hauteur de 2,1 millions d'euros hors taxe du programme 841 « France Télévisions » du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », ces deux millions d'euros étant respectivement supportés par Radio France et France Médias Monde².

Malgré tout, il est indéniable que **les sociétés de l'audiovisuel public ont été jusqu'en 2012 épargnées par l'effort de redressement des comptes publics**. Elles ont en effet bénéficié de **ressources plus dynamiques que le budget général ou que les opérateurs de l'État**, situation favorable qui a suscité la critique récurrente de la Cour des comptes : *« le recours à un compte de concours financiers ne répond pas à la définition donnée par l'article 24 de la LOLF. Il crée une **distorsion de traitement avec la comptabilité générale**, difficile à expliquer, et **permet d'exonérer les avances à l'audiovisuel public de toute discipline budgétaire**, puisque les **dépenses faites sur ce compte** – comme d'ailleurs les dépenses pour ordre du programme 200 – Remboursements et dégrèvements des impôts d'État – **échappent à la norme de dépense** »*³.

La Cour des comptes regrettait ainsi en 2013 le fait que **« les sociétés de l'audiovisuel public n'ont pas été soumises à la norme d'évolution de la**

¹ Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

² Pour mémoire, initialement, les annulations de crédits concernaient l'ensemble des organismes de l'audiovisuel public mais, au cours du débat parlementaire, des amendements ont été adoptés afin d'en exempter Arte France et l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

³ Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte de concours financiers pour l'année 2012.

dépense publique, laquelle s'applique par ailleurs aux opérateurs de l'État. Ceci ne saurait affranchir l'audiovisuel public de l'effort général de maîtrise des finances de l'État, quelle que soit l'évolution des ressources issues de la contribution à l'audiovisuel public »¹.

Les comptes de concours financiers

Les comptes de concours financiers **retracent les prêts et avances consentis par l'État**. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Les comptes de concours financiers sont 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 prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État.

Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut, de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;
- soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au *Journal officiel* ;
- soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. **Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.**

Source : article 24 de la LOLF

Le graphique ci-après, qui présente l'évolution du montant de l'inflation et de la contribution à l'audiovisuel public depuis 2008, révèle ainsi que **le montant de cette dernière a progressé au-delà de l'inflation sur la période considérée, sans que les dotations budgétaires soient réduites à due concurrence, confirmant le « traitement de faveur » dont ont bénéficié les sociétés de l'audiovisuel public** au regard de la norme de dépense de l'État et de ses opérateurs. Ainsi, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014² a mis en place une double norme de dépenses :

- d'une part, les dépenses du budget général de l'État et les prélèvements sur recettes, hors charges de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État, doivent être stabilisés en valeur à périmètre constant : c'est la **norme « zéro valeur »** ;

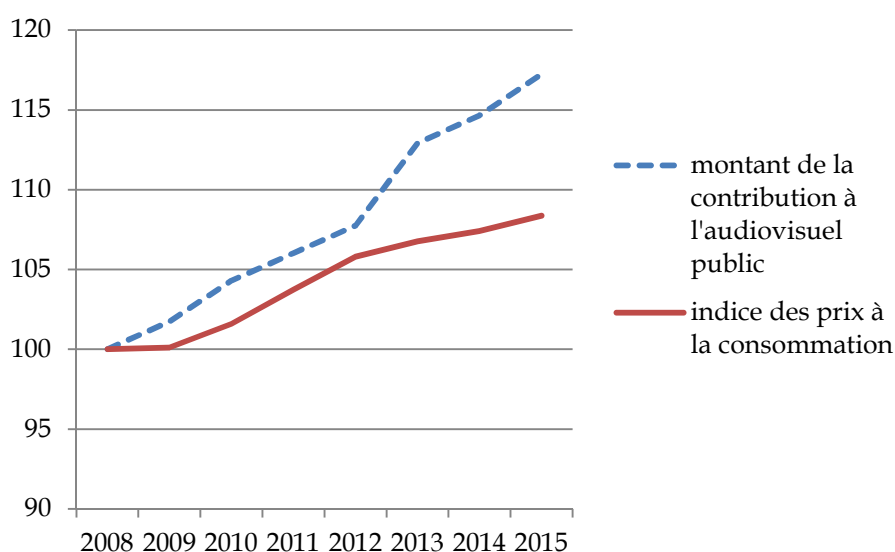
¹ Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte de concours financiers pour l'année 2012.

² Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

- d'autre part, la progression annuelle des crédits du budget général de l'État et des prélèvements sur recettes, y compris charges de la dette et dépenses de pensions doit être, à périmètre constant, au plus égale à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation : c'est la **norme « zéro volume »**.

Évolution comparée du montant de la contribution à l'audiovisuel public et du niveau d'inflation

(en euros, base 100 en 2008)



Source : commission des finances du Sénat, projet de loi de finances pour 2015, rapport n° 108 (2014-2015) de M. Albéric de Montgolfier, tome II, volume I, fascicule I, les conditions générales de l'équilibre financier, commentaire de l'article 27.

Face à ce constat, la Cour des comptes avait préconisé dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte de concours financiers pour l'année 2012 **l'application de la norme d'évolution de la dépense à l'ensemble des crédits consacrés à l'audiovisuel public**¹.

De fait, en exécution 2013 et 2014, **les crédits totaux attribués aux sociétés de l'audiovisuel public ont diminué respectivement de 1,1 % et de 1 % par rapport aux années précédentes**. Ils ont donc respecté la norme d'évolution de la dépense de l'État et permis la participation des entreprises de l'audiovisuel public à l'effort de redressement des comptes publics, **effort qui doit être poursuivi au cours des prochains exercices**.

¹ C'est-à-dire en prenant en compte les crédits du compte de concours financiers et ceux des programmes 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » et 115 « Action audiovisuelle extérieure » de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

Comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution de l'analyse budgétaire du compte de concours financiers pour l'année 2013, « le choix du législateur d'indexer le montant de la CAP sur l'inflation n'exonère pas le secteur de l'audiovisuel public du respect de cet objectif, il conduit simplement à **faire porter cet effort sur les crédits des programmes budgétaires (313 et 115) de la mission** « Médias, livre et industries culturelles ». Pour autant, **cet effort doit concerner l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public** et pas seulement France Télévisions et France Médias Monde, ce qui peut se traduire par une révision annuelle de la clé de répartition du produit de la contribution à l'audiovisuel public ».

Toutefois, la **direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) demeure très réticente à l'application de la norme d'évolution de la dépense aux crédits consacrés à l'audiovisuel public**. Elle estime en effet que cela revient à remettre en cause l'objectif de valeur constitutionnelle de préservation du pluralisme des courants d'expression et l'indépendance des médias publics.

Il n'en demeure pas moins que dans le contexte actuel très dégradé des finances publiques, **ces sociétés doivent poursuivre leur participation à l'effort d'assainissement des comptes publics en réduisant leurs dépenses**. Or, pour le moment, elles n'y sont parvenues que marginalement, alors que de nombreuses marges de manœuvre existent indéniablement (cf. *infra*).

D. UNE DÉGRADATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC AU NIVEAU EUROPÉEN

Les difficultés économiques et financières que traverse l'audiovisuel public français ne sont **pas un phénomène isolé**. Elles touchent également depuis plusieurs années les groupes de radiodiffusion publics des autres pays européens, conduisant même certains gouvernements à mettre en œuvre ou envisager des solutions radicales, comme **la fermeture pure et simple¹ ou la privatisation²**. Ainsi, début 2015, le groupe de télévision public espagnol, RTVE, financé à 50 % par des subventions budgétaires et à 50 % par un impôt sur les sociétés de téléphonie, affichait un déficit de 134 millions d'euros. Ou encore en juillet 2015, le groupe public anglais *British Broadcasting Corporation* (BBC) a annoncé la suppression de 1 000 emplois (sur 18 000). Cette mesure, destinée à économiser 50 millions de livres³, s'ajoute au large plan d'économies intitulé « *Delivering Quality First* » lancé en 2011, dont l'objectif était une économie totale de 700 millions de livres⁴ d'ici 2016-2017, ainsi qu'à la prise en charge par la BBC du coût des exonérations de redevance au profit des personnes âgées de plus de 75 ans.

¹ Cf. la fermeture brutale, le 11 juin 2013, de la radiotélévision grecque (ERT), finalement rouverte le 11 juin 2015.

² Cf. le projet, finalement abandonné en janvier 2013, de privatiser la radiotélévision portugaise (RTP).

³ Environ 70 millions d'euros.

⁴ Environ 993 millions d'euros.

Dans ce contexte, diverses réformes ont déjà été menées ou sont envisagées :

- en Allemagne, depuis le 1^{er} janvier 2013, la redevance, qui est la source de financement prioritaire de l'audiovisuel public, n'est plus prélevée en raison de la détention de récepteurs (radio ou télévision), mais par foyer et par entreprise. Pour les particuliers, une **contribution mensuelle de 17,98 euros¹** est perçue **par unité d'habitation**, qu'elle soit principale ou secondaire. À terme, et bien que l'augmentation des encaissements n'ait pas été un objectif, les **gains de cette réforme** sont évalués à **280 millions d'euros** par an par la KEF (*Kommission zur Ermittlung des Finanzdarfs des Rundfunkansaltens*), commission chargée du contrôle financier de l'audiovisuel public² (*cf. infra*).

- en Suisse, à la suite de la votation populaire du 14 juin 2015³, **la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV)** a été réformée. Le financement des programmes de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) et des 21 stations de radio et 13 chaînes sous contrat de service public local est jusqu'à présent majoritairement assuré⁴ par une **redevance de réception** payée par les ménages et les entreprises qui **possèdent un appareil de radio ou de télévision prêt à l'emploi**. La réforme adoptée prévoit de transformer la redevance en **redevance générale** à laquelle seraient assujettis tous les ménages et les entreprises⁵. L'augmentation du nombre d'assujettis permettra selon le gouvernement fédéral une réduction de la redevance (400 francs suisses au lieu de 451 francs suisses actuellement)⁶. La révision de la LRTV prévoit que **les ménages qui n'ont pas d'appareil de réception de radio ou de télévision pourront, pendant cinq ans, se faire dispenser de la redevance** (« *opting out* »). Le passage à la nouvelle redevance générale devrait intervenir entre **mi-2018 et début 2019**, après désignation du nouvel organe de perception dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres public⁷.

¹ Montant identique à ce qui était perçu pour la possession d'un téléviseur (pour une radio, le montant de la redevance était de 5,76 euros par mois).

² Source : réponse de la direction générale des médias et des industries culturelles au questionnaire de vos rapporteurs

³ Le « oui » l'a emporté à une très courte majorité, avec 50,1 % des voix exprimées.

⁴ 75% des recettes de la SSR proviennent de la redevance audiovisuelle et 25% des recettes commerciales et des autres produits.

⁵ Une seule redevance sera due par ménage et par entreprise, aucune redevance supplémentaire pour les domiciles secondaires, les mises en location de logements de vacances et toutes les filiales. Des exemptions sont prévues pour certains ménages et les entreprises qui ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à 500 000 francs suisses.

⁶ Source : dossier de l'Office fédéral de la communication OFCOM disponible à l'adresse suivante : <http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/04843/index.html?lang=fr>.

⁷ Aujourd'hui, il s'agit de la société privée Billag, filiale à 100 % de Swisscom.

• enfin, au Royaume-Uni, dans la perspective de l'élaboration de la nouvelle **charte royale** destinée à servir de **base constitutionnelle à la BBC** à partir du 1^{er} janvier 2017¹, d'importants travaux sont menés associant à la fois le Parlement, le gouvernement et le public. La Chambre des Communes a tout d'abord publié un rapport intitulé « *Future of the BBC* » en février 2015². Le gouvernement a ensuite lancé le 16 juillet 2015 une **consultation publique** sous forme de livre vert³ pour interroger le public sur les pistes de réforme de la future Charte royale, en termes de contenu du service public, de financement ou de gouvernance. Le *BBC Trust* a également lancé sa propre consultation⁴.

III. DES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC CONDAMNÉS À SE RÉINVENTER

A. UNE RÉFORME REPORTÉE AU PROCHAIN QUINQUENNAT

Au terme de leurs travaux, vos rapporteurs ont pu se forger une conviction : **les médias de service public ne peuvent plus compter seulement sur des facteurs extérieurs pour assurer leur avenir**. Ils doivent puiser en eux-mêmes les forces nécessaires à la poursuite de leur développement et **faire le deuil d'une hausse supplémentaire continue de leurs ressources publiques** - qui ont déjà fortement augmenté - ou de leurs recettes publicitaires qui sont plutôt destinées à voir leur importance relative se réduire compte tenu en particulier de la recomposition du marché publicitaire au bénéfice des chaînes de la TNT et des grands acteurs d'Internet.

La situation présente est en fait paradoxale. Le constat est partagé quant à la **nécessité de garantir, dans la durée, les moyens des médias de service public**, en tenant compte de l'évolution propre à chacune de ses ressources et de ses charges, mais les décisions sont **reportées à plus tard**. La nécessité de réformer la CAP n'est pas contestée, mais le calendrier de cette réforme est aujourd'hui subordonné aux échéances politiques. Alors que le rapport Schwartz appelait de ses vœux **une réforme ambitieuse du financement de l'audiovisuel public**, ce secteur est entré au contraire dans une longue phase de transition. On peut le regretter mais ce peut être également une chance afin de préparer une réforme d'envergure qui soit porteuse d'avenir. Dans ces conditions, vos rapporteurs ont estimé

¹ La Charte royale actuelle couvre la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2016.

² <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmcomeds/315/315.pdf>.

³ Voir la consultation lancée par le gouvernement britannique : <https://www.gov.uk/government/consultations/bbc-charter-review-public-consultation>.

⁴ Voir la consultation menée en ligne par la BBC : <https://consultations.external.bbc.co.uk/bbc/tomorrows-bbc/consultation/intro/view>.

nécessaire de proposer une **vision globale apte à inspirer un projet** qui soit en mesure de constituer un élément du débat de la prochaine élection présidentielle, une nouvelle vision de l'audiovisuel public ayant vocation à constituer une **priorité d'un prochain quinquennat**.

B. LES DIFFÉRENTES DIMENSIONS D'UN NOUVEAU PROJET POUR L'AUDIOVISUEL PUBLIC

La tâche à conduire ne saurait être sous-estimée car ce sont les fondations même du modèle économique et financier des médias de service public qui sont aujourd'hui atteintes et qui appellent une consolidation d'ampleur tant sur le plan de la redéfinition de l'identité du service public de l'audiovisuel public que sur les conséquences à en tirer vis-à-vis de la recherche de l'audience et des ressources financières.

Parmi les chantiers qui doivent être lancés figurent, en particulier :

- **la nécessité pour les médias de service public de mieux maîtriser leurs dépenses** : le nouveau modèle économique de l'audiovisuel public doit assurer une certaine stabilité de ses ressources dans la durée. **La contrepartie de cette meilleure visibilité financière doit être la poursuite des efforts de rigueur dans la gestion, tant en ce qui concerne la télévision que la radio publiques**. Ces efforts sont d'autant plus indispensables que les sources d'économies demeurent importantes dans ces sociétés ;

- **la place de la publicité sur le service public** : la publicité constituait jusqu'en 2009 une part substantielle du financement de la télévision publique et une part d'appoint pour Radio France. **La décision de supprimer la publicité en soirée sur les chaînes de France Télévisions** qui devait s'accompagner quelques années plus tard d'une disparition totale - finalement abandonnée - **a profondément perturbé le modèle financier du groupe public de télévision** à un moment où l'irruption des nouveaux géants de l'Internet avait pour effet de détourner une part grandissante du marché publicitaire au profit de ces nouveaux acteurs. Par ailleurs, le développement de la TNT a également eu un effet structurel sur le marché de la publicité au détriment des acteurs historiques. **La situation n'est aujourd'hui pas stabilisée car le marché des chaînes de la TNT continue à évoluer¹ et le régime de la publicité actuel de France Télévisions ne répond à aucune véritable logique**. Le gouvernement s'est interrogé au mois de septembre 2015 sur un rétablissement de la publicité en soirée pour pallier une réforme de la CAP, faisant de la publicité une

¹ Le groupe France Télévisions estime ainsi que l'intégration de la chaîne Numéro 23 au groupe NextRadioTV pourrait lui faire perdre entre 5 et 10 millions d'euros de recettes publicitaires du fait d'un « effet masse » tandis que le passage éventuel de Paris Première en clair à l'issue de l'appel d'offres HD lancé par le CSA pourrait également occasionner une concurrence supplémentaire sur le marché publicitaire.

variable d'ajustement du budget de l'audiovisuel public. Si cette idée a été abandonnée, c'est d'abord pour ne pas déstabiliser l'économie des médias privés compte tenu de la baisse tendancielle du marché publicitaire consacrée à la télévision¹, et non pour des raisons relatives au service public. Une **clarification** est donc nécessaire sur **le rôle de la publicité sur le service public**. Elle doit être menée en parallèle avec une réflexion sur la recherche d'audience qui ne peut être érigée en objectif prioritaire, au détriment de la qualité et de la création ;

Les effets indésirables sur les enfants de la publicité avant 20 heures

La décision de supprimer la publicité en soirée et de la maintenir en journée sur les chaînes de France Télévisions apparaît paradoxale puisque cela revient, dans les faits, à **maintenir l'exposition des enfants à la publicité**. Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, le sommet de l'exposition des enfants aux messages publicitaires n'intervient pas pendant les programmes destinés à la jeunesse mais entre 19 heures et 21 heures, lorsqu'ils regardent la télévision avec leurs parents. Les annonceurs ne s'y trompent pas qui n'hésitent pas à diffuser à cette heure-là des messages qui leur sont destinés² et qui ont pour caractéristique de promouvoir notamment des aliments à très faible qualité nutritionnelle qui sont responsables de la hausse de l'obésité³.

Cette situation invite à réexaminer les horaires des messages publicitaires sur le service public de télévision mais aussi à s'interroger sur leur nature, le fait que France Télévisions participe aujourd'hui directement à encourager des comportements alimentaires néfastes pour la santé constituant une anomalie difficilement justifiable aux yeux de vos rapporteurs.

- la nature des productions financées par le service public : les choix des équipes de France Télévisions depuis de nombreuses années ont eu pour effet de privilégier, comme TF1, **la production de fictions destinées à un large public peu innovantes et à l'ambition artistique souvent limitée**⁴. Cette ligne éditoriale a atteint ses objectifs en termes d'audience globale - **étant toutefois souligné que l'âge moyen du téléspectateur de France Télévisions est de 58 ans** -, mais pas en termes de

¹ Le marché publicitaire de la télévision était retombé à 93,6 points en 2014 par rapport à une base 100 en 2010.

² 93% des messages publicitaires destinés aux enfants occupent désormais des tranches horaires tous publics.

³ Selon une étude UFC - Que choisir ?, « sur l'ensemble de la journée, 80 % des publicités alimentaires destinées aux enfants portent sur des produits gras ou sucrés ».

⁴ La direction sortante de France Télévisions en était très satisfaite puisqu'elle constatait encore en juillet dernier que les audiences de la fiction étaient en progression et atteignaient des niveaux inégalés depuis sept ans. Si le service public est légitime à proposer des productions « grand public » à succès, fédératives, sur le modèle de TF1, la question doit néanmoins être posée sur la pertinence du choix qui a été fait de renoncer à produire toute série audacieuse s'adressant à des publics plus ciblés et exigeants et pouvant être considérées comme des productions de référence en France et à l'étranger, sur le modèle de ce que réussit à faire Canal+ et, dans une moindre mesure, Arte.

renforcement de l'identité du service public puisque **ces programmes auraient également leur place sur des chaînes privées et qu'ils ne répondent pas toujours à l'exigence de plus-value culturelle et d'originalité qui est attendue du service public.** Les conséquences de cette politique sont doubles : la liberté de création n'est pas suffisamment encouragée et les publics les plus exigeants se sont éloignés, en particulier les jeunes qui ne se retrouvent pas dans cette offre. **Une telle évolution fragilise la légitimité même des médias de service public et l'acceptabilité de son financement par la voie d'une redevance qui concerne plus de 27 millions de foyers.** En outre ces productions semblent difficilement exportables en raison de leur format, mais également du manque de performance de France Télévisions Distribution (FTD), qui peine à promouvoir ces fictions à l'étranger, ce qui prive France Télévisions d'une ressource qui pourrait être importante.

La situation paradoxale de la fiction télévisuelle française

C'est un peu la théorie du verre « à moitié vide et à moitié plein ». La 17^e édition du Festival de la fiction TV de La Rochelle a souligné **les bons résultats en termes d'audience des fictions TV françaises** tant en ce qui concerne les premières diffusions, les rediffusions et les exportations. Les ventes sont ainsi en hausse de 49,3 % à 38,9 millions d'euros de même que les préventes à 28,6 millions d'euros. Mais en valeur relative, ces ventes restent **en retrait des performances des autres pays européens.** Le président de l'Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA), Thomas Anargyros, rappelle ainsi que le volume de production français est limité à 750-800 heures contre 2 000 heures en Allemagne. Par ailleurs, **l'offre de fiction française est centrée sur le prime time** et accorderait **trop d'importance au genre policier** au détriment de thèmes plus audacieux. Le président du festival a ainsi dénoncé « *un assèchement de la diversité des genres et des formats* » qui reprend une critique souvent entendue concernant les réticences à produire des programmes « clivants ».

Le constat est aujourd'hui partagé : la demande trop « formatée » de France Télévisions en particulier amène les scénaristes et les producteurs à s'autocensurer, ce qui pose la question du rôle du service public dans son soutien à la diversité de la création. Seules les chaînes Canal+ et Arte apparaissent aujourd'hui comme des moteurs de la création. Cette situation fragilise fortement les grandes chaînes françaises face aux nouvelles plateformes (*Netflix, Amazon*) qui investissent dans des programmes plus attractifs, notamment pour les jeunes actifs.

DEUXIÈME PARTIE

UN OBJECTIF À L'HORIZON 2020 : RÉUNIR TOUS LES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC DANS UN MÊME GROUPE DOTÉ D'UN MODÈLE ÉCONOMIQUE ET D'UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉS

Les travaux menés par vos rapporteurs ont permis d'établir la **nécessité de définir un nouveau modèle économique et financier pour les sociétés de l'audiovisuel public**, qui doit reposer à la fois sur des ressources suffisantes, des coûts maîtrisés et une offre de programmes plus qualitative. Cette évolution nécessite de favoriser une nouvelle culture d'entreprise au sein des médias de service public et de désigner la recherche de mutualisations comme premier objectif, afin de recréer des marges de manœuvre financières. **Une telle évolution ne doit pas avoir pour seule justification des motifs financiers. Elle doit également avoir pour objectif de permettre de renforcer l'identité des médias de service public et de mieux différencier leur offre de programmes.**

Dans ces conditions, vos rapporteurs ont été amenés à examiner, puis à retenir, l'idée de **regrouper à moyen terme, d'ici 2020, l'ensemble des médias de services publics au sein d'une même entité** qui pourrait être dénommée « France Médias » afin – sur le modèle le plus attractif en Europe – de pouvoir **mieux affirmer l'identité propre au service public, renforcer les synergies et investir davantage dans le numérique et les contenus les plus innovants**. Si l'audiovisuel a besoin de pouvoir s'appuyer sur des moyens sécurisés dans la durée, vos rapporteurs sont aujourd'hui convaincus que ces moyens, pour être légitimes, doivent s'inscrire dans le cadre d'un projet ambitieux et mobilisateur pour les créateurs, les personnels de l'audiovisuel public et le public.

Le choix de la date de 2020 pour la création de ce nouveau groupe, « France Médias », vise d'abord à **engager un processus progressif de rapprochement des structures existantes qui permettra de respecter à la fois le temps de l'indispensable dialogue social** et les mandats des dirigeants actuels des sociétés publiques qui recevraient la mission de préparer l'échéance de 2020. Chaque mandat arrivant à son terme ne serait, dès lors, renouvelé que pour la durée restant à courir d'ici la date de constitution du nouveau groupe, qui serait doté d'une nouvelle gouvernance.

I. RÉAFFIRMER LES PRINCIPES ET LES VALEURS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

L'Union européenne de radio-télévision (UER, en anglais, *European Broadcasting Union*, EBU), association professionnelle européenne de radiodiffuseurs nationaux, a élaboré une déclaration relative aux valeurs fondamentales des médias de service public (MSP) qui énumère les six valeurs fondamentales suivantes :

- « *Universalité: s'adresser à tous, partout ;*
- « *Indépendance: jouir de la confiance du public ;*
- « *Excellence: se comporter avec intégrité et professionnalisme ;*
- « *Diversité: adopter une approche pluraliste ;*
- « *Obligation de rendre compte : savoir être à l'écoute du public et ouvrir un débat riche de sens ;*
- « *Innovation: être un moteur de l'innovation et de la créativité ».*

Le groupe de travail coordonné par Marc Schwartz les a repris à son compte lorsqu'il énonce : « *Les médias de service public sont garants de valeurs et d'exigences propres : l'universalité, l'indépendance, la diversité, l'excellence et l'innovation dans les programmes, l'obligation spécifique de rendre des comptes aux citoyens sur la qualité de leurs programmes et leur gestion* ».

Vos rapporteurs estiment que le **service public doit présenter une réelle spécificité et se distinguer des chaînes privées en termes de contenus**. C'est d'ailleurs en partie ce qui justifie son financement public. Entendue par vos rapporteurs, Frédérique Pfrunder, déléguée générale de « Le Mouvement associatif », nommée administratrice de Radio France en avril 2014 en application de l'article 47-2¹ de la loi de 1986 tel que modifiée par l'article 10 de la loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, indiquait que **le rapport au temps ainsi que la capacité de pouvoir mener de vrais débats de fond sur la durée**, sans être

¹ « Le conseil d'administration de la société Radio France comprend, outre le président, douze membres dont le mandat est de cinq ans :

1° Deux parlementaires désignés respectivement par les commissions chargées des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

2° Quatre représentants de l'État ;

3° Quatre personnalités indépendantes nommées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel à raison de leur compétence, dont une représente les associations de défense des consommateurs agréées au niveau national conformément à l'article L. 411-1 du code de la consommation ;

4° Deux représentants du personnel élus conformément aux dispositions applicables à l'élection des représentants du personnel aux conseils d'administration des entreprises visées au 4 de l'article 1^{er} de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 précitée. Pour les nominations effectuées en application des 2° et 3°, l'écart entre le nombre de membres de chaque sexe n'est pas supérieur à un ».

interrompus par la publicité, constituaient pour elle un atout réel du service public par rapport aux médias privés.

Dans cet esprit, vos rapporteurs souhaitent rappeler les principales valeurs que doit incarner selon eux le service public audiovisuel :

- contribuer à créer du **lien social** ;
- produire des **programmes fondés sur l'audace, la créativité**, la diversité et la réalité de la société contemporaine dans toutes ses dimensions ;
- **s'adresser à tous les publics, avec une offre plurielle**, alors que, comme le rappelait Marc Schwartz devant votre commission de la culture¹, l'âge moyen des téléspectateurs de France Télévisions est aujourd'hui de 58 ans, quand le téléspectateur moyen a 50 ans et que l'âge moyen de la population française est de 42 ans. De même, entendu par vos rapporteurs, Mathieu Gallet soulignait que les auditeurs de Radio France constituent un public relativement âgé et issu des catégories socio-professionnelles supérieures ;
- garantir une couverture la plus large possible du territoire.

Au-delà, vos rapporteurs estiment que, dans l'objectif de recréer du lien entre le public et l'audiovisuel public et de favoriser l'acceptabilité de la CAP, il serait sain, à l'exemple de ce qui se passe actuellement au Royaume-Uni concernant l'avenir de la BBC, **d'offrir la possibilité au public de s'exprimer périodiquement sur les questions structurantes**, à travers des consultations de type livre vert ou livre blanc². Les personnes consultées devraient être redevables de la CAP.

Proposition n° 1 : organiser des consultations régulières de redevables de la contribution à l'audiovisuel public sur le périmètre, le financement, la gouvernance et le contenu du service public, par exemple à l'occasion de la révision des contrats d'objectifs et de moyens (COM).

La spécificité du service public de l'audiovisuel ne peut s'incarner uniquement dans l'affirmation de valeurs, **elle doit également « se voir »** dans la réalité des programmes et dans la ligne éditoriale. À cet égard, vos rapporteurs réaffirment que les différences entre l'audiovisuel public et privé doivent être **immédiatement perceptibles**. Cette exigence particulière

¹ Audition de Marc Schwartz devant la commission de la culture du Sénat, 11 mars 2015.

² Voir la consultation lancée par le gouvernement britannique :

<https://www.gov.uk/government/consultations/bbc-charter-review-public-consultation> et celle menée en ligne par la BBC :

<https://consultations.external.bbc.co.uk/bbc/tomorrows-bbc/consultation/intro/view>.

doit amener le service public à reconsidérer son rapport à l'audience afin d'avoir toujours en tête le double souci de s'adresser au plus grand nombre en respectant toujours le public. Trop souvent, France Télévisions, dans ses choix de programmation a, par le passé, donné le sentiment qu'elle privilégiait plus l'audience qu'une relation adulte avec le public en proposant des programmes convenus ou peu innovants (séries américaines peu originales, émissions de divertissement accrocheuses, fictions françaises sans relief...).

II. TENDRE VERS UN MODÈLE ÉCONOMIQUE PLUS VERTUEUX ET PLUS EFFICACE

A. UNE RÉFORME DE LA CAP « À L'ALLEMANDE » EN 2018 PRÉCÉDÉE D'UNE PHASE DE STABILISATION DES RESSOURCES ET DES DÉPENSES

Les défauts intrinsèques de la contribution à l'audiovisuel public et la situation économique actuelle du secteur audiovisuel public plaident pour une **réforme de la CAP destinée à garantir sur le long terme un financement pérenne et prévisible aux sociétés de l'audiovisuel public.**

Comme l'écrit le rapporteur spécial François Baroin, « *compte tenu de sa part dans le budget des sociétés de l'audiovisuel public, la contribution à l'audiovisuel public demeurera encore longtemps la principale de leurs recettes, d'autant plus que le gouvernement a prévu l'extinction des crédits budgétaires à l'horizon 2017. (...) Ce constat plaide pour une refonte de la contribution à l'audiovisuel public, qui devrait être guidée par les principes de neutralité technologique et de justice fiscale* »¹.

Dans ce contexte, le scénario qui emporte la préférence de vos rapporteurs est la mise en place, à compter de l'année 2018, d'une **contribution forfaitaire universelle**, à l'exemple de la réforme qui a été initiée en Allemagne, ainsi qu'une **remise à plat du système actuel des remboursements et dégrèvements** particulièrement coûteux pour les finances publiques.

Dans l'attente de la mise en œuvre de cette réforme, il convient de **garantir la stabilité des ressources de l'audiovisuel public en 2016 et 2017**, afin d'apporter une **solution immédiate** aux situations de déficit de Radio France et de France Télévisions, tout **en évitant que ces sociétés aient à recourir à l'emprunt**, et sans affecter les financements de FMM, Arte France et l'INA. En tout état de cause, cette stabilisation des ressources serait **conditionnée à la réalisation d'objectifs d'économies précis définis dans les futurs COM.**

¹ Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014, rapport n° 604, Tome II, contribution des rapporteurs spéciaux, mission « Médias, livre et industries culturelles ».

Vos rapporteurs n'ont pas retenu **l'extension de l'assiette de la CAP aux appareils connectés tels que les tablettes et les smartphones**. Une telle solution présenterait en effet **plusieurs inconvénients notables**, pour un rendement supplémentaire limité.

La direction de la législation fiscale (DLF) estime ainsi que l'élargissement de la CAP aux ordinateurs et aux supports connectés ne rapporterait pas de revenus supplémentaires. En revanche, elle aurait des **conséquences du point de vue du contrôle de la fraude** puisque les effectifs consacrés à cette mission, par nature difficile, devraient être sensiblement augmentés dans la mesure où il est plus aisé de soustraire au paiement de la CAP la possession d'un *smartphone* ou d'une tablette que d'un poste de télévision. Enfin, **les fiscalistes soulignent la difficulté juridique associée à la caractérisation pérenne des objets connectés et des nouveaux supports**.

En outre, cette évolution ciblerait d'abord les jeunes.

De la même manière, vos rapporteurs n'ont pas retenu la taxation **des boxes Internet**, que l'on peut assimiler à un objet connecté. Par ailleurs, son acceptabilité se heurterait sans doute au fait que les *boxes* subissent déjà la fiscalité du numérique ***via la copie privée***. Enfin, une telle proposition ne résout en rien la problématique de *l'over the top* qui permet de s'abonner à *Netflix* ou *BeIn sport* directement sur un ordinateur, un téléphone ou une tablette et suivre ses programmes sans passer par une *box*.

L'année 2018 semble appropriée à vos rapporteurs pour passer à une contribution universelle, étant donné que le risque d'attrition de l'assiette de la CAP ne pèsera pas à court terme. En outre, ce délai permettrait de prendre en compte les conséquences qu'une telle réforme pourrait avoir sur la **requalification juridique de la CAP en prélèvement obligatoire**, du point de vue du respect des engagements budgétaires européens de la France dans le cadre du programme de stabilité. Enfin, les années 2016 et 2017 pourraient être mises à profit pour étudier attentivement quelles pourraient être les évolutions du système actuel de remboursement et de dégrèvement ainsi que sa prise en charge par le budget général (*cf. infra*).

En tout état de cause, la réforme proposée par vos rapporteurs n'a pas d'abord vocation à augmenter les ressources attribuées aux sociétés de l'audiovisuel public, mais avant tout à **moderniser l'assiette de la CAP afin de tenir compte des nouveaux modes d'accès aux services audiovisuel, le but étant de rétablir l'égalité de traitement fiscal entre usagers**. De surcroît, les ressources supplémentaires permises par la réforme pourraient **compenser une diminution de la publicité** sur les chaînes du service public audiovisuel (*cf. infra*).

1. À moyen terme, le passage d'une redevance à une contribution forfaitaire universelle inspirée de la réforme allemande

a) La réforme allemande : une contribution forfaitaire universelle qui n'est plus liée à une contrepartie fondée sur l'utilisation effective d'un service mais à une offre potentielle

L'Allemagne prélève une **contribution audiovisuelle, dite contribution obligatoire à l'audiovisuel public** (*Rundfunkbeitrag*) afin d'assurer le financement des chaînes de télévision publiques ARD et ZDF, diffusées au plan national et local, et de la radio publique allemande, soit 22 chaînes et 67 radios. **L'audiovisuel public allemand dans son ensemble bénéficie ainsi d'un montant de ressources publiques de l'ordre de 7 milliards d'euros.**

Jusqu'en décembre 2012, le **montant annuel de la redevance** variait en fonction du type et du nombre d'appareils détenus (radio, téléviseur, ordinateur) et **s'élevait de 69 euros pour la détention d'une radio ou d'un ordinateur à 216 euros pour celle d'un ou plusieurs téléviseurs.** Les foyers dépourvus de tout appareil n'y étaient pas soumis.

Toutefois, en raison de la multiplication de l'offre de nouveaux dispositifs permettant la réception de programmes audiovisuels, **l'assiette et les modalités de perception de la redevance ont été modifiées au 1^{er} janvier 2013.** Il en est de même de la dénomination juridique de la redevance, qui est dorénavant une contribution (*Beitrag*) et non plus une redevance proprement dite (*Gebühr*). **Ce changement permet de percevoir la contribution en contrepartie non plus d'un service rendu mais d'un accès possible au service.** Dès lors, aucune condition de détention d'un appareil n'est désormais requise. **La redevance n'est plus fondée sur la détention d'un récepteur mais elle est désormais obligatoire pour chaque lieu de résidence.**

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2013, pour les particuliers, une seule contribution audiovisuelle s'applique, fixée forfaitairement à 17,98 euros par mois, soit **216 euros par an et par foyer**, sans tenir compte du nombre ou du type d'appareils possédés¹.

Les bénéficiaires de prestations ou d'aides sociales pour la formation professionnelle, les personnes résidant dans les maisons de retraite ou des établissements médicalisés sont exonérés du paiement de la contribution².

¹ Cette contribution couvre aussi les véhicules de tourisme du foyer fiscal. En outre, une contribution doit être acquittée également pour les résidences secondaires.

² Les personnes handicapées peuvent, selon la nature de leur handicap, bénéficier d'une exonération ou d'une réduction du montant de la contribution.

La réforme avait vocation à simplifier le régime de prélèvement. Elle entendait tirer les conséquences de la convergence des médias et des supports, en faisant reposer la taxe sur les foyers et non plus sur les appareils de réception. Enfin, elle devait permettre de résorber la fraude et de diminuer les frais de gestion. Elle n'avait pas pour but de créer des ressources supplémentaires, mais simplement de **maintenir le niveau de revenus issus du précédent système, en prenant en compte le développement de l'Internet dans les foyers et en anticipant l'évolution des usages et des modes d'accès au service public audiovisuel.**

Dans les faits, elle s'est traduite par un surplus de recettes très significatif. En effet, la KEF¹ évalue le gain consécutif à cette réforme à 280 millions d'euros par an. Entre 2013 et 2014, les encaissements de redevance ont déjà augmenté de 188 millions d'euros. En outre, d'après les dernières données disponibles, sur la période allant de 2013 à 2016, ce **surplus atteindrait au total un montant compris entre 1,15 et 1,5 milliard d'euros.**

Suivant la même logique, **vos rapporteurs plaident donc pour la mise en place, à moyen terme, d'une CAP à l'allemande sous la forme d'une taxe touchant chaque foyer.** Une mission d'inspection pourrait étudier les modalités concrètes de cette réforme et en conduire les travaux préparatoires.

b) Une évolution qui pourrait modifier la nature juridique de la contribution à l'audiovisuel public et se traduire par des conséquences budgétaires significatives

En France, une **réforme similaire à la réforme allemande conduirait à ce que la nouvelle CAP ait les mêmes redevables que la taxe d'habitation².** Elle deviendrait alors une taxe forfaitaire recouvrée en même temps que la taxe d'habitation (TH), avec les mêmes modalités de mise en recouvrement et de contrôle.

Or, une évolution de ce type favoriserait probablement la **requalification de la CAP en prélèvement obligatoire au sens de la comptabilité nationale.** Pour mémoire, une recette peut être considérée comme un prélèvement obligatoire :

- s'il n'existe pas de choix dans le montant et dans les conditions de versement ;
- s'il n'existe pas de contrepartie immédiate ou si le montant ne dépend pas du coût du service rendu ;
- et si les destinataires des versements sont des administrations publiques.

¹ La KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzdarfs des Rundfunkansaltten, Commission d'étude des besoins financiers des organismes de régulation de la radiodiffusion) est chargée du contrôle financier de l'audiovisuel public allemand.

² En ne considérant que la CAP payée par les particuliers.

La CAP a bien actuellement une contrepartie directe et le coût du service rendu a été considéré par l'INSEE comme équivalent à celui du service rendu. Par ailleurs, la redevance n'est due que par les usagers et le service bénéficie seulement aux redevables du prélèvement. Dès lors, dans le cas où la CAP deviendrait une taxe, elle ne serait plus due par les seuls usagers du service, et le caractère direct de la contrepartie pourrait être remis en question. Cette modification pourrait par conséquent conduire le comptable national à traiter la CAP comme un **prélèvement obligatoire**.

Au-delà de l'aspect juridique, la direction du budget estime qu'une telle **requalification aurait pour conséquence une hausse du taux de prélèvements obligatoires d'environ 0,15 % du produit intérieur brut (PIB)** et serait de nature à favoriser le reclassement rapide en organismes divers d'administration centrale (ODAC) des sociétés de l'audiovisuel public, avec pour conséquences, d'une part, l'impossibilité de s'endetter, conformément à l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014¹ et, d'autre part, le reclassement de leur dette en dette publique.

Cet aspect ne doit pas être sous-estimé, alors que le Gouvernement, en conformité avec nos engagements européens, souhaite afficher une trajectoire globale des finances publiques s'inscrivant dans une baisse du niveau des prélèvements obligatoires.

L'abandon de toute condition de détention d'un récepteur entraînerait ipso facto la requalification de la CAP en prélèvement obligatoire (PO)

L'INSEE rappelle en premier lieu que les organismes de l'audiovisuel public hors INA sont aujourd'hui réputés recevoir une recette commerciale directement des ménages, sous la forme de quote-part des recettes de la CAP. Même si la CAP demeure un impôt, c'est ce raisonnement qui conduit à conférer à ces organismes le statut de sociétés non financières (SNF) au sens de la comptabilité nationale.

La nature commerciale de ces recettes, qui justifie l'exclusion de la CAP du classement en PO, serait remise en cause dans l'hypothèse de l'abandon de toute condition de détention d'un récepteur, car les recettes de la CAP perdraient leur caractère « marchand ». L'option d'un élargissement de l'assiette de la CAP à celle de la taxe d'habitation, soit à tous les foyers, s'inscrirait par exemple dans cette hypothèse.

La CAP serait alors requalifiée en PO, et les organismes de l'audiovisuel public en organismes divers d'administration centrale. Par suite, **leurs déficits et leurs dettes seraient consolidés dans le périmètre « maastrichtien »**.

Par ailleurs, l'INSEE considère que le critère de contrôle public est établi pour les organismes de l'audiovisuel public par le seul fait que l'État en soit le seul actionnaire. Les considérations sur les garanties d'indépendance du secteur (modalités de nomination des dirigeants, autonomie éditoriale, affectation des recettes de la CAP) sont inopérantes pour contester le contrôle de l'État.

Source : note de la DGMIC transmise à vos rapporteurs – synthèse de l'analyse de l'INSEE

¹ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

2. À court terme, une stabilisation des ressources conditionnée à la définition d'objectifs précis d'économies dans le cadre des nouveaux COM et le lancement d'une réflexion sur la remise à plat des dégrèvements

a) Envisager une hausse temporaire de deux euros de la CAP pour faciliter le retour à l'équilibre de France Télévisions et Radio France ?

Vos rapporteurs considèrent qu'un surplus temporaire de ressources est nécessaire pour **faciliter le retour à l'équilibre de France Télévisions et de Radio France**, tout en finançant de manière équitable France Médias Monde et Arte France. En effet, ces dernières sont parvenues à réaliser des baisses de leurs dépenses et ne **devraient pas être pénalisées par un effet de « vase communicant »**, qui peut s'avérer démotivant et ne plus les inciter à poursuivre leurs efforts de bonne gestion.

Compte tenu de cette situation, qui appelle une réaction immédiate, et **afin d'éviter de créer des situations d'endettement**, il pourrait être envisagé une hausse provisoire de la CAP, de l'ordre de **deux euros au-delà de l'inflation** pendant deux ans¹, en 2016 et en 2017, dans l'attente du passage de la CAP à la contribution forfaitaire universelle.

Toutefois, pour éviter d'augmenter une nouvelle fois la CAP, évolution qui pourrait légitimement **heurter les redevables au regard des dérives récentes et des efforts demandés** à tous les niveaux pour assainir les finances publiques, une **solution alternative** consisterait à reverser **l'intégralité du produit de la taxe pesant sur les opérateurs de communications électroniques² au financement de l'audiovisuel public**, comme cela aurait dû être le cas depuis la suppression de la publicité après 20 heures sur les antennes de France Télévisions³. Pour mémoire, en 2014, une dotation budgétaire de 112,7 millions d'euros a été versée à France Télévisions, alors que le rendement de la taxe était de 213 millions d'euros.

En tout état de cause, le surcroît de ressources accordé ne devrait bien entendu pas exonérer France Télévisions et Radio France de poursuivre et intensifier leurs efforts de maîtrise des dépenses, à travers la fixation d'objectifs chiffrés dans les COM en cours de négociation et d'une éventuelle évolution du périmètre de leurs offres au regard des résultats d'audiences.

¹ D'après les calculs de la DGMIC, 2 euros de CAP rapportent 50 millions d'euros supplémentaires (montant hors taxe) au bénéfice des sociétés de l'audiovisuel public.

² Article 302 bis KH du code général des impôts.

³ Vos rapporteurs estiment cette solution préférable à la hausse du taux de la taxe annoncée par la ministre de la culture et de la communication le 13 septembre 2015.

À cet égard, vos rapporteurs relèvent que le projet de COM de Radio France, présenté au cours du comité central d'entreprise (CCE) du 17 septembre 2015, s'articulera autour de **trois axes pour garantir le retour de l'entreprise à l'équilibre financier** :

- le **développement des ressources propres**, avec pour objectif des **recettes supplémentaires de 9 millions d'euros par rapport à 2014**, fondées sur la billetterie des manifestations organisées à la Maison de la Radio, la publicité digitale et la location d'espaces ;

- la **maîtrise des charges** ;

- la mise en œuvre d'un plan de financement adossé à un **soutien exceptionnel de l'État** (cf. *supra*), avec notamment une hausse de 1,5 % en 2018-2019 de la contribution à l'audiovisuel public attribuée à Radio France.

S'agissant de la maîtrise des charges, le projet de COM fixe à **5,20 millions d'euros d'ici 2019 les économies à dégager de la politique d'achats**. L'arrêt de la diffusion des ondes moyennes et longues en 2016 et 2017 devrait également permettre d'économiser **13 millions d'euros à compter de 2017**. De surcroît, une **réduction de 22 millions d'euros de la masse salariale d'ici 2019** est attendue, grâce au plan de non-remplacement de 270 postes. Enfin, les charges externes, qui s'élèvent à 174 millions d'euros en 2014, ont vocation à être allégées en 2019 grâce à la fin des locations d'espaces avenue Mangin et Kennedy jusqu'ici nécessaires en raison des travaux de réhabilitation.

En ce qui concerne France Télévisions, Delphine Ernotte Cunci a indiqué le 23 septembre 2015 que les **économies porteront « sur tout »**¹.

Proposition n° 2 : Pour répondre à la grave crise de financement de l'audiovisuel public, stabiliser ses ressources à travers le reversement de la totalité du produit de la taxe sur les opérateurs de télécommunications, ou, à défaut, envisager une hausse limitée et temporaire de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) en conditionnant cette évolution à la définition d'objectifs chiffrés d'économies dans le cadre des nouveaux COM.

b) Une remise à plat souhaitable des dégrèvements et exonérations de contribution à l'audiovisuel public et de leur prise en charge par le budget de l'État

La hausse du nombre de redevables de la CAP qui résulterait de la mise en place d'une contribution forfaitaire universelle se traduirait mécaniquement par une augmentation du montant des dégrèvements à la charge de l'État, en raison du montant garanti en loi de finances. **Dans le cadre des engagements européens de la France, ce coût potentiel pour le budget général ne doit pas être négligé.**

¹ Source : bulletin quotidien du 24 septembre 2015.

La direction du budget estime en effet que le million de foyers supplémentaires qui entrerait dans l'impôt appartient à 48 % aux quatre premiers déciles de revenus. Autrement dit, leur entrée dans l'impôt se traduirait sans doute par d'importants dégrèvements **qui pèseraient sur le budget général**.

Au-delà, sans remettre en cause la légitimité des dégrèvements au bénéfice des publics fragiles (notamment, les personnes handicapées), vos rapporteurs estiment que les conditions actuelles devraient être rationalisées. Il semble en effet peu cohérent que l'âge pris en compte pour bénéficier d'un dégrèvement au titre de l'article 1605 *bis* du code général des impôts soit de 60 ans, alors que l'âge moyen du téléspectateur de France Télévisions est de 58 ans.

Au Royaume-Uni, **l'âge pris en compte pour l'exonération est de 75 ans**. De plus, dans le cadre du plan de réforme et de réduction des dépenses de la BBC en cours d'élaboration, le gouvernement britannique a imposé au groupe, après des discussions budgétaires tendues, la prise en **charge de cette exonération, soit un montant de 750 millions de livres** - plus de 1 milliard d'euros - **par an à compter de 2020, ce qui représente presque 20 % du budget de la BBC**.

Ces constats et cet exemple, bien que radical, semblent plaider pour **une simplification et une rationalisation** du système actuel des remboursements et dégrèvements, **avant le passage à une contribution forfaitaire universelle**. Dès lors, on pourrait envisager une révision des conditions associées au bénéfice des dégrèvements¹ ou bien l'instauration de demi-tarifs pour les personnes concernées, **voire l'éventuelle prise en charge, totale ou partielle, des dégrèvements par les sociétés de l'audiovisuel public** dans le cadre d'une diminution maîtrisée des moyens affectés à l'audiovisuel public.

Au-delà, **la pertinence du mécanisme de garantie de ressources devra également être analysée**. Une mission d'inspection pourrait par exemple également étudier plusieurs scénarii de réforme et évaluer les gains susceptibles d'en résulter.

Proposition n° 3 : instaurer une contribution forfaitaire universelle sur le modèle allemand, à partir du 1^{er} janvier 2018.

Proposition n° 3.1 : rationaliser le système actuel des dégrèvements et des exonérations de contribution à l'audiovisuel public.

¹ Par exemple, pourrait être étudiée la possibilité de reculer la limite d'âge de 60 à 65 ans.

3. Une réforme globale susceptible de garantir dans la durée le financement de l'audiovisuel public, qui serait source de simplification et d'efficacité, tout en étant plus conforme à la justice fiscale

Nonobstant les questions de la requalification de la CAP en prélèvement obligatoire et du coût supplémentaire potentiel, pour le budget général, associé aux remboursements et dégrèvements, qui devront être étudiées attentivement dans le cadre des travaux préparatoires, **l'instauration d'une contribution par foyer « à l'allemande » à compter de 2018 présenterait de nombreux avantages.**

Tout d'abord, elle semble **plus conforme à la justice fiscale**, puisqu'elle permettrait de faire contribuer l'ensemble des foyers au paiement du service public audiovisuel, alors que la quasi-totalité des foyers est aujourd'hui au moins équipée soit d'une télévision, soit d'une radio, soit d'une tablette, soit d'un *smartphone*, soit d'une *box* Internet, autant de vecteurs qui rendent possible l'accès à ce service public.

En outre, la réforme proposée permettrait de **réduire le coût de gestion de la CAP**. En effet, la taxe devenant « universelle », elle serait recouvrée en même temps que la taxe d'habitation sous la forme d'une taxe supplémentaire forfaitaire, ce qui permettrait d'économiser des postes au ministère des finances qui étaient jusque-là consacrés à la gestion des déclarations de non-possession d'un récepteur et de contrôle de la fraude¹.

1,118 million de foyers déclarant ne pas avoir de télévision, on peut estimer à **152 millions d'euros** le gain à attendre, pour les sociétés de l'audiovisuel public, **d'une généralisation du paiement de la CAP à toutes les habitations principales.**

Toutefois, selon la nature des modalités retenues pour réformer la CAP², qui pourront être affinées en 2016 et 2017 dans le cadre de la préparation de la réforme, **le gain pour les sociétés de l'audiovisuel public pourrait osciller de 100 à 500 millions d'euros³**. Au regard de la situation allemande, il n'est d'ailleurs pas exclu que le gain s'avère supérieur aux prévisions, ce qui permettrait **de baisser le montant de la CAP**, à l'instar de ce qui est envisagé en Allemagne et a été annoncé en Suisse.

En conclusion, la réforme proposée a vocation à **simplifier le régime de prélèvement**. En instaurant une taxe généralisée par foyer, elle entend aussi répondre à la question de la diffusion multi-supports tout en contournant la solution juridiquement complexe que constitue l'assujettissement des détenteurs de terminaux permettant de recevoir la télévision.

¹ 181 ETPT à ce jour.

² Selon que l'on taxerait ou non les résidences secondaires, les entreprises, les hôtels...

³ Source : DGFIP.

Elle doit également permettre de **résorber la fraude et de diminuer les frais de gestion**. Enfin, elle **permettrait de supprimer, à tout le moins de réduire significativement la publicité à la télévision et à la radio publiques**, dans le souci de garantir la qualité des contenus et la spécificité du service public par rapport aux chaînes et radios privées.

B. LA NÉCESSITÉ DE PROMOUVOIR UNE « PUBLICITÉ RAISONNÉE » DANS LES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC

1. Une place de la publicité dans l'audiovisuel public qui demeure contestée

La publicité au sein du service public continue à constituer une **pomme de discorde** entre, d'une part, les tenants de son maintien qui considèrent qu'elle permet d'apporter des **ressources alternatives à une hausse de la CAP** et, d'autre part, les tenants d'un service public qui serait dépourvu de publicité sur le modèle de la BBC britannique et de la RTVE espagnole, afin de **renforcer son identité et de le libérer des contraintes d'audience**.

La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision a supprimé la publicité de 20 heures à 6 heures¹ en prévoyant, par ailleurs, que **cette suppression en soirée devait être complétée par une suppression totale à compter du 30 novembre 2011**, date de l'arrêt de la télévision analogique. Mais faute de pouvoir financer la compensation de cette fin de la publicité, le gouvernement de l'époque a reporté cette échéance à 2014, avant que cette perspective ne soit abandonnée dans le cadre de la loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

Le régime actuel de la publicité qui s'applique à France Télévisions ne correspond donc à **aucune véritable logique** puisqu'il traduit la **perpétuation d'une situation transitoire**. La publicité a ainsi été maintenue en journée où l'on trouve, en particulier, l'essentiel des programmes destinés à la jeunesse qu'il conviendrait plutôt de protéger face aux effets indésirables de certains messages publicitaires, alors qu'elle a été supprimée en soirée, là où elle est la plus lucrative.

¹ L'article 28 de cette loi prévoit que « Les programmes diffusés entre vingt heures et six heures des services nationaux de télévision mentionnés au I de l'article 44, à l'exception de leurs programmes régionaux et locaux, ne comportent pas de messages publicitaires autres que ceux pour des biens ou services présentés sous leur appellation générique ».

Vos rapporteurs sont convaincus que cette situation n'est pas satisfaisante et qu'elle appelle une évolution. Ils considèrent que l'objectif de suppression totale de la publicité dans les médias de service public conserve toute sa pertinence, mais qu'il est sans doute difficile à atteindre compte tenu de la situation des finances publiques. Ce constat invite à s'interroger sur la situation actuelle au regard, d'une part de l'évolution du marché de la publicité et, d'autre part, de la **compatibilité de la publicité avec les valeurs portées par le service public**.

Comme indiqué précédemment, l'évolution du marché de la publicité ces dernières années se caractérise par une **concentration des investissements des annonceurs sur les programmes de soirée**, les investissements en journée qui représentaient 49 % du marché en 2011 n'en représentant plus que 45 % en 2014. Une deuxième tendance concerne la **concentration des investissements médias sur un nombre restreint de régies¹** qui tend à favoriser les premières d'entre elles (TF1, M6 et Canal+). Par ailleurs, ces régies ont tendance à baisser leurs prix en journée pour préserver leur chiffre d'affaires en soirée. L'ensemble de ces évolutions rend de plus en plus délicate la situation de la régie de France Télévisions qui ne peut proposer des espaces en soirée et qui subit, en conséquence, **une érosion de son chiffre d'affaires** et ne cesse de reculer sur le marché². Le chiffre d'affaires net de la régie de France Télévisions a ainsi **baissé de 120 millions d'euros entre 2010 et 2014**.

Chiffre d'affaires net régie publicité et parrainage des chaînes hertziennes

(y.c. accords chaînes – contrevaleurs et dotations cadeaux)

En millions d'euros	2010	Evol n-1 (%)	2011	Evol n-1 (%)	2012*	Evol n-1 (%)	2013	Evol n-1 (%)	2014	Evol n-1 (%)
France 2	241,9	17,4	234,0	- 3,3	201,6	- 13,8	175,1	- 13,1	171,3	- 2,2
France 3	143,5	1,6	132,3	- 7,8	115,5	- 12,7	103,8	- 10,1	98,2	- 5,4
France 4	10,6	- 11,3	12,1	14,2	13,8	14,0	13,5	- 2,4	7,5	- 44,6
France 5	21,4	8,0	21,9	2,5	22,2	1,3	21,0	- 5,4	20,4	- 2,8
France Ô	0,6	46,8	0,6	- 1,6	0,6	13,9	0,7	4,9	0,7	10,1
Total FTV	418,0	10,2	400,8	- 4,1	353,8	- 11,7	314,1	- 11,2	298,1	- 5,1
TF1*	1 550,0	8,5	1 504,1	- 3,0	1 566,0	4,1	1 487,6	- 5,0	1 476,7	- 0,7
M6	670,2	10,7	675,9	0,9	767,1	13,5	762,8	- 0,6	750,1	- 1,7
Total TTV	2 638,2	9,3	2 580,8	- 2,2	2 686,9	4,1	2 564,5	- 4,6	2 524,9	- 1,5

* A partir de 2012, les chiffres d'affaires publicitaires communiqués par TF1 Groupe prend en compte TF1, TMC, NT1 et HD1 et M6 de W9 et 6ter

Source : France Télévisions

¹ En 2014, 46 % des annonceurs communiquaient sur une seule régie contre 34 % en 2011.

² Le rapprochement entre Numéro 23 et le groupe NextRadioTV devrait faire passer ce dernier devant la régie de France Télévisions, rétrogradant cette dernière en 5^e position.

Avant même d'examiner sa pertinence du point de vue de la politique culturelle, vos rapporteurs estiment que la proposition de rétablir de la publicité de 20 heures à 21 heures sur France Télévisions évoquée comme une possibilité par Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, le 8 septembre 2015, mais écartée depuis, ne peut être considérée comme pleinement satisfaisante pour résoudre les problèmes financiers de France Télévisions.

Les recettes publicitaires de la télévision ont en effet connu ces dernières années **une orientation très forte à la baisse** et rien n'indique qu'elle ne va pas se poursuivre dans les années à venir du fait en particulier du développement de la publicité sur Internet. Une redistribution est par ailleurs à l'œuvre entre les acteurs et devrait continuer à bénéficier aux nouvelles chaînes de la TNT et, plus généralement, aux grandes régies qui se constituent du fait du mouvement en cours de consolidation du secteur des médias.

La publicité ne peut donc être considérée comme une ressource pérenne et dynamique pour le service public. En l'espèce, un rétablissement de la publicité entre 20 heures et 21 heures constituerait également un mauvais compromis puisqu'on ne voit pas pour quels motifs il ne serait pas possible, dès lors, de rétablir la publicité en deuxième partie de soirée après 21 heures. Soit on considère que la publicité est une bonne chose pour le service public de l'audiovisuel et il convient de la rétablir sans exception, soit on considère qu'elle nuit à l'affirmation d'une identité spécifique et à la poursuite d'objectifs d'intérêt général¹ et il convient alors de réfléchir au meilleur moyen d'en limiter l'importance et les aspects les plus dommageables sur les comportements individuels. Comme l'a indiqué la présidente Catherine Morin-Desailly le 9 septembre 2015, « *la publicité n'est pas une variable d'ajustement du budget de France Télévisions* »² et **son maintien éventuel ou l'évolution de son régime doit s'inscrire dans une réflexion globale.**

2. La proposition de promouvoir une « publicité raisonnée » conforme aux valeurs du service public

La publicité est aujourd'hui limitée en quantité sur France Télévisions, mais pas en qualité. Faute de pouvoir envisager sa disparition dans un avenir proche, pour des raisons qui tiennent en particulier à la situation des finances publiques, vos rapporteurs souhaitent proposer l'ouverture d'un débat sur la possibilité de **mieux l'encadrer qualitativement**, selon une philosophie un peu comparable à ce qui existe

¹ L'exposition maximale des enfants à la publicité intervient entre 19h et 21h. Un rétablissement de la publicité entre 20h et 21h ne pourrait donc qu'avoir des conséquences défavorables en termes de comportements alimentaires à risques.

² Voir son communiqué de presse du 9 septembre 2015 : <http://www.senat.fr/presse/cp20150909a.html>.

déjà sous une forme réduite à Radio France, *via* la liste des annonceurs autorisés intégrée au cahier des charges. Nul ne peut contester, en effet, que la publicité fait partie de la vie sociale et qu'elle traduit, à sa façon, l'esprit d'une époque et qu'elle permet également de participer à l'information du consommateur. Toutefois, chacun peut aussi constater que la publicité joue également un **rôle très contestable** lorsqu'elle incite à **l'hyperconsommation**, lorsqu'elle promeut des produits dont une consommation excessive peut avoir des **effets négatifs sur la santé** et lorsqu'elle vante les mérites de produits ou de comportements qui ont des **effets néfastes sur l'environnement**. Il existe aujourd'hui une **véritable contradiction** entre certains messages publicitaires diffusés sur les antennes de France Télévisions et les valeurs qui doivent être portées par le service public et, plus généralement par les autorités publiques, qui devient difficilement compréhensible.

L'un des principaux débats de société porte en effet sur **l'évolution de notre modèle économique et social** afin de le rendre plus « raisonnée », « durable » et « responsable ». Cet objectif est aujourd'hui largement partagé par l'ensemble des forces politiques de notre pays. Il nécessite un **changement de mode de vie et de comportement** de l'ensemble des Français qui exige une remise en cause des **choix de consommation** en matière d'alimentation, de transport, d'équipement... La situation est particulièrement problématique en matière de santé publique puisque 80 % des messages publicitaires à destination des enfants concernent des produits gras ou sucrés. Le temps est donc venu, pour nous tous, de mettre en cohérence nos discours et nos actes¹ et cela peut commencer par la publicité sur le service public qui peut être un puissant catalyseur de cette transition à conduire.

Plutôt que de se limiter à restreindre les plages horaires de publicité, il pourrait être proposé de **mieux définir les catégories de produits ou de services** susceptibles de pouvoir faire l'objet de publicité dans les médias de service public **selon leur impact sur l'environnement, l'économie et la santé**.

Même si ce nouveau régime de publicité ne modifierait pas radicalement la liste des annonceurs², il ne fait pas de doute qu'il devrait avoir un effet sur le chiffre d'affaires de France Télévisions³. C'est pourquoi

¹ La conférence internationale organisée par l'ONU sur le changement climatique, la COP 21, qui aura lieu à Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015, devrait insister sur la nécessité de faire évoluer nos modes de vie et nos modèles économiques - <http://www.cop21.gouv.fr/fr>

² Outre le fait que la plupart des annonceurs actuels de France Télévisions pourraient décider de mieux cibler leurs annonces pour pouvoir continuer à diffuser des messages, il convient d'observer que les annonceurs font d'eux-mêmes évoluer leurs messages compte tenu des nouvelles attentes de la société.

³ À noter toutefois que cette nouvelle réglementation pourrait également avoir pour conséquence de faire baisser le tarif des messages publicitaires sur le service public et de les rendre plus accessibles à des petites et moyennes entreprises (PME) ou des filières agricoles qui n'y ont pas aujourd'hui accès.

vos rapporteurs estiment que cette évolution pourrait entraîner une baisse de recettes publicitaires d'au moins 30 %, ce qui aurait pour conséquence de ramener le montant de cette ressource à environ 230 millions d'euros. La centaine de millions d'euros de pertes de recettes publicitaires pourrait être compensée par la réforme de la CAP qui est par ailleurs proposée par vos rapporteurs afin de garantir les moyens de l'audiovisuel public (cf. *supra*).

L'urgence des enjeux environnementaux et sanitaires justifie pleinement que des limites soient posées à la publicité sur le service public afin d'inciter les consommateurs à modifier leurs comportements. Cette nouvelle approche pourrait justifier une remise à plat du régime de la publicité dans l'ensemble des médias de service public afin de favoriser une harmonisation qui serait cohérente avec l'objectif de rassemblement des sociétés de l'audiovisuel public dans un groupe unique à l'horizon 2020.

Dans cette perspective, il pourrait être proposé de **supprimer l'interdiction de la publicité en soirée sur les antennes de France Télévisions qui serait remplacée, par exemple, par une nouvelle répartition journalière.** Cela permettrait notamment à France Télévisions d'ouvrir des écrans publicitaires lors de la retransmission d'événements sportifs, particulièrement prisés par les annonceurs. Par ce biais, comme l'a relevé notre collègue David Assouline¹, le groupe public serait en mesure de rester dans la course pour acheter les droits de diffusion des grandes compétitions, le sport participant aux valeurs du service public².

Cette plus grande souplesse pourrait s'accompagner d'une **interdiction totale de la publicité dans le cadre des plages horaires de programmes réservés à la jeunesse** comme le propose, par ailleurs, l'un de vos rapporteurs dans le cadre d'une proposition de loi³ qui devrait être prochainement présentée devant le Sénat. Une telle interdiction est largement partagée par l'opinion publique. Dès lors, si cette proposition de loi était adoptée avant la mise en place de la contribution universelle proposée par vos rapporteurs, il conviendrait d'évaluer le manque à gagner pour France Télévisions⁴ et de déterminer comment financer cette moindre recette (efforts de productivité du groupe public ou autre ressource).

¹ Voir son intervention, lors de l'audition de la commission de la culture sur l'avenir de France Télévisions, le 15 avril 2015, <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20150413/cult.html>.

² Voir par exemple, la décision de France Télévisions de renoncer à acquérir les droits de diffusion de l'Euro 2016.

³ Voir la proposition de loi n° 656 du 24 juillet 2015 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique présentée par André Gattolin et les membres du groupe écologiste.

⁴ Le chiffre d'affaires de la publicité sur programmes jeunesse de France Télévisions s'établirait entre 15 et 20 millions d'euros selon le périmètre de référence (hors numérique).

Proposition n° 4 : limiter le champ des produits et services pouvant faire l'objet de messages publicitaires sur le service public selon des critères définissant une « publicité raisonnée ».

Proposition n° 4.1 : réduire la place globale de la publicité sur les chaînes de France Télévisions tout en rétablissant la possibilité de diffuser de la publicité en soirée pour mieux répartir une « publicité raisonnée ».

Proposition n° 4.2 : interdire la publicité dans les plages horaires consacrées aux programmes destinés à la jeunesse.

Ce nouveau régime relatif à la publicité dans l'audiovisuel public pourrait être étendu à Radio France qui bénéficie déjà d'un régime particulier déterminé par l'article 33 de son cahier des charges publié en annexe du décret du 13 novembre 1987 (*cf. supra*). Il convient d'ajouter, par ailleurs, qu'outre une interdiction de la publicité de marque, **le groupe public de radio est également astreint à une limitation de 30 minutes quotidiennes de publicité au maximum calculée en moyenne annuelle.**

Vos rapporteurs estiment que leur proposition en faveur d'une « **publicité raisonnée** » permettrait tout à la fois de diversifier la publicité sur Radio France sans la banaliser, le chiffre d'affaires de la publicité de Radio France qui s'élève à environ 42 millions d'euros n'ayant pas, quant à lui, vocation à changer.

Comme c'est déjà le cas pour les messages publicitaires diffusés sur Radio France, **c'est le CSA qui pourrait être chargé de veiller au respect des critères de cette « publicité raisonnée » dans les médias de service public.** Toutefois, la définition des produits et services qui seraient susceptibles de pouvoir continuer à faire l'objet de messages publicitaires devrait être confiée à une instance indépendante.

La nécessité de mieux encadrer la publicité numérique dans les médias de service public en ligne

L'exigence de promotion d'une « publicité raisonnée » dans l'audiovisuel public ne concerne pas que la télévision et la radio, elle doit s'étendre à tous les supports comme le *replay* et les *podcasts*.

À cet égard, **il est essentiel également de ne pas banaliser la publicité sur les sites Internet de France Télévisions**. Alors que la nouvelle direction du groupe public s'interroge par exemple sur l'introduction de messages publicitaires sur le site francetv-info, **vos rapporteurs rappellent que ce site est en concurrence directe avec les sites de presse écrite en ligne**. Tout développement de la publicité sur le site public risquerait donc d'impacter les 300 millions d'euros de recettes publicitaires en ligne que reçoivent les sites de presse qui leur sont indispensables pour assurer leur transition numérique. **Toute introduction de publicité sur le site francetv-info ne saurait donc qu'être limitée quantitativement et qualitativement.**

Dans la même logique, Radio France envisagerait de développer la publicité sur ses sites Internet, qui représente aujourd'hui un chiffre d'affaires d'environ 700 000 euros, pour le porter à plusieurs millions d'euros. **Cette perspective ne saurait être envisagée sans un débat préalable sur ses conséquences sur l'identité de ce média de service public.** La publicité est déjà très présente sur les sites de Radio France sous tous les formats possibles (bannières, fonds de page, vidéos, modules animés), ce qui réduit fortement la spécificité de ces sites par rapport aux autres sites des médias privés. La crainte existe par ailleurs que certains investissements soient aujourd'hui motivés par leur potentiel en termes de recettes publicitaires à l'image de la priorité à la radio filmée qui permettrait de diffuser de lucratives publicités vidéo.

On ne peut que s'interroger sur le déséquilibre qui existe entre la modestie des recettes générées par la publicité en ligne et l'importance de l'impact sur l'identité des sites concernés. Il arrive en effet que les publicités insérées dans les vidéos ou dans des fenêtres soient **particulièrement inopportunes** compte tenu des sujets traités, et que les publicités déguisées qui apparaissent en bas de pages soient particulièrement racoleuses. Là aussi, une **harmonisation apparaît souhaitable avec les pratiques retenues sur les autres supports des médias de service public et la proposition de « publicité raisonnée » pourrait constituer une piste utile afin de préserver la spécificité du service public.**

C. UNE PRODUCTION VALORISÉE, QUI FAVORISERAIT L'INNOVATION ET LA CRÉATIVITÉ

Le chantier de la production doit constituer assurément **l'une des priorités de la nouvelle présidence de France Télévisions**. L'enjeu est considérable pour permettre de faire évoluer le modèle économique même de la société. La situation nécessite de **traiter l'ensemble des dimensions de la question** : nombre de producteurs, utilisation de la ressource, diversification de l'offre, valorisation des droits. Le rôle de France Télévisions vis-à-vis des producteurs doit évoluer pour devenir un levier favorisant les regroupements, et le groupe doit **pouvoir bénéficier davantage de ses investissements considérables en faveur de la création.**

Au-delà des **retombées financières immédiates** pour l'entreprise, le fait de pouvoir bénéficier de retours sur investissements serait également **une source d'incitation à l'exportation**. Enfin, il faut prendre en compte le **caractère fédérateur et motivant pour le personnel** de voir valorisés au profit du groupe France Télévisions ses investissements.

Vos rapporteurs estiment indispensable que l'Acte II de la Création annoncé par le Gouvernement aboutisse prochainement à des avancées qui permettraient de **libérer les initiatives des éditeurs en matière de création**. Même s'ils reconnaissent que ces avancées sont d'abord à rechercher dans le cadre d'un dialogue interprofessionnel et d'une modernisation de la réglementation, ils **n'excluent pas de soutenir une initiative législative dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine qui devrait intervenir au Sénat sans doute au premier trimestre 2016** afin, en particulier, de préciser à nouveau le régime des parts de coproduction.

1. Assouplir au profit des diffuseurs les conditions d'application de l'article 29 de la loi du 15 novembre 2013

Dans un premier temps, avant d'envisager une nouvelle évolution de nature législative, vos rapporteurs préconisent, pour les chaînes publiques :

- d'intégrer dans la part de financement autorisant la détention de parts de coproduction, **l'ensemble des financements publics**, à savoir la part de France Télévisions et **celle du CNC** ;
- en cas de **coproduction internationale**, d'intégrer dans la part de financement autorisant la détention de parts de coproduction, **les financements de l'ensemble des partenaires publics étrangers**.

Cette évolution permettrait **d'augmenter le nombre de cas** dans lesquels les chaînes publiques seraient susceptibles de détenir des parts de coproduction, étant précisé que ces parts seraient détenues **proportionnellement au seul financement des diffuseurs publics français**.

Proposition n° 5 : intégrer l'ensemble des financements publics dans le calcul de la part de financement autorisant aux chaînes publiques la détention de parts de coproduction.

Si de tels assouplissements s'avéraient insuffisants, vos rapporteurs ne seraient pas opposés au fait **d'inscrire dans la loi un seuil inférieur à 70 %**. Ils s'interrogent en particulier sur la possibilité pour le législateur de préciser de manière plus claire son intention en prévoyant par exemple dans la loi que les diffuseurs pourraient bénéficier de parts de coproduction et de mandats de commercialisation dès lors qu'ils auraient financé **une part majoritaire de la production**, plutôt que « substantielle ».

2. Donner un rôle plus structurant à France Télévisions en réduisant le nombre de producteurs, en particulier dans la fiction

La faiblesse de la production française est directement liée à **l'émiettement du secteur**, entretenu par le rôle de France Télévisions qui « fait vivre » une part importante du secteur de la production indépendante. **Cette dispersion des moyens n'est pas favorable à la réalisation de fictions feuilletonnantes de haute qualité** nécessitant un important travail d'écriture et la capacité à s'engager sur la production de plusieurs saisons.

Tous genres confondus, le nombre de producteurs indépendants de France Télévisions était de 689 en 2012, 623 en 2013 et 580 en 2014. Un mouvement de « concentration » est donc déjà en cours, particulièrement dans le documentaire, les magazines et le spectacle vivant. Ce mouvement doit être encore poursuivi, en particulier **dans la fiction et les émissions consacrées à la jeunesse**. **Un objectif raisonnable pourrait être qu'à l'issue de son prochain COM le groupe France Télévisions ne travaille plus qu'avec 350 producteurs indépendants**, ce qui correspondrait à une baisse de 50 % environ du nombre de prestataires depuis 2012. En revanche, en ce qui concerne le documentaire, il est préférable de **privilégier la richesse de production pour répondre aux spécificités de ce genre**.

Les préconisations de l'Institut Montaigne

Dans son rapport publié en février 2015 consacré à l'audiovisuel français¹, l'Institut Montaigne n'a pas épargné le groupe France Télévisions qui « *n'a pas joué un rôle structurant en matière de création audiovisuelle et participe au morcellement du secteur* ». Le *think tank* observe en particulier que **160 producteurs en 2013 n'auraient travaillé que pour le groupe public, ce qui ne favoriserait ni le renouvellement ni l'audace**. Le rapport met également l'accent sur **les freins culturels à l'épanouissement** du secteur en évoquant une absence de coopération entre producteurs et diffuseurs fondée sur une méconnaissance et une méfiance réciproques.

Dans ces conditions, l'Institut Montaigne fait plusieurs propositions structurantes. Les auteurs du rapport proposent de **définir l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs par un critère de droit commun (moins de 50 % détenu par le diffuseur)** afin de réduire la fracture entre diffuseurs et producteurs et de favoriser l'émergence de champions nationaux sur la scène internationale. Ils souhaitent également **donner un objectif explicite à France Télévisions de consolidation de l'industrie** dans le prochain contrat d'objectifs et de moyens et renforcer l'objectif de diversité des œuvres (genres) en supprimant l'objectif de diversité des producteurs pour en faire un objectif de diversité des œuvres.

En conséquence, vos rapporteurs estiment qu'il pourrait être utile de **supprimer dans l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication la mention selon laquelle il revient à France Télévisions de garantir la diversité de la production**².

Proposition n° 6 : supprimer l'obligation faite à France Télévisions de garantir la diversité de la production, en particulier dans la fiction, qui favorise la dispersion de ses investissements et l'émiettement du secteur de la production.

Cette concentration des moyens sur un nombre plus limité de producteurs doit permettre de **réaliser plus d'investissements dans les projets**.

¹ « Rallumer la télévision », rapport de l'Institut Montaigne, février 2015.

² « Dans le respect de l'identité des lignes éditoriales de chacun des services qu'elle édite et diffuse, France Télévisions veille par ses choix de programmation et ses acquisitions d'émissions et d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques à **garantir la diversité de la création et de la production**. »

3. Valoriser la production en interne

Dans le champ de l'information, on peut s'interroger sur la **légitimité du recours fréquent à des sociétés de production**¹ pour alimenter les reportages des émissions phares du service public. Même si le recours à ces producteurs extérieurs est en baisse, il demeure significatif, ce qui invite à s'interroger. Ce modèle de production est-il économiquement rationnel et cohérent avec les moyens importants dont dispose le groupe par ailleurs en nombre de journalistes ? Quelles garanties sont apportées au regard de l'éthique du service public et au souci de ne pas privilégier de manière excessive la recherche de l'événement à la rigueur de l'investigation ?

Vos rapporteurs considèrent que le projet de future chaîne publique d'information (cf. *infra*) ne doit pas s'exonérer d'une réflexion approfondie sur l'organisation de la production de l'information afin de **mieux valoriser les atouts du service public, y compris dans les magazines en réduisant le recours à des producteurs extérieurs.**

Proposition n° 7 : privilégier la réalisation des sujets des magazines d'information de France Télévisions par les journalistes des rédactions et réduire le recours à des agences de production extérieures.

Enfin, le **meilleur vecteur** pour les chaînes publiques de se constituer un catalogue de droits patrimoniaux reste la **production dépendante**. Or, le plafond actuel de 5 % qui peut être pris en compte au titre des investissements obligatoires dans la création audiovisuelle ne permet pas aux chaînes publiques de **lancer la production de séries feuilletonnantes** au sein de leur groupe. Vos rapporteurs préconisent donc de relever le niveau de part dépendante.

Proposition n° 8 : relever le plafond autorisé de production dépendante.

¹ En 2014, 90 producteurs indépendants participaient à la réalisation des magazines de France Télévisions pour un chiffre d'affaires de 171 millions d'euros.

4. Créer les conditions de la transparence dans les relations entre les producteurs et les diffuseurs

Vos rapporteurs souhaitent également présenter deux types de préconisations en vue de renforcer la transparence et le contrôle dans les relations entre les producteurs et les diffuseurs.

Tout d'abord, le volume des achats de production extérieure représente **plus du tiers des dépenses de France Télévisions**, soit une somme **supérieure aux charges de personnel**, comme on peut le constater dans le tableau ci-après :

	2013	2014
Coût des programmes achetés ¹ (M€)	1 120,0	1 133,4
Charges de personnel (M€)	957,7	976,0

Source : Comptes annuels de France Télévisions

Or, les relations de l'entreprise publique avec les producteurs indépendants sont **entachées par un manque de transparence** et par la **carence du contrôle des dépenses** dans ce domaine, contrairement à ce qui est réalisé en matière de dépenses externes des autres postes (par exemple, la restauration...). Vos rapporteurs recommandent de mieux vérifier la manière dont il est fait recours aux producteurs extérieurs : sont-ils sélectionnés sur de réels critères objectifs, de qualité et de coûts notamment, ou sur de simples critères relationnels, sans autre garantie ?

En outre, ils préconisent de **renforcer la transparence et le contrôle** des prestations souvent fondées sur des **devis types surestimés par rapport à ce qui est finalement réalisé**.

À cet égard, ils saluent la mise en place en avril 2015, à l'initiative de la ministre de la culture et de la communication, **d'un groupe de travail sur la transparence des devis et des coûts**, qui rassemble le CNC, la DGMIC, les organisations professionnelles et les diffuseurs. Ils se félicitent également du fait que le CNC, en conformité avec les nouvelles dispositions du compte de soutien introduites dans le règlement général des aides financières publié au *Journal officiel* le 10 février 2015, conditionne désormais la délivrance définitive de ses aides à la **certification des comptes de production par un commissaire aux comptes, pour tout projet ayant bénéficié d'une aide du CNC d'un montant supérieur à 50 000 euros**.

¹ Y compris conventions de façonnage et de préparation.

Proposition n° 9 : renforcer la transparence et le contrôle des processus de sélection des producteurs indépendants et de leurs prestations par les chaînes publiques.

Dans un même souci de transparence, la présidente d'Arte France, entendue par vos rapporteurs, a souligné **l'urgence d'améliorer l'information apportée aux diffuseurs en ce qui concerne les recettes** et la manière dont le producteur amortit ses apports avant redistribution à ceux-ci. Là encore, les diffuseurs subissent des devis type, qui surestiment les dépenses, notamment **les frais généraux**.

Proposition n° 10 : définir avec précision les règles régissant les remontées de recettes des producteurs vers les diffuseurs.

5. Permettre des usages plus souples sur les supports numérique

Compte tenu du développement des usages sur les supports numériques, il paraît **indispensable** de créer les conditions permettant aux diffuseurs de l'audiovisuel public de **développer leur plateforme numérique de vidéo à la demande**. Cela concerne principalement France Télévisions, qui est soumise à un cahier des charges **restreignant les usages numériques**, tandis qu'Arte est libre de négocier avec les producteurs les droits d'usage sur les différents supports. Cette évolution paraît d'autant plus nécessaire dans la perspective de la mise en place d'une contribution universelle : **le redevable devra pouvoir accéder aux programmes sur l'ensemble des supports**, poste de télévision ou autres.

À cette fin, pourrait notamment être envisagé un **système de forfait tous supports** pour un usage limité dans le temps.

Proposition n° 11 : permettre à France Télévisions d'obtenir la même capacité qu'Arte France pour développer un service de vidéo à la demande, en assouplissant les droits d'usage fixés par son cahier des charges.

III. L'INDISPENSABLE REGROUPEMENT DES SOCIÉTÉS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC AU SEIN DE « FRANCE MÉDIAS »

A. UN PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT PROGRESSIF À MENER À BIEN D'ICI 2020

1. Parachever la longue marche vers l'indépendance de l'audiovisuel public

a) La disparition des conditions qui ont pu justifier la division de l'audiovisuel public

Le paysage audiovisuel évolue et il est essentiel que le législateur en tire toutes les conséquences. Les évolutions de structure ne doivent pas être motivées par autre chose que **l'intérêt général** tel qu'on peut l'apprécier au regard des **principes de saine gestion des ressources publiques** et de **l'avantage attendu pour l'audiovisuel public**. Les comparaisons, en particulier, doivent être effectuées avec précaution. La France d'aujourd'hui n'a plus rien à voir avec ce qu'elle était dans les années 1970 lorsqu'Internet n'existait pas et que les chaînes de télévision privées étaient inenvisageables.

Le législateur de 1974 estimait, en effet, que la concurrence devait s'exercer entre les chaînes publiques pour mieux repousser le moment où il deviendrait inéluctable de créer des chaînes privées. **Or, ces chaînes privées sont aujourd'hui très largement dominantes dans le paysage audiovisuel français, ce qui rend toute idée de concurrence entre les chaînes publiques contre-productive.** Le second objectif de la loi du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision était de favoriser le pluralisme en multipliant les rédactions. Cet objectif a également perdu sa pertinence avec la privatisation de TF1 (et donc de sa rédaction), la création de Canal+ et de M6 et l'émergence de trois chaînes privées d'information en continu (LCI, ITélé, BFMTV), auxquelles il convient d'ajouter la chaîne parlementaire. Il y a quarante ans, l'audiovisuel public vivait à l'époque du monopole dans un cadre national et pouvait, sans doute, se permettre le « luxe » de multiplier ses structures, **il n'en est plus rien aujourd'hui alors qu'il ne représente plus qu'un quart de l'audience de la télévision et de la radio et que son émiettement limite grandement sa capacité de développement.**

L'examen des débats de la loi du 7 août 1974 rappelle que la suppression de l'ORTF n'a **pas fait l'unanimité**. De nombreux acteurs plaidaient, en effet, pour une décentralisation de l'Office et un renforcement de son indépendance¹. Il n'est plus temps aujourd'hui de s'interroger sur cette réforme qui est devenue irrévocable puisque l'Office comprenait également d'importants moyens de production et de télédiffusion qui ont

¹ Le rapport de juin 1970 de Lucien Paye, président de la commission d'étude du statut de l'ORTF et Premier président de la Cour des comptes, préconisait ainsi la « création de sociétés distinctes mais filiales d'une même société nationale holding ».

été, depuis lors, privatisés¹. **Si l'ORTF est donc bien morte et ne saurait être reconstituée, c'est aussi son souvenir qu'il convient de dépasser aujourd'hui.** Or ce souvenir-là n'a pas disparu avec la création des nouvelles chaînes de télévision et de Radio France, bien au contraire, puisque les doutes relatifs à la réalité de l'indépendance de l'audiovisuel public n'ont pas cessé jusqu'à aujourd'hui, la loi du 15 novembre 2013 relative, justement, à l'indépendance de l'audiovisuel public n'ayant pas fait taire toutes les inquiétudes si l'on se souvient des conditions qui ont présidé à la désignation de la nouvelle présidente de France Télévisions.

b) La création de « France Médias » doit permettre de détendre le cordon de la tutelle

Les différentes expériences de réforme de la gouvernance de l'audiovisuel public ont permis de démontrer qu'il **ne suffisait pas de confier la nomination des présidents des médias de service public au CSA pour garantir leur indépendance.** Sans revenir sur les conditions de ces nominations, il convient d'avoir à l'esprit qu'il existe bien d'autres moyens pour l'État d'imposer ses vues que de nommer les dirigeants. Le conseil d'administration de ces sociétés est composé de quatre à cinq représentants de l'État issus le plus souvent des ministères de tutelle², le niveau des ressources comme le projet des sociétés est arrêté par la « tutelle » au sein de leur COM, le cahier des charges est défini par décret...

Autant de caractéristiques maintenues depuis 1974 qui rendaient jusqu'à présent très illusoire l'indépendance de l'audiovisuel public. Au-delà des slogans, la reconnaissance d'une véritable indépendance nécessiterait, **comme le proposait le rapport Schwartz³, d'alléger la tutelle administrative sur ces sociétés, de réduire le nombre de leurs objectifs et l'étendue de leurs contraintes, de garantir leurs moyens dans la durée, et de faire évoluer le rôle de l'État vers celui d'un actionnaire.** On pourrait également ajouter à cette liste le souci de procéder à de véritables évaluations périodiques.

L'indépendance d'un groupe industriel dépend autant de sa gouvernance **que de sa taille et de sa capacité financière.** Voilà pourquoi vos rapporteurs sont convaincus que ces deux questions doivent être considérées comme prioritaires pour définir un modèle d'avenir pour l'audiovisuel public. Pour retrouver la maîtrise de leur destin, les sociétés de l'audiovisuel public doivent à la fois réunir leurs forces et bénéficier de plus

¹ La SFP a été privatisée en 2001 et a été depuis reprise par le groupe Euromédia tandis que TDF a quitté le giron de France Télécom en 2004 puis a perdu son monopole en 2005 avant de connaître une recomposition de son capital autour d'investisseurs internationaux.

² La composition des conseils d'administration de France Télévisions, Radio France et FMM est prévue respectivement par les articles 47-1, 47-2 et 47-3 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

³ « France Télévisions 2020 : le chemin de l'ambition », rapport du groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions, coordonné par Marc Schwartz, février 2015.

d'autonomie de la part de l'État pour pouvoir se gérer plus librement. Cette priorité donnée à la nécessité de mettre un terme à l'émiettement et à la faiblesse des structures a conduit vos rapporteurs à recommander la création **d'une entité unique qu'ils suggèrent de dénommer « France Médias » - regroupement de France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et de l'INA -, groupe puissant doté de véritables marges de manœuvre financières à même de garantir effectivement son indépendance.**

Les spécificités d'Arte France et de TV5 Monde ont conduit vos rapporteurs à ne pas se prononcer immédiatement sur le niveau de rapprochement souhaitable avec le nouveau groupe. Ils précisent cependant que l'équivalent allemand d'Arte France, *Arte Deutschland*, ne dispose pas d'une véritable autonomie dans le choix de ses programmes qui sont directement produits par les chaînes publiques allemandes, et que le nouveau groupe public « France Médias » serait majoritaire dans le capital de TV5 Monde, ce qui permettrait sans doute de renforcer encore les mutualisations.

Le choix de retenir comme **marque « France Médias »** pour désigner ce nouveau groupe s'explique à la fois par la pertinence de chacun de ces deux mots, ainsi que par l'intérêt de marquer la proximité avec la démarche qui a vu naître la société France Médias Monde, pôle audiovisuel extérieur né du rapprochement d'une chaîne de télévision et de deux radios. **Ce qui a été fait pour l'international doit maintenant être fait au niveau national.**

Mutualisations : un bilan mitigé à ce jour

La recherche de mutualisations entre les différentes sociétés de l'audiovisuel public ne constituait pas, jusqu'à il y a peu, une priorité pour leurs dirigeants très attachés à leur indépendance respective. Cela ne signifie pourtant pas qu'elles étaient inexistantes mais les exemples sont rares et de portée limitée. On peut citer le cas de la régie de France Télévisions qui gère les espaces publicitaires de France 24 et TV5 Monde. Les relations sont plus étroites entre TV5 Monde et France Télévisions qui est actionnaire à 49 % de cette dernière, ce qui se traduit par des achats de droits en commun et des appels d'offres communs, par exemple pour l'achat de bande passante¹. Par ailleurs, il n'est pas rare que des journalistes de France 24 interviennent dans les journaux de France 2 et France 3 lors des situations de crise... jusqu'à l'arrivée des envoyés spéciaux de ces chaînes.

Au-delà de ces quelques exemples, force est de constater que ce sont surtout la concurrence et les pratiques non coopératives qui dominent les rapports entre les différentes sociétés de l'audiovisuel public, à l'image du lancement par l'INA le 30 septembre 2015 d'une plateforme de vidéos à la demande par abonnement (SVOD)... sans aucune concertation avec France Télévisions qui réfléchit à son propre projet. De la même manière, il a fallu l'intervention de l'État pour que France Télévisions envisage de travailler avec Radio France sur son projet de chaîne d'information en continu alors même qu'il existe déjà France 24 et que France Médias Monde n'a initialement pas été associée à la réflexion.

¹ Voir à ce sujet l'audition d'Yves Bigot, directeur général de TV5 Monde devant votre commission de la culture le 20 mai 2015.

Par ailleurs, Radio France réfléchit également à une chaîne de radio numérique avec des contenus internationaux qui viendrait directement concurrencer RFI. Autre exemple concernant la chaîne culturelle franco-allemande, alors que de nombreux programmes d'Arte *Deutschland* sont diffusés six mois après sur la ZDF, Arte France est totalement indépendante de France Télévisions et investit dans la production, en particulier documentaire, sans aucune coordination.

Cette situation a été dénoncée par le rapport du groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions qui a estimé que *« le paysage de l'audiovisuel public reste marqué par une dispersion des moyens, sans stratégie commune, sans synergies et sans coopération éditoriale. Cette segmentation organique, par grand métier et par zone de diffusion, ne permet pas une utilisation optimale de l'argent public, car elle n'autorise pas la mise en commun de moyens ou la constitution d'économies d'échelle suffisantes, dans un environnement où les supports et les médias convergent. Elle affecte la puissance globale du secteur audiovisuel public, chacune de ses composantes étant moins à même d'atteindre une masse critique suffisante, dans un monde ouvert et globalisé, où la concurrence des géants issus de l'Internet est devenue réalité »*¹.

Vos rapporteurs partagent pleinement cette analyse du rapport Schwartz mais **ne sauraient trouver satisfaisante sa recommandation de créer une instance de pilotage stratégique réunissant les présidents** des différents groupes de l'audiovisuel public pour échanger ensemble autour des ministres compétents afin de *« nourrir la formulation d'orientations coordonnées et (de) donner lieu à l'émergence d'initiatives communes dans le domaine éditorial, technique ou de mise en commun de ressources »*. **Outre le fait que cette instance de concertation n'a toujours pas été réunie près de huit mois après qu'elle a été évoquée**, on ne peut qu'être modérément optimiste sur l'utilité d'une telle démarche compte tenu des résistances constatées. Seule une instance de direction unique chargée de répartir les ressources et de nommer les dirigeants de chaînes et d'antennes aura la légitimité et l'autorité suffisantes pour créer une culture commune et des actions conjointes et dépasser l'esprit de chapelle.

2. Engager la création d'un groupe unifié doté d'une gouvernance moderne

a) Regrouper les moyens pour mieux gérer et dégager des marges nouvelles

Comment comprendre que vos rapporteurs en soient arrivés à proposer une réforme de structures aussi importante en s'interrogeant sur les modalités de financement de l'audiovisuel public ? Un des principaux problèmes des sociétés de l'audiovisuel public tient au **manque de visibilité de leurs perspectives financières ; or cette fragilité s'explique largement par les modalités d'évaluation de leurs besoins financiers et de répartition de la CAP**. Dans notre système actuel, ces besoins sont établis au moment de la négociation du contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre la direction de l'entreprise et l'État sur la base, d'une part, du projet du président directeur-général qui a été présenté devant le CSA lors de la phase de candidature et qui fixe les priorités de son mandat et, d'autre part, des priorités du gouvernement en matière de politique de l'audiovisuel compte tenu des équilibres budgétaires.

¹ Rapport du groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions coordonné par Marc Schwartz, février 2015, p. 55.

Ce processus a atteint aujourd'hui ses limites, comme l'ont démontré les dernières nominations de dirigeants de l'audiovisuel public.

Mathieu Gallet, par exemple, a été nommé en mai 2014 sur la base d'un projet qu'il a conçu sans connaître la réalité de la situation financière de Radio France, comme il l'a exposé lors d'une audition devant votre commission de la culture¹. Par ailleurs, plus d'un an après sa prise de fonctions, il ne dispose toujours pas d'un COM qui préciserait ses moyens pour mettre en œuvre les priorités de sa présidence. La situation n'est pas très différente pour Delphine Ernotte Cunci qui a, certes, pu construire son projet en tenant compte du rapport de Marc Schwartz préparant la position du gouvernement. Toutefois, elle n'a, elle non plus, pas eu accès aux données financières de la société au moment de sa candidature et n'a donc pas pu prendre l'exacte mesure de la situation de France Télévisions, ce dont témoignent les incertitudes qui apparaissent aujourd'hui sur l'avenir financier de la société. L'entreprise en est réduite aujourd'hui à engager dans l'urgence un plan d'économies pour faire face à un risque de déficit de 50 millions d'euros en 2016 compte tenu des annonces du Gouvernement par voie de presse le 13 septembre dernier.

Vos rapporteurs sont aujourd'hui convaincus que le système actuel ne fonctionne pas et, plus grave encore, qu'il accentue les difficultés des sociétés de l'audiovisuel public en retardant le moment où les décisions de gestion seront prises². Des projets présentés par des candidats qui ne connaissent pas exactement la situation des sociétés qu'ils se proposent de diriger, des nominations décidées par une instance - le CSA - qui n'est pas l'actionnaire et n'a donc pas autorité pour définir les ressources de ces sociétés³, des COM qui sont construits sur des projets inadaptés avec le **souci de répartir la CAP en tenant compte de la situation de chaque société**, des avenants aux COM qui modifient la répartition de la CAP pour tenir compte

¹ « Lorsque j'ai rédigé mon projet, j'ignorais la situation financière réelle de l'entreprise. J'ai compilé les données publiées dans des rapports parlementaires ou dans les rapports d'activité déposés auprès du CSA. Mais, fin 2013, les informations les plus récentes dataient de 2012. En septembre 2014, lorsque le montant de la dotation qui nous serait versée nous a été notifié, nous avons rapidement pris conscience du déséquilibre structurel entre des recettes qui stagnaient à un niveau inférieur à celui de 2012 - 601 millions d'euros en 2015 contre 610 millions d'euros alors - et des dépenses dont l'augmentation était inéluctable » - *audition de Mathieu Gallet, PDG de Radio France, devant la commission de la culture du Sénat le 6 mai 2015.*

² *C'est ainsi que face à l'absence de perspectives financières, la présidente de France Télévisions a annoncé le 14 septembre 2015 à ses administrateurs par courrier électronique que « L'option qui consisterait à accepter un déficit de l'entreprise aussi conséquent après des années de déficits cumulés n'est pas une saine option de gestion. Ce déficit chronique doit nous conduire à repenser la stratégie globale et repose la question de notre capacité à remplir l'ensemble de nos missions. »*

³ *Lors de son audition par vos rapporteurs, Olivier Schrameck, président du CSA, a expliqué que le collègue n'était pas compétent sur les questions financières relatives à l'audiovisuel public même si l'article 18 de la loi du 30 septembre 1986 lui reconnaît la possibilité de donner son avis sur la répartition de la CAP et la place de la publicité.*

de l'évolution de la situation de chacun des acteurs en « déshabillant Pierre pour habiller Paul »... Cette « machinerie » entretient, en fait, la fragilité des entreprises concernées, tout en accroissant la rivalité entre sociétés et la dépendance vis-à-vis de l'État autant qu'elle interdit toute vision stratégique.

Un mouvement de consolidation à parachever

Le regroupement des sociétés de l'audiovisuel public a déjà bien progressé depuis une quinzaine d'années. Pour mieux affronter la concurrence des chaînes privées, la loi n° 89-532 du 2 août 1989 a doté les deux chaînes de télévision publique d'un président commun avant qu'une société unique ne soit mise en place par loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 réunissant France 2, France 3 et la Cinquième. Depuis lors, l'objectif de mise en concurrence des chaînes publiques porté par la loi n° 74-696 du 7 août 1974 a été progressivement abandonné au bénéfice d'un **renforcement des identités respectives des chaînes et de la recherche d'un regroupement des forces dont témoigne, par exemple, le projet de rédaction unique entre France 2 et France 3.**

À côté du pôle de télévision nationale, à la suite de l'adoption de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009, s'est progressivement mis en place un pôle international de radio et télévision qui a abouti à la création de France Médias Monde qui réunit France 24, RFI et Monte Carlo Doualiya.

La constitution d'un groupe unique regroupant télévision, radio et numérique au niveau national et international ne ferait que prolonger – ou parachever – les évolutions déjà menées à bien. À noter que France Télévisions opère déjà neuf radios outre-mer et que France Médias Monde regroupe également une chaîne de télévision et une radio, la coexistence de ces deux médias dans un groupe unique ne constituerait donc pas une nouveauté.

Face à cette situation, le regroupement des sociétés de l'audiovisuel apparaît comme une solution à de nombreuses difficultés :

- la **répartition de la CAP** ne serait plus effectuée par l'État à travers une multitude de COM mais passerait par **la direction du nouveau groupe entre ses différentes filiales**, ce qui garantirait **plus de souplesse et de réactivité** ainsi qu'une meilleure prise en compte de la réalité des filiales et de leurs résultats ;

- les **mutualisations** pourraient véritablement être mises en œuvre puisqu'elles relèveraient, là-aussi, **de la seule compétence du chef de file** qui pourrait réorganiser l'offre comme la production de contenus en fonction des besoins ;

- un **COM unique** pourrait être établi liant l'État et le nouveau groupe « France Médias » pour une période quinquennale en lieu et place des cinq COM actuels qui ne sont pas synchronisés, ce qui interdit toute vision globale et rend très difficiles les mutualisations. La réduction du nombre de COM permettrait de moins solliciter les administrations qui pourraient se consacrer davantage à des missions d'évaluation et de stratégie.

On le voit, le regroupement des sociétés de l'audiovisuel public constitue un préalable au renforcement de celui-ci et à une clarification de ses relations avec l'État, condition indispensable à son indépendance. Parce qu'il constitue un bien inaliénable de la Nation, l'audiovisuel public doit continuer à s'inscrire dans le cadre d'une feuille de route définie par l'État. **Le Parlement restera compétent pour définir son statut, ses ressources et ses missions.** Le gouvernement conservera la mission de veiller à ce que la feuille de route définie pour cinq ans soit bien mise en œuvre et que les moyens soient bien utilisés. Mais la direction de « France Médias » ne doit plus être partagée entre des présidences maintenues dans la dépendance, un régulateur doté de certaines compétences de l'actionnaire et dépourvu de pouvoir sur les ressources et des tutelles multiples qui produisent des « *injonctions contradictoires* », selon les termes du rapport Schwartz.

Le regroupement préconisé **n'a pas pour but** de créer nécessairement **une société unique**, à l'instar de ce qui a été opéré pour France Télévisions en 2009, une structure de holding pouvant être également envisagée. Il ne vise pas non plus à créer un statut unifié des personnels et à relancer des négociations collectives complexes. **Une certaine harmonisation salariale** propre à favoriser les mobilités entre les différentes entités pourrait toutefois être recherchée.

***Proposition n° 12 :** regrouper l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public au sein d'une nouvelle entité qui pourrait être dénommée « France Médias » et qui serait constituée au 1^{er} janvier 2020.*

***Proposition n° 12.1 :** prévoir que la direction de « France Médias » aura seule autorité pour répartir la CAP entre ses différentes filiales et nommer leurs dirigeants.*

b) Simplifier la gouvernance pour garantir véritablement l'indépendance

Vos rapporteurs recommandent que, comme en Grande-Bretagne, 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* »¹, le CSA pouvant être consulté pour avis pour garantir la qualité du profil du candidat retenu² et les commissions chargées de la culture et des finances des deux assemblées pouvant être amenées à avaliser la nomination par un vote. Par ailleurs, l'État ne serait plus représenté au sein du « *trust* » que par l'Agence des participations de l'État (APE) chargée d'exprimer le point de vue de l'actionnaire et par des personnalités qualifiées³ agissant *intuitu personae* sans lien de dépendance avec les ministères de tutelle.

Comme cela est trop souvent le cas dans notre pays, le mode de nomination des dirigeants de l'audiovisuel public est devenu l'objet d'une querelle idéologique qui a beaucoup nui aux intérêts des sociétés concernées. Alors que Nicolas Sarkozy avait souhaité en 2009 que ces nominations relèvent du Président de la République et du Parlement⁴, François Hollande a souhaité confier cette responsabilité au CSA⁵. En réalité, si chacune de ces solutions présente d'indéniables avantages, elles se sont toutes les deux révélées inadaptées.

¹ Le BBC Trust, mis en place en 2007, doit représenter le public et s'opposer aux interférences commerciales comme gouvernementales. Il joue un rôle d'intermédiaire entre le monde extérieur et la BBC afin de la protéger des pressions conjoncturelles et de contrôler l'application des missions de service public prévues en particulier dans la Charte royale. Le BBC Trust est composé de douze membres choisis par le Conseil des ministres parmi les professionnels de l'audiovisuel pour garantir leur indépendance. La fonction de membre du Trust nécessite présence et implication, elle est rémunérée et une déclaration d'intérêt est nécessaire.

² Une consultation pour avis du CSA belge est prévue dans le cadre du processus de nomination de l'administrateur-général de la RTBF.

³ Ces personnalités qui pourraient être, par exemple, des fonctionnaires membres des inspections générales ou des dirigeants d'organismes publics seraient choisies du fait de leurs compétences, de leur parcours et de leur personnalité. Elles ne pourraient en aucun cas s'exprimer au nom de l'État.

⁴ L'article 13 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 a réécrit l'article 47-4 de la loi du 30 septembre 1986 afin de prévoir que « Les présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France sont nommés par décret pour cinq ans après avis conforme du Conseil supérieur de l'audiovisuel et après avis des commissions parlementaires compétentes conformément à la loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France. Pour l'application du présent article, la commission parlementaire compétente dans chaque assemblée est celle chargée des affaires culturelles. »

⁵ L'article 12 de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 a réécrit l'article 47-4 de la loi de 1986 pour prévoir en particulier dans ses deux premiers alinéas 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 le Conseil supérieur de l'audiovisuel, 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 au Conseil supérieur de l'audiovisuel et évaluées par ce dernier sur la base d'un projet stratégique. »

La nomination par le chef de l'État a pu donner le sentiment d'une trop grande dépendance vis-à-vis de l'exécutif et celle par le CSA¹ a également montré ses limites compte tenu du défaut de transparence du processus retenu, de la faible expérience des membres du collège dans la gestion d'une entreprise et de l'absence de compétence du Conseil pour déterminer les ressources de ces sociétés.

Vos rapporteurs considèrent qu'il est indispensable d'éteindre cette querelle concernant les nominations dans l'audiovisuel public qui ne s'est jamais estompée en réalité depuis 1974. Ils estiment qu'une véritable modernisation de la gouvernance de l'audiovisuel public doit avoir pour corollaire la « normalisation »² de son mode de direction et préconisent en conséquence que, **conformément au droit commun des entreprises, le futur dirigeant de « France Médias » soit 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.**

Proposition n° 13 : prévoir la nomination du président directeur général de « France Médias » par l'instance de direction collégiale conformément au droit commun des entreprises.

Proposition n° 14 : faire de l'Agence des participations de l'État (APE) le représentant unique de l'État au sein de l'instance de direction collégiale de « France Médias » au nom de l'État actionnaire.

Proposition n° 14.1 : diversifier le recrutement des membres de cette instance de direction en accroissant la place réservée aux personnalités qualifiées, tout en veillant à prévenir les conflits d'intérêts.

¹ Lors de son audition par vos rapporteurs, le président du CSA a estimé que « le Conseil n'est acteur de cette nomination que parce qu'on lui a délégué cette mission ». Il a également indiqué que le rôle du Conseil avait été enrichi par rapport à la situation qui prévalait avant 2009 puisque la loi a prévu des critères pour sélectionner les candidats qui doivent par ailleurs élaborer un projet stratégique. Il a reconnu que si la loi avait encadré ces modalités de nomination, il y avait néanmoins un débat sur ces dernières.

² Dans son rapport pour avis sur les crédits de l'audiovisuel (avis n° 112 – PLF 2015- Tome IV fascicule 1a, p. 30), votre rapporteur Jean-Pierre Leleux avait déjà proposé « que l'on étudie la possibilité, pour l'avenir, que les conseils d'administration des entreprises de l'audiovisuel public nomment eux-mêmes leurs présidents, ce qui constituerait le vrai signe d'une normalisation de ce secteur ».

Comme cela a été prévu par la loi du 15 novembre 2013, les candidats à la direction d'une société de l'audiovisuel public devraient respecter des **critères de compétence et d'expérience** et il leur reviendrait également de **présenter un projet stratégique**. Ces candidatures et ces projets stratégiques pourraient faire l'objet d'une instruction par un « comité de nomination ». Vos rapporteurs n'ont pas souhaité proposer de rendre publiques les auditions des candidats ainsi que leurs projets stratégiques estimant qu'à partir du moment où il était proposé de « normaliser » le mode de nomination des dirigeants de l'audiovisuel public en professionnalisant la procédure, il n'était pas cohérent de fixer, dans le même temps, des contraintes qui pourraient être de nature à limiter le nombre et le profil des candidatures de dirigeants venant du secteur privé.

Préciser les conditions d'application du « tuilage »

La loi du 15 novembre 2013 a prévu dans son article 12 qui réécrit l'article 47-4 de la loi du 30 septembre 1986 que « *Les nominations des présidents de la société France Télévisions, de la société Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France interviennent **trois à quatre mois avant la prise de fonctions effective*** ». C'est ainsi que Delphine Ernotte Cunci, qui a été désignée par le CSA le 23 avril 2015 à la présidence de France Télévisions, n'a pris ses fonctions que le 24 août. Cette période de « tuilage », introduite à l'initiative de l'un de vos deux rapporteurs, avait notamment pour objet, compte tenu de l'entrée en fonction du nouveau président de France Télévisions **en plein été, pendant l'élaboration de la grille des programmes de rentrée**, de lui permettre d'être informé des productions à venir et d'éviter, dans la mesure du possible, **de se voir imposer des engagements qui le lieraient à long terme**.

En l'absence de dispositions réglementaires précisant les modalités concrètes d'application de la loi, le bilan de ce dispositif est nuancé. Il est ainsi apparu que la nouvelle présidente n'avait pas juridiquement la possibilité de recruter des collaborateurs avant sa prise de fonctions effective. Il s'est également avéré difficile pour le président sortant – qui était lui-même candidat – d'associer son successeur à la gestion courante de la société au-delà d'une information et d'une consultation pour la forme. Si la nouvelle présidente a ainsi été informée des décisions importantes ayant une incidence au-delà du 24 août 2015, elle n'a pas pu intervenir dans la préparation de la grille de rentrée ni dans la négociation des contrats pluriannuels. Cette situation est apparue d'autant plus délicate que la période de « tuilage » précédait la période de rentrée qui constitue toujours un moment important pour les chaînes de télévision.

Vos rapporteurs considèrent qu'il ne faut pas renoncer à cette période de « tuilage », mais que ses modalités doivent être **précisées par un décret d'application**.

Il y a urgence à moderniser notre service public de l'audiovisuel et à « réunir ses forces ». C'est la responsabilité de l'État de donner cette impulsion et d'exiger que les sociétés publiques travaillent ensemble et non en concurrence, comme il l'a fait à propos du projet de création d'une chaîne publique d'information en continu. **Face aux nouveaux acteurs de l'Internet, seul un groupe unifié aura les moyens de développer une stratégie**

offensive multi-supports et de faire vivre une marque forte, « France Médias », à l'international.

Dans cette course à l'innovation, chaque mois est important et chaque recul est souvent définitif. Pour autant, **vos rapporteurs considèrent que le projet de regroupement des sociétés de l'audiovisuel public est suffisamment stratégique et sensible pour justifier l'adoption d'un calendrier qui permette de prendre en compte tous les aspects de la question** (cf. *infra*).

La création d'un groupe unique de l'audiovisuel public nécessiterait de **réfléchir aux modalités de son organisation et de son fonctionnement**. Faut-il créer une *holding* ou une société unique ? Quel devrait être le degré d'autonomie des différentes chaînes de télévision et antennes de radio ? Les personnels seraient-ils amenés à bénéficier d'un statut unique ? Quelles modalités de rapprochement entre le pôle international (FMM) et les médias nationaux ? Faudrait-il créer une rédaction unique ? Vos rapporteurs n'ont pas souhaité se prononcer sur ces questions pourtant très importantes, préférant rappeler le besoin de trouver le bon équilibre entre la nécessité pour un tel groupe de disposer d'un projet unique ambitieux disposant de moyens. Vos rapporteurs ont émis des préférences en ce qui concerne son financement qui pourrait reposer sur trois piliers : **une CAP repensée et modernisée, une publicité maintenue mais mieux encadrée quantitativement et qualitativement et de nouvelles ressources propres à travers le développement des droits attachés aux investissements dans la production**.

Afin d'examiner les conditions de la création de ce nouveau groupe, vos rapporteurs préconisent qu'**une mission de préfiguration indépendante soit constituée dès que possible** qui comprendrait des parlementaires, des experts désignés par l'État et des personnalités du monde des médias et de la société civile. **La présidence de cette commission pourrait être confiée soit à une autorité indépendante, soit partagée entre deux personnalités politiques de tendance politique différente ayant exercé des responsabilités dans le domaine de la culture**. Cette commission indépendante aurait, en particulier, la mission de se prononcer sur la forme juridique du nouveau groupe et donc sur le degré d'intégration opportun, ainsi que sur son fonctionnement et sur la question de l'intégration ou non d'Arte France et de TV5 Monde au nouveau groupe.

Proposition n° 15 : mettre en place dès 2016 une mission de préfiguration de « France Médias » qui rendrait ses conclusions au cours du premier semestre 2017.

B. UN SUCCÈS DE LA TRANSITION CONDITIONNÉ À COURT TERME PAR L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE ...

1. Coordonner les calendriers des COM et les nominations des présidents avec comme horizon 2020

À titre préalable, et afin de préparer le rapprochement souhaité, il est important de **coordonner dans le temps les COM des différentes sociétés et de l'INA, ainsi que les nominations de leurs présidents**, afin que contrats et mandats prennent tous fin début 2020 pour laisser place à la nouvelle configuration. Cette coordination dans le temps favoriserait de plus **la convergence des projets et la sérénité des équipes**. Par ailleurs, il est important, compte tenu de l'élaboration de la programmation des grilles au cours de l'été, que le président de « France Médias » soit **désigné au cours du premier trimestre 2020**.

Récapitulatif des COM et des échéances des mandats des présidents

	COM en cours	COM en négociation	Fin du mandat du président
France Télévisions	2011-2015	2016-2020	23/08/2020
Radio France	<i>Échu</i>	2015-2019	19/05/2019
France Médias Monde	2013-2015	2016-2020	04/10/2017
INA ¹	2015-2019	/	19/05/2020

Source : Réponses de la DGMIC au questionnaire de vos rapporteurs

Les COM en discussion pour France Télévisions et France Médias Monde ont **déjà comme échéance 2020**. Il conviendrait d'en raccourcir l'échéance au 1^{er} janvier 2020. Resterait ensuite à coordonner les COM de Radio France et de l'INA. En l'état de la législation², la durée de vie des COM doit être comprise **entre trois et cinq ans**, ce qui ne permet *a priori* ni de prolonger la vie des COM de Radio France et de l'INA d'un an, ni de signer un nouveau COM pour la période d'un an restant à courir. Il conviendrait donc de prévoir **une disposition législative dérogatoire** lors de la mise en place du rapprochement à l'horizon 2020.

¹ Contrairement à France Télévisions, Radio France et France Médias Monde, le président de l'INA, choisi parmi les membres du conseil d'administration représentant l'État, est nommé pour cinq ans par décret en conseil des ministres, après avis des commissions permanentes chargées des affaires culturelles.

² Article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Par ailleurs, une même harmonisation est nécessaire pour les mandats des présidents. L'échéance des mandats de la présidente de France Télévisions et du président de l'INA devrait être avancée au 1^{er} janvier 2020. S'agissant de Radio France et de France Médias Monde, vos rapporteurs sont d'avis, afin de favoriser le travail en commun nécessaire en vue du rapprochement souhaité, de **maintenir, dans la mesure du possible, à leur poste les dirigeants déjà en place** et de prolonger leur mandat jusqu'au 1^{er} janvier 2020.

Proposition n° 16 : organiser la prise en compte de l'horizon 2020 dans les futures échéances des COM des sociétés de l'audiovisuel public et des mandats de leurs présidents.

2. Améliorer le contenu des COM des différentes sociétés en instituant quelques objectifs et indicateurs communs et en enrichissant le volet financier

Sont actuellement en discussion les COM de France Télévisions (2016-2020), Radio France (2015-2019) et de France Médias Monde (2016-2020). Le sera prochainement le COM d'Arte France, qui prend fin en 2016. Vos rapporteurs considèrent qu'il y a là **une occasion à saisir pour faire converger le contenu de ces COM** tout en les simplifiant et les enrichissant.

Vos rapporteurs partagent à cet égard les recommandations du groupe de travail coordonné par Marc Schwartz qui appelle notamment à :

- « *clarifier l'architecture d'ensemble du dispositif réglementaire et contractuel, en adoptant une architecture à deux niveaux comme pour les principaux diffuseurs européens : des missions de service public inscrites dans la loi et le cahier des charges et relevant de la responsabilité de l'État, et **des objectifs stratégiques définis par l'entreprise en accord avec son actionnaire*** » ;
- « *simplifier fortement l'expression de la "commande publique" à France Télévisions, avec un **nombre limité** de grandes missions de service public et **d'objectifs stratégiques** faisant l'objet d'un suivi annuel par l'État* ».

Ils souhaitent que cette **recherche de simplification et de clarification** soit prise en compte lors de l'élaboration de **tous les COM**. Ils considèrent également qu'il convient dès à présent **de rapprocher le contenu des différents COM** en les structurant autour **d'un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs communs**, qui seraient complétés par **quelques objectifs et indicateurs spécifiques** à chacune des structures. Cela permettrait une meilleure cohérence de l'audiovisuel public et d'instaurer

des éléments de comparaison entre sociétés grâce aux indicateurs communs. Les COM à venir doivent être utilisés comme outils de convergence et de mutualisation.

Enfin, il conviendrait **d'enrichir le contenu budgétaire et financier** des COM. Vos rapporteurs ne peuvent que regretter **la brièveté des plans d'affaires qui sont relégués en fin de document** alors qu'ils sous-tendent tout l'équilibre des COM. En ce qui concerne France Télévisions, **vos rapporteurs souhaiteraient enfin la communication d'informations précises s'agissant des relations avec les producteurs** (notamment, définition de règles de présentation des devis).

Un autre point appelle une vigilance particulière et l'introduction d'un indicateur spécifique : **l'évolution de la trésorerie**. Cette question nécessite un contrôle renforcé chez France Télévisions, où les règles comptables permettent de reporter la comptabilisation des dépenses liées aux engagements de production jusqu'à la diffusion de l'œuvre.

Vos rapporteurs **s'interrogent d'ailleurs sur le bien-fondé de cette règle** dans le cas d'une société dont la recette principale est la CAP et non la publicité liée à la première diffusion.

Proposition n° 17 : simplifier et enrichir le contenu des COM en limitant le nombre d'objectifs et d'indicateurs, en adoptant quelques objectifs et indicateurs communs et en renforçant leur volet financier.

3. Transformer les conseils d'administration en véritables organes de gouvernance

Le constat est partagé d'une **absence de rôle réel des conseils d'administration**, « *enceinte[s] d'information* » plus que de décision, compte tenu de l'existence des pré-conseils avec la tutelle et de l'encombrement de l'ordre du jour, comme l'a relevé la Cour des comptes à propos de Radio France¹. Le groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions a fait la même analyse² :

« Il est légitime et même nécessaire que l'État fasse converger l'expression de sa volonté préalablement à la réunion du conseil, et qu'il entretienne, eu égard au mode de financement de l'entreprise, une relation soutenue avec ses dirigeants. Mais le rôle du conseil d'administration comme organe de gouvernance de l'entreprise se trouve aujourd'hui amoindri ».

¹ Rapport particulier n° 72220 « Radio France, comptes et gestion d'exercices 2004 à 2013 », avril 2015, page 27.

² Rapport précité, page 53.

Il convient donc de rénover les pratiques afin de rendre un **pouvoir de délibération et de décision au conseil d'administration**. À l'heure actuelle, les administrateurs autres que les représentants de l'État, par exemple les personnalités qualifiées nommées par le CSA, peuvent se sentir **dessaisis de leur responsabilité** en raison du fait que les sujets à l'ordre du jour des conseils d'administration ont été préalablement arrêtés par l'équipe dirigeante de l'entreprise et les tutelles (DGMIC et direction du budget).

Par ailleurs, il serait important que, de leur côté, les entreprises **« jouent le jeu » du conseil d'administration** et mettent les administrateurs en situation de décider. Cela passe notamment par un **allègement de l'ordre du jour** et **une meilleure hiérarchisation de l'information apportée**, afin que les points importants puissent être repérés et étudiés en amont par les administrateurs qui ne relèvent pas des tutelles ou de l'actionnaire. Enfin, davantage de **prévisibilité et de stabilité en ce qui concerne la tenue des conseils** permettrait une meilleure participation des personnalités indépendantes.

Proposition n° 18 : faciliter les conditions d'exercice du mandat des personnalités indépendantes siégeant au conseil d'administration et remettre ce dernier au cœur de la gouvernance.

4. Constituer une réserve pour aléa au sein du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public »

La ressource publique provenant de la CAP constitue **une enveloppe fermée** qui est distribuée annuellement aux entreprises bénéficiaires. La moindre augmentation de la part de CAP reversée en faveur de l'une suppose d'en prélever aux autres. Cette situation n'est pas vertueuse puisque cela peut conduire dans certain cas à prélever les « bons élèves », pour couvrir les dérapages d'un « mauvais ».

C'est pourquoi vos rapporteurs considèrent qu'il serait opportun de créer **une réserve pour aléa**, inspirée de la réserve de précaution qui existe pour garantir le respect du budget triennal en loi de programmation¹. La constitution, en début d'année, d'une réserve sur le compte de concours financier (CCF) « Avances à l'audiovisuel public » permettrait de **faire face aux aléas en cours de gestion** que pourraient rencontrer les différentes sociétés, sans avoir à diminuer les montants fixés en loi de finances et destinés aux autres entreprises, ce qui favoriserait **une meilleure prévisibilité des ressources**. Cela éviterait en effet une nouvelle répartition

¹ Voir article 12 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

de la CAP en cours d'année. Elle inciterait par ailleurs les sociétés à se manifester rapidement en cas de difficultés financières.

Compte tenu des spécificités du fonctionnement du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », défini par l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, ce mécanisme supposerait toutefois **une redistribution en fin d'exercice** de la réserve non utilisée¹ - ce qui n'est pas le cas de la réserve de précaution classique, dont les crédits peuvent être annulés.

La redistribution obligatoire d'une soule de CAP en fin d'exercice pourrait être utilisée pour **inciter les sociétés à respecter les engagements de leur COM** et être **affectée selon des critères de performance** entre celles-ci. L'introduction d'indicateurs communs (cf. *supra*) pourrait permettre cette répartition selon des critères objectifs. La **réalisation de coopérations** et la **diversification des ressources propres** pourraient constituer des critères pertinents. S'agissant du second critère, vos rapporteurs approuvent l'esprit qui anime le président de Radio France, lequel propose une rationalisation de l'occupation des espaces de la Maison de la Radio afin de pouvoir louer des bureaux, l'accueil de conférences professionnelles ou de défilés de mode, au-delà des recettes associées à la billetterie et aux produits d'édition.

Vos rapporteurs relèvent que la réserve de précaution opérée sur les crédits des missions hors dépenses de personnel en 2015 est de 8 %, ce qui, appliqué sur le total des crédits du CCF « Avances à l'audiovisuel public » représenterait un montant d'environ **293 millions d'euros**. Il semble que cette somme - supérieure à la CAP allouée à Arte France - soit trop élevée. Elle supposerait par ailleurs une diminution significative des crédits initialement distribués en faveur de chacune des sociétés, ce qui risque de les pénaliser, même si cette réserve a vocation à être redistribuée ensuite.

Ils estiment qu'un montant de **150 millions d'euros**, soit un peu plus de 4 % du montant de la CAP, serait de nature à permettre de remplir les objectifs de cette réserve. Compte tenu de son caractère vertueux, vos rapporteurs estiment que cette réserve doit être instaurée dès que possible.

Proposition n° 19 : constituer en début d'exercice une réserve de 150 millions d'euros au sein du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » destinée à faire face aux aléas exceptionnels que pourrait rencontrer l'un des bénéficiaires de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), et définir des règles de redistribution de cette réserve en fin d'exercice sur des critères de performance en cas de non-utilisation.

¹ Cf. « Le solde est versé lors des opérations de répartition des recettes arrêtées au 31 décembre de l'année considérée ».

C. ... ET PAR LA POURSUITE INDISPENSABLE DES SYNERGIES ET MUTUALISATIONS ET DE LA RATIONALISATION DES DÉPENSES

La réflexion sur le financement de l'audiovisuel public passe nécessairement aussi par la **recherche volontaire d'économies sur les dépenses des différentes sociétés de l'audiovisuel public**, dont on a pu constater le dynamisme. France Télévisions et Radio France sont concernées au premier chef, en raison de leur situation financière dégradée, qui appelle une réaction rapide de leur part. **En outre, ces deux sociétés absorbent à elles deux plus de 80 % du montant de la contribution à l'audiovisuel public.**

Dans cette perspective, un renforcement des mutualisations, des coopérations et des synergies entre les différentes sociétés de l'audiovisuel public apparaît indispensable dans l'attente du rapprochement proposé par vos rapporteurs. **Celles-ci pourraient notamment concerner les domaines du numérique, de l'information, des achats et des programmes.**

S'agissant des pistes de réduction des dépenses, au regard des récents rapports de la Cour des comptes sur la gestion et les comptes de Radio France¹, qui émet de nombreuses recommandations, vos rapporteurs ont choisi de concentrer leurs analyses et leurs propositions sur les principales masses financières (la masse salariale) ainsi que sur les mutualisations et les enjeux pour l'avenir (numérique).

1. Mutualiser les projets de chaîne d'information et de plateforme numérique

a) Le projet de chaîne d'information en continu, les prémisses prometteuses d'un regroupement ?

Le lancement de nouveaux projets doit dès maintenant privilégier les mutualisations et les rapprochements, c'est pourquoi l'on peut se féliciter de l'annonce, début septembre, du travail sur un projet de chaîne d'information en continu associant France Télévisions et Radio France, alors que ces deux groupes comptent respectivement 3 000 et 750 journalistes.

À titre préalable, vos rapporteurs estiment qu'il convient de mener **une réflexion en amont sur l'apport de la future chaîne** en termes de contenu par rapport à l'offre existante (absence de publicité, débats de fond ...).

En outre, pour constituer le point de départ d'une coopération efficace et d'un rapprochement de l'ensemble de l'audiovisuel public, vos rapporteurs estiment que **le lancement effectif de ce projet devrait également être conditionné à la participation de France Médias Monde** et tirer parti de l'avantage que constitue l'existence de France 24 dans sa

¹ Et du rapport en préparation sur France Télévisions.

diffusion française¹. Cette dernière constitue en effet un réel atout en termes de notoriété et du point de vue de la rationalisation des dépenses, puisque son coût de fonctionnement s'élève à 33 millions d'euros par an². En outre, l'association de France 24 permettrait d'envisager une existence de la future chaîne d'information commune sur le réseau hertzien dès son lancement, alors que, telle qu'annoncée par Delphine Ernotte Cunci, elle aurait d'abord vocation à exister au niveau numérique, sans écarter à terme un lancement sur le réseau hertzien.

En tout état de cause, ce projet commun constitue une **opportunité intéressante pour expérimenter un rapprochement entre les différentes entités de l'audiovisuel public**, qui pourrait être le premier d'une série. Si dans un premier temps on peut imaginer, par exemple, que la future chaîne publique d'information diffuse des programmes d'information à caractère international produits par France 24 et lui fournisse en contrepartie des programmes nationaux, un rapprochement des moyens doit pouvoir constituer une perspective réaliste d'ici 2020 afin de permettre la meilleure utilisation possible des moyens et l'émergence d'une marque forte sur l'information qui devrait probablement être « France Info », si l'on tient compte de l'antériorité de la chaîne d'information créée par Radio France et de l'attachement que lui portent les Français.

La création de la chaîne d'information commune pose toutefois la question de l'avenir du projet « Info 2015 » initié par France Télévisions en 2012 et contesté par plusieurs syndicats³.

b) La nécessaire mutualisation de l'offre numérique

Au-delà du projet de chaîne d'information en continu, **le numérique constitue un domaine privilégié pour initier des coopérations et des mutualisations entre les différentes sociétés de l'audiovisuel public**.

En effet, la question du numérique est probablement celle qui rend l'organisation actuelle la plus contre-productive. La révolution digitale fait émerger un nouveau média numérique sur lequel se positionnent à la fois les médias de presse écrite, les chaînes de télévision et les radios avec des offres concurrentes. Pour résister à cette situation de compétition croissante, les médias de service public gagneraient indéniablement à **unir leurs forces plutôt qu'à se faire concurrence comme c'est le cas aujourd'hui dans plusieurs domaines** : concurrence entre les sites de France Télévisions et France Info dans le domaine de l'information, ou entre Arte Concerts,

¹ Delphine Ernotte Cunci, dans son projet pour France Télévisions (p. 28), appelait de ces vœux ce partenariat des trois entreprises : « en s'alliant avec France Médias Monde et Radio France, il est possible d'élaborer un projet unique de niveau international ».

² À titre comparatif, le coût annuel de BFMTV est estimé à 60 millions d'euros, et celui de BBC News à 80 millions d'euros par an.

³ Ce projet prévoit la fusion des rédactions nationales de France 2 et de France 3, ainsi que la création d'une chaîne d'information numérique en continu en septembre 2015.

Culturebox de France Télévisions, et les informations culturelles disponibles sur le site de Radio France dans le domaine culturel.

L'idée d'un rapprochement des sociétés de l'audiovisuel public dans le numérique avait d'ailleurs été avancée par le Président de la République au cours du discours qu'il avait prononcé à l'occasion des cinquante ans de la Maison de la Radio, en décembre 2013 : *« D'autres mutations sont possibles. Nous pourrions par exemple imaginer que France Télévisions et Radio France puissent un jour assembler leurs contenus Internet dans un grand service audiovisuel numérique »*.

Vos rapporteurs rejoignent en cela le rapport Brucy sur l'avenir de France 3, qui proposait de *« poser la première pierre d'une arche numérique de service public »* : *« les sociétés de l'audiovisuel public disposent d'un atout majeur : la complémentarité de leurs médias (télé, radio et web) et de leurs offres (généralistes, culturelles, musicales, régionales, internationales, jeunesse...). Dès lors, elles se doivent de réunir leurs forces, dans le respect de leurs identités et de leurs métiers, pour proposer une offre de référence [...]. Dans cette perspective, la proximité pourrait constituer le terrain d'une première expérience de partenariat numérique entre France 3, France Bleu et l'Ina en région. Plutôt que d'élaborer un projet global à l'échelon central, une première expérience pourrait être envisagée dans un territoire donné, laissant l'initiative aux équipes locales »*¹.

Une telle évolution est indispensable pour favoriser l'élaboration d'une stratégie et d'une offre numériques communes face aux nouveaux acteurs que sont Google, Facebook et Netflix.

Pour envisager les modalités concrètes d'un tel rapprochement, vos rapporteurs considèrent avec intérêt le constat dressé et les propositions formulées par la fondation Terra Nova², qui s'inspirent du modèle de la BBC : *« Sa stratégie numérique unique, englobant l'ensemble des forces productives financées par la redevance, quel que soit le média, doit avoir valeur de source d'inspiration pour un audiovisuel public français dont les acteurs numériques ne partagent rien ou presque »*.

Les propositions de Terra Nova pour un rapprochement numérique

*« Il est aujourd'hui urgent de mettre en œuvre ce dont tout le monde ou presque s'accorde à reconnaître la nécessité : une **vision intégrée et ambitieuse de l'offre numérique de l'audiovisuel public** afin, grâce à la coordination des actions et à la mutualisation des ressources, de garantir aux usagers une offre ergonomique, exhaustive et cohérente ; aux contribuables une efficacité économique renforcée ; aux citoyens une rénovation du rôle que joue l'audiovisuel public dans la cohésion sociale en retrouvant les clés d'un accès à de larges franges de la population »*.

« Cette ambition pourrait se concrétiser selon deux axes :

¹ « France 3, un avenir régional », rapport de Mme Anne Brucy, juillet 2014, p. 47.

² « Audiovisuel public : tous ensemble vers le numérique », par Louis-Cyrille Trébuchet et Benjamin Amalric, 15 juin 2015, fondation Terra Nova.

« 1) S'agissant des moyens technologiques, **l'ensemble des services numériques de l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, Arte, TV5 Monde et l'INA sont ici concernés) doit s'appuyer sur une infrastructure commune pour l'hébergement et la publication des contenus et services.** Cette infrastructure sera mise en œuvre par une entité de droit public (existante ou à créer) désignée à cette fin, et dont la mission principale sera d'assurer l'hébergement, l'indexation et la publication de l'ensemble des contenus, de mettre à disposition des outils transverses de connaissance des publics (...), d'animation marketing et, le cas échéant, de monétisation et de commercialisation. La mutualisation des ressources donnera à l'ensemble plus d'efficacité économique, une présence numérique plus large et un meilleur référencement, une capacité d'innovation et une agilité accrues.

« 2) S'agissant des services et, sans réduire la capacité de chaque éditeur, chaque chaîne ou chaque programme à maintenir et développer des sites propres (pour autant qu'ils procèdent de la même infrastructure), **le regroupement des forces des sociétés de l'audiovisuel public doit se traduire par une structuration des contenus autour d'offres thématiques (ou « verticales ») communes,** consacrées à l'information, à la culture et au spectacle vivant, aux jeunes adultes, à l'éducation... »

« Les offres de télévision de rattrapage et de *podcast*, de vidéo à la demande à l'acte et demain par abonnement, pourront également être regroupées pour bénéficier de la dynamique des offres croisées et des propositions additionnelles. En complément de ces offres thématiques, chaque éditeur pourra s'appuyer sur ces ressources communes pour distribuer des services qui lui sont propres, permanents ou événementiels, et s'adresser à des territoires de marques spécifiques ».

Fort heureusement, le gouvernement semble avoir pris la mesure de cet enjeu. Par exemple, dans sa réponse au rapport particulier de la Cour des comptes sur Radio France, il écrit que, « *au-delà des seules antennes, le COM 2015-2019 devra également consacrer la transformation numérique de Radio France, qu'il s'agisse de ses offres ou de ses modes de production. Les possibilités de synergies qu'offre le numérique aux sociétés de l'audiovisuel public sont étendues et posent avec acuité la question des convergences entre les médias* ». Les négociations menées parallèlement sur les COM de Radio France, de l'INA, de France Médias Monde et, dès la fin de l'année 2015, de France Télévisions, donneront aux sociétés et à l'État **l'opportunité d'explorer des pistes de synergies** »¹.

Proposition n° 20 : mutualiser les investissements des sociétés de l'audiovisuel public en vue du développement d'une plateforme numérique unique.

¹ Source : réponse de Michel Sapin, Emmanuel Macron, Christian Eckert et Fleur Pellerin à la Cour des comptes sur le rapport particulier relatif aux comptes et à la gestion de Radio France pour les exercices 2004 à 2013, 24 juillet 2015.

2. Poursuivre et renforcer la rationalisation des dépenses et des procédures internes aux sociétés de l'audiovisuel public

L'audiovisuel public doit mieux gérer ses coûts afin de stabiliser le niveau de ses ressources publiques : **adapter les dépenses aux recettes et non l'inverse**. À cet égard, sans doute conviendrait-il de traiter en priorité dans le cadre des COM en cours de négociation la question du périmètre des missions de service public (faut-il conserver toutes les chaînes/radios en diffusion hertzienne ou bien envisager certaines diffusions en numérique seulement, voire la suppression de certaines d'entre elles ?). Vos rapporteurs ne se prononceront pas sur cette question mais exhortent la tutelle et les présidents directeurs généraux des sociétés de l'audiovisuel public à prendre leurs responsabilités dans ce domaine.

Là encore, France Télévisions et Radio France sont concernées au premier chef s'agissant du positionnement de France 4 et du Mouv'.

a) Simplifier les contrôles externes pesant sur les sociétés de l'audiovisuel public, tout en renforçant l'efficacité du contrôle interne

Dans ce contexte, le rapport de Marc Schwartz a mis en évidence le constat d'une **nécessité de remédier à la complexité de l'architecture réglementaire et conventionnelle des missions et objectifs** de France Télévisions. En effet, celle-ci a pour conséquences une multiplication des exercices de restitution et de production d'indicateurs dont l'empilement au fil du temps est devenu préjudiciable à la lisibilité de la stratégie d'ensemble.

France Télévisions estime qu'une telle simplification est indispensable à la clarification du cadre stratégique assigné à l'entreprise et qu'elle serait de nature à **permettre une rationalisation des exercices de reporting demandés au groupe**, au profit d'une information plus claire, plus rapidement disponible.

Le même constat peut être fait pour Radio France (*cf. infra*). En conséquence, vos rapporteurs reprennent à leur compte cet objectif de simplification : « *France Télévisions doit œuvrer à la gestion la plus efficiente possible de ses moyens, qui conditionne le bon emploi de la ressource publique qui lui est accordée. Cet objectif ne pourra être atteint qu'au moyen d'une évolution vers un fonctionnement plus réactif et plus agile, supposant un allègement des contraintes externes et internes qui pèsent sur le groupe* »¹.

Proposition n° 21 : alléger les contrôles externes exercés sur les sociétés de l'audiovisuel public au profit d'un contrôle interne renforcé.

¹ « France Télévisions 2020 : le chemin de l'ambition », rapport du groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions, coordonné par Marc Schwartz, février 2015.

En ce qui concerne la réduction des dépenses, par exemple, s'agissant du groupe radiophonique, le contrôle général économique et financier souligne **l'urgence d'engager un plan de retour à l'équilibre** dans le contexte actuel marqué par la dérive du chantier de réhabilitation de la Maison de la Radio. Il critique notamment les faiblesses de gestion et de contrôle interne de l'entreprise, ainsi que les déficiences de gouvernance. Il estime par ailleurs que les marges de manœuvre sont importantes.

En effet, contrairement à France Télévisions et à France Médias Monde, Radio France n'a pas connu de « choc de modernisation » : *« l'organisation du travail a peu évolué depuis des décennies, le modèle social reste généreux, et les instruments de gestion sont archaïques »*¹.

Compte tenu de la dérive du chantier de la Maison de la Radio, le **renforcement du contrôle interne** fait partie des pistes évoquées par le Gouvernement dans sa réponse au rapport de la Cour des comptes sur la gestion et les comptes de l'entreprise. Cette proposition peut d'ailleurs être suivie pour l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public. Un organe de contrôle interne fort pourrait constituer l'interlocuteur privilégié du CGEfi et par voie de conséquence, rendre plus efficace le contrôle exercé par la tutelle.

Proposition n° 22 : instituer un véritable organe de contrôle interne, en lui assurant les moyens humains et financiers nécessaires et en garantissant son indépendance.

b) Réduire le poids de la masse salariale dans les charges des sociétés de l'audiovisuel public

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2012 du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », la Cour des comptes soulignait que *« l'examen des indicateurs de gestion des sociétés de l'audiovisuel public révèle que celles-ci n'ont guère contribué aux efforts de l'État pour la maîtrise des emplois publics et de la masse salariale »*.

Compte tenu de son poids dans les charges des sociétés de l'audiovisuel public, la réduction de la masse salariale constitue sans doute l'une des pistes les plus prometteuses en matière de **réduction** des dépenses. En effet, elle représente **plus de 30 % des charges à France Télévisions², et près de 60 % à Radio France** – les rédactions des antennes y comptent deux fois plus de journalistes que les antennes privées comparables.

¹ Réponse du contrôle général économique et financier au questionnaire de vos rapporteurs.

² Pour mémoire, la chaîne France 3 concentre à elle seule un tiers des effectifs totaux du groupe France Télévisions.

De surcroît, la dynamique de ces masses salariales est préoccupante. Par exemple, à Radio France, d'après les chiffres transmis par le CGEfi, les effectifs ont augmenté de 33 % entre 1995 et 2003, puis de 3,7 % de 2004 à 2013 – hors emploi intermittent, qui a augmenté de près de 10 % entre 2009 et 2013. La masse salariale a augmenté de 26 % de 2004 à 2012 alors que les prix augmentaient de 16,6 % et les effectifs de 3 %, puis de 9 % entre 2009 et 2012 alors que les effectifs augmentaient de 1,1 %.

Dans son rapport particulier sur la gestion et les comptes de Radio France sur les exercices 2004 à 2013, la Cour des comptes constate que la politique salariale de l'entreprise se caractérise par une gestion individuelle complexe des salariés, du fait de nombreuses primes et de la part des automatismes, situation qui résulterait d'une « *modernisation inachevée des accords collectifs* ». Entendu par vos rapporteurs en juin 2015, Mathieu Gallet a indiqué que **la masse salariale progressait aujourd'hui automatiquement de 4 millions d'euros par an, en raison du GVT** et de l'effet de noria, la structure des effectifs n'ayant pas évolué depuis dix ans.

Toute stratégie d'économies passe donc par **une maîtrise, voire une réduction, de la masse salariale**, tout en permettant **le recrutement de nouvelles compétences** afin de rajeunir la pyramide des âges et de permettre la transmission du savoir-faire au sein des équipes.

Pourtant, faute de régulation passée, la plupart de ces entreprises se sont vues contraintes de lancer de **coûteux plans de départs volontaires** (cf. *supra*) : deux à RFI, trois à France Télévisions, tandis que celui que redoutaient les syndicats de Radio France devrait être remplacé par un scénario alternatif, évoqué lors du comité central d'entreprise du 9 septembre 2015¹.

Or, **ces plans de départs volontaires sont tous financés par l'État en plus des dotations de fonctionnement, et ne s'avèrent pas toujours efficaces.** Ils sont par ailleurs **mal vécus par les salariés**, comme l'ont indiqué les représentants des syndicats de France Télévisions à vos rapporteurs. En outre, les économies interviennent avec un certain décalage. Ainsi, selon le CGEfi, à compter de 2016, la masse salariale de France Télévisions devrait diminuer de 30 millions d'euros en année pleine du fait de la suppression des postes de salariés ayant quitté l'entreprise dans le cadre du plan de départs volontaires 2014-2015.

¹ « La direction de Radio France prévoit 22 millions d'euros d'économies sur la masse salariale, qui augmente mécaniquement de 4 millions d'euros par an, d'ici 2018. Ces économies seraient obtenues par le non-remplacement de 230 départs et un moindre recours aux CDD pour les congés, à hauteur de 40 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Soit 270 suppressions de postes, sur un effectif d'environ 4 400 actuellement, contre 350 initialement envisagées. Et par un gel des salaires en 2016 et 2017 ». *Source : Le Monde daté du 9 septembre 2015.*

Dans ce contexte, comme l'écrit le Gouvernement dans sa réponse au rapport de la Cour des comptes sur Radio France, « *la conclusion de nouveaux accords collectifs pour l'ensemble des personnels de l'entreprise, comme cela a été initié dès cette année pour les journalistes, constitue un enjeu et une opportunité majeurs pour la direction de l'entreprise, dans le cadre du prochain COM* »¹.

La négociation des accords collectifs constitue en effet un réel enjeu pour l'ensemble des entreprises de l'audiovisuel public afin d'envisager une réduction de la masse salariale. Par exemple, à France Médias Monde, la renégociation des conventions collectives, engagée en 2014 et qui doit conduire à une convention unique fin 2015, porte notamment sur la maîtrise de la provision pour congés payés, lourd héritage du passé qui s'alourdit de 2,5 millions par an, le temps de travail, comparativement faible à RFI, ainsi que les progressions salariales automatiques.

Vos rapporteurs relèvent que dans le cadre de son nouveau COM, l'INA prévoit un plafonnement de la masse salariale à hauteur de 647,5 millions d'euros pendant cinq ans, ce qui imposera, compte tenu de l'accord d'entreprise en vigueur, une suppression sur la période de 25 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en CDI, et une réduction estimée actuellement à 25 % des moyens en CDD (4,5 millions d'euros en 2014).

Proposition n° 23 : instaurer un principe de consultation préalable du contrôle général économique et financier (CGEFi) avant le lancement et la conclusion de tout accord collectif, afin d'évaluer son incidence sur l'évolution de la masse salariale.

Proposition n° 24 : constituer des tableaux de données homogènes des sociétés de l'audiovisuel public pour suivre les évolutions et favoriser les comparaisons.

Proposition n° 25 : fixer un objectif pluriannuel chiffré de baisse de la masse salariale dans le cadre des futurs COM, à décliner annuellement, avec des indicateurs cibles.

¹ Source : réponse de Michel Sapin, Emmanuel Macron, Christian Eckert et Fleur Pellerin à la Cour des comptes sur le rapport particulier relatif aux comptes et à la gestion de Radio France pour les exercices 2004 à 2013, 24 juillet 2015.

c) Le rapprochement à l'horizon 2020 : une opportunité pour rationaliser le réseau régional de France 3 dans le cadre de la réforme régionale ?

Le rapport Brucy a souligné que la rédaction de France 3 compte 1 400 journalistes qui forment la première rédaction d'Europe. Elle constitue à cet égard une « **activité structurante pour France Télévisions** qui doit faire l'objet de choix stratégiques clairs, dans un contexte économique contraint : le réseau régional de **France 3** représentait en 2013 un volume d'emplois de 3 409 équivalents temps plein (ETP), **soit plus du tiers des effectifs totaux de France Télévisions** (10 119 ETP à la même date). Le coût des programmes régionaux s'est élevé en 2013 à **361,5 millions d'euros**, soit plus de 17 % du coût des programmes de France Télévisions (2 065,4 millions d'euros) »¹.

Sur le long terme, le réseau de France 3 a déjà opéré une réduction importante de ses effectifs. Entre 2006 et 2013, les effectifs régionaux sont passés de 3 678 à 3 409 ETP (- 7,9 %).

Le nouveau schéma régional issu de la réforme territoriale de janvier 2015² offre l'**opportunité** de poursuivre ce mouvement de **rationalisation du réseau régional de France 3**.

Le regroupement préconisé par vos rapporteurs à l'horizon 2020 permettrait sans doute aussi de s'interroger sur les éventuelles possibilités d'un **rapprochement des réseaux régionaux de France 3 et de France Bleu**.

Proposition n° 26 : poursuivre la rationalisation du réseau régional de France 3 dans le cadre de la réforme territoriale, tout en préservant la couverture de l'ensemble des bassins de vie.

d) Regrouper les foyers de dépenses pour favoriser les économies d'échelle : l'avantage de la taille critique pour la négociation des différents marchés

Une meilleure maîtrise des coûts des sociétés de l'audiovisuel public serait favorisée grâce à un « effet taille » dans la gestion des achats (informatique, coûts de diffusion hertzienne, bande passante sur Internet...). Le contrôle général économique et financier évoque à cet égard des pistes intéressantes de synergies et de mutualisations dans différents domaines techniques, qui pourraient avantageusement être développées à court terme pour alléger les coûts des organismes audiovisuels publics, exposées ci-après.

¹ « France 3, un avenir régional », rapport de Mme Anne Brucy, juillet 2014.

² Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Dans le domaine de la politique d'achats, pourraient ainsi être envisagés les **achats en commun de programmes sur étagères** (catalogues de films ou de séries), et les coproductions ciblées entre France Télévisions, Arte France et TV5 Monde. En outre, en ce qui concerne les achats hors programmes, les sociétés de l'audiovisuel public pourraient dresser un état des lieux en vue **d'achats groupés de moyens techniques**, à travers des appels d'offres groupés sur le modèle de l'espace d'achat gouvernemental pour les ministères mis en place par le service d'information du gouvernement en 2003.

De la même façon, il conviendrait de dresser un **état des lieux des systèmes d'information des ressources humaines** (SIRH) en vue d'achats groupés (sondages et études d'audience : syndication d'achats, organisation d'études communes en souscription par une action de coordination des directions des études de France Télévisions, Radio France, Arte, France Médias Monde et TV5 Monde).

En matière de diffusion, vos rapporteurs retiennent la mise en place d'une **régie de secours mutualisée** autour de celle de France Télévisions¹ pour partager les coûts de maintenance opérationnelle, ainsi que la mise en commun des analyses des coûts de diffusion entre groupements hébergeant des chaînes publiques pour faire pression sur les prix de TDF à l'occasion des appels d'offres.

En matière d'information, on pourrait rechercher **l'articulation des réseaux à l'étranger de France Télévisions et de France 24** avec la **mutualisation des implantations immobilières**, des correspondants et des moyens techniques, ainsi que la mise en place de systèmes de délégation à France Télévisions dans des pays où France 24 n'a pas de correspondants.

En matière de distribution sur bouquets étrangers, il conviendrait de favoriser la **recherche de mises en commun par zone** des moyens de France 24, TV5 Monde et France Télévisions en matière de négociations commerciales et de coordination des actions pour éviter les distorsions de concurrence (par exemple, la chaîne TV5 Monde est rémunérée tandis que France 24 paye sur les bouquets...).

En matière de formation, des coopérations pourraient être envisagées entre les différents outils internes de formation existants au sein de France Télévisions, l'INA et France Médias Monde. Un rapport a d'ailleurs été commandé en début d'année sur ce sujet par la ministre de la culture et de la communication.

En ce qui concerne **l'emploi des non-permanents**, le contrôle général économique et financier (CGEFi) évoque l'idée intéressante de mettre en place un **groupement des employeurs de l'audiovisuel public** pour employer en commun en contrat à durée indéterminée (CDI) les

¹ Le contrôle général économique et financier relève que la régie de France Télévisions a coûté 18 millions d'euros et qu'elle n'est pas opérationnelle.

non-permanents et les affecter selon les besoins, contre facturation, à chaque entreprise du groupement. Une telle proposition présenterait l'avantage d'optimiser l'emploi, d'assurer un contrat à durée indéterminé (CDI) aux intéressés, et de limiter le coût¹ et l'impact sur les effectifs, à travers les intégrations, des requalifications. En outre, **des perspectives élargies pourraient être proposées aux salariés dans le cadre des nécessaires restructurations et mobilités professionnelles.**

En ce qui concerne le **rapprochement des rédactions des différentes sociétés de l'audiovisuel public, une telle évolution paraît difficile à réaliser à court terme**, mais doit être envisagée dans la perspective du regroupement proposé à l'horizon 2020, notamment *via* une mutualisation des moyens de reportage. En attendant, la question du rapprochement des rédactions au sein de Radio France, bien que sensible pour les syndicats, doit se poser, comme l'a préconisé la Cour des comptes dans son rapport². Pour mémoire, à Radio France, l'actualité quotidienne est traitée par quatre rédactions différentes, chacune avec ses moyens propres (France Inter, France Info, France Culture, France Bleu). S'agissant de France Médias Monde, **la fusion des rédactions de RFI et de France 24 a été abandonnée en 2012**, sous la pression des salariés, mais également parce que les possibilités concrètes de fusion entre des rédactions de télévision et de radio s'avéraient limitées. En revanche, le groupe travaille à la **création d'un outil de coordination éditoriale**, qui mettrait à la disposition de l'ensemble des rédactions les contenus élaborés par elles. De la même manière, le développement d'un tel outil pourrait constituer une première évolution à Radio France.

Enfin, sur la question des emplois, vos rapporteurs préconisent le **développement de la polycompétence**, afin de favoriser la polyvalence et la mobilité des personnels. **Le but serait de favoriser la contribution des journalistes et des personnels techniques et administratifs aux différentes offres sur tous les supports.** Malheureusement, les derniers accords collectifs adoptés par France Télévisions semblent avoir laissé de côté cette problématique. Dans ce cadre, vos rapporteurs recommandent la mise en place systématique **d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.**

Au-delà, comme le préconise la Cour des comptes dans son rapport sur Radio France, il conviendrait de « *prendre en compte, dans les accords d'entreprises et dans la grille des emplois, une définition des métiers qui comporte les compétences et les qualifications liées à l'évolution des technologies numériques* ».

Proposition n° 27 : regrouper les postes de dépenses pour favoriser les économies d'échelle.

¹ À titre d'exemple, 40 millions d'euros sont provisionnés à France Télévisions à ce titre.

² La proposition est formulée ainsi : « Fusionner les rédactions de France Inter, France Info et France Culture ».

CONCLUSION

Au terme de leurs travaux, vos rapporteurs ont acquis la conviction que le modèle économique de l'audiovisuel public n'était plus viable du fait, en particulier, du **dérapage des dépenses** et de la **fragilité des ressources**. La situation des sociétés s'est fortement dégradée en l'espace de deux ans, puisque **France Télévisions** a accumulé un **déficit de 200 millions d'euros** sur la période 2012-2014 et que le **besoin de financement de Radio France** est estimé à **170 millions d'euros** sur la période 2015-2019.

Face à cette situation, la tutelle privilégie un **certain attentisme** en reportant les ajustements indispensables, ce qui ne manquera pas **d'aggraver encore la situation**, d'autant plus que les **ressources** sont également **menacées** du fait de la tendance baissière du marché de la publicité sur longue période et du péril qui guette le rendement de la CAP avec l'évolution des usages.

Face à ce qu'il convient bien d'appeler « **une crise du financement de l'audiovisuel public** », vos rapporteurs estiment indispensable de **refonder un nouveau modèle** qui permettra de garantir des ressources dans la durée, de clarifier le rôle de l'État et de renforcer la cohérence de l'audiovisuel public. Ce nouveau modèle doit permettre de **concilier une meilleure maîtrise des ressources attribuées à l'audiovisuel public et de ses dépenses**, avec la nécessité de dégager des marges de manœuvre pour améliorer notamment l'offre d'information, de fiction et les services sur Internet.

Les propositions de vos rapporteurs constituent **un ensemble de mesures cohérentes et indissociables** qui visent à corriger les travers de l'organisation actuelle de l'audiovisuel public et à jeter les bases **d'un projet ambitieux de développement pour les sociétés et leurs salariés**. Rassemblées et dotées de ressources stables garanties dans la durée, ces entreprises seront mieux à même de cultiver leur **identité de service public**, de réaliser les **économies attendues**, de mieux **valoriser leurs investissements** et de connaître une **véritable indépendance**.

EXAMEN EN COMMISSION

Mardi 29 septembre 2015

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. – Bienvenue à la présidente de la commission des finances, à son rapporteur général et à ses membres, qui ont bien voulu examiner avec nous un sujet de premier plan : France Télévisions, France Médias Monde, Radio France, Arte, l’Institut national de l’audiovisuel (INA) occupent une place considérable dans le paysage audiovisuel français (PAF). Le budget correspondant est suffisamment important pour mériter toute notre attention – et il fait régulièrement l’objet de débats parmi nous.

Un rapport récent de la Cour des comptes a mis en évidence de nombreuses insuffisances dans la gestion de Radio France. Un groupe de travail sur l’avenir de France Télévisions, piloté par Marc Schwartz, a émis des recommandations afin d’en améliorer la gestion. En conclusion d’un colloque organisé au Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) il y a un an, le Président de la République avait souhaité un débat sur la modernisation de la contribution à l’audiovisuel public (CAP) pour tenir compte du développement des nouveaux usages qui menacent son rendement – débat que nous avons souvent eu au Sénat. Et, à l’automne dernier, la ministre de la culture et de la communication se prononçait pour la suppression des dotations budgétaires à France Télévisions.

Dans ces conditions, il est apparu indispensable à notre commission de la culture, de l’éducation et de la communication d’entreprendre un travail de fond sur le financement de l’audiovisuel public. Je remercie Michèle André d’avoir accepté que ces travaux soient menés conjointement avec la commission des finances. Nos deux commissions n’avaient pas collaboré ainsi sur ce sujet depuis 2011.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Merci pour votre accueil. Ce rapport est le dernier d’une série de travaux communs de nos deux commissions : rapports de Philippe Adnot rédigé avec Jean-Léonce Dupont puis avec Dominique Gillot, de Dominique Bailly avec Jean-Marc Todeschini sur le financement des stades, et de vous-même, Madame la présidente, avec Claude Belot, sur les comptes de France Télévisions.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. – La parole est à nos deux rapporteurs : Jean-Pierre Leleux, membre

de notre commission, et André Gattolin, ancien membre de notre commission !

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Les travaux que nous vous présentons nous ont occupés un peu plus de six mois. Ils s'inscrivent dans un cadre particulier, non parce qu'ils ont été conduits par deux sénateurs de sensibilité politique différente – ce qui est habituel dans notre assemblée – mais parce qu'ils concernent un sujet politiquement très sensible : le financement, et plus généralement l'organisation, de l'audiovisuel public. Nous aurions pu, sur ce sujet souvent polémique, rester prisonniers de nos engagements respectifs et de nos préjugés, mais la gravité de la situation de notre audiovisuel public nous a invités à ne pas céder à cette tentation.

Notre constat est en effet sans appel : nos sociétés de l'audiovisuel public sont dans une situation difficile et leur modèle économique traverse une grave crise qui appelle une véritable refondation. Les ressources de ces sociétés ont tendance à devenir plus fragiles et incertaines quand leurs charges ne cessent de s'alourdir, faute de réformes satisfaisantes.

Certaines dépenses ont été particulièrement commentées dans les médias ou au sein du monde politique. Le chantier de Radio France a souffert d'une augmentation continue de ses coûts, qui ont atteint 575,5 millions d'euros, près du double de leur estimation initiale. L'absence de pilotage du chantier, dénoncée par la Cour des comptes, explique en grande partie cet « accident » financier. La négociation d'accords collectifs très favorables pour les salariés constitue une autre tendance coûteuse : l'accord collectif de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) prévoit une hausse annuelle de la rémunération moyenne comprise entre 1,65 % et 1,85 %, tandis que le coût de l'accord négocié à Radio France est estimé à 4,5 millions d'euros pour le personnel non journaliste et à 800 000 euros pour les journalistes. Les plans de départs volontaires ne sont pas exempts de tout reproche : les syndicats de France Télévisions nous ont indiqué qu'une part très importante des indemnités était consacrée aux très hauts cadres de l'entreprise, proches de l'âge légal de la retraite. Que dire de la pratique consistant pour ces hauts cadres à quitter l'entreprise pour créer des sociétés de production qui deviennent des prestataires de France Télévisions ? Au-delà, nous avons été frappés par le fait que la plupart des dirigeants des entreprises que nous avons rencontrés ne nous ont pas déclaré avoir pour objectif de réduire les dépenses.

Tous les indicateurs sont au rouge. Les coûts de grille de France Télévisions n'ont pas baissé depuis 2010, parallèlement, les charges de personnel ont augmenté de 93 millions d'euros. De 2010 à 2014, les dépenses de Radio France sont passées de 624 millions à 691 millions d'euros, voire 733 millions si l'on considère les estimations pour 2015. Les dépenses d'Arte France ont augmenté de 20 millions d'euros sur la même période, mais au moins cette hausse s'explique-t-elle par un accroissement des investissements dans les programmes. La hausse des charges atteint

8 millions d'euros à l'INA, où elle correspond entièrement à des hausses de la masse salariale. Seule exception à ce tableau, France Médias Monde a vu ses charges globales baisser de 12 millions d'euros depuis 2011. Grâce au seul rapprochement des structures de France 24 et de RFI, près de 14 millions d'euros ont été économisés et redéployés depuis cette date, ce qui peut donner une idée de la marche à suivre à l'avenir.

Si cette hausse globale des dépenses pose aujourd'hui problème, c'est aussi parce que les ressources ne peuvent plus suivre. Le montant de la CAP – l'ancienne redevance – est passé de 121 euros en 2010 à 136 euros en 2015, soit une augmentation de 15 euros par foyer. La CAP constitue l'essentiel des ressources des sociétés de l'audiovisuel public, mais elle est assise sur la détention d'un poste de télévision, selon une interprétation restrictive des services fiscaux. Son évolution, stratégique, suscite donc beaucoup d'interrogations. Le décrochage menace, car les jeunes générations renoncent de plus en plus à acquérir un téléviseur et préfèrent accéder aux programmes *via* des objets connectés. Le taux d'équipement des ménages en télévision, qui a atteint un point haut en 2010 à 97,8 %, est retombé à 97,1 % en 2012 et ne devrait pas cesser de baisser : nous ne disposons pas encore des chiffres de l'INSEE pour 2013, mais les enquêtes de Médiamétrie confirment cette tendance. Le rendement de la CAP n'est pas encore affecté par cette évolution, du fait du dynamisme démographique, de la hausse des décohabitations et de l'inflation : la direction du budget considère qu'à droit constant, il devrait progresser jusqu'à quatre milliards d'euros en 2020, mais qu'une accélération de la baisse du taux d'équipement pourrait être perceptible dès 2018. Se pose aussi une question d'acceptabilité de la CAP, puisque des personnes peuvent aujourd'hui accéder aux programmes télévisés de l'audiovisuel public à travers des objets connectés, sans s'en acquitter.

Ainsi, une extension de l'assiette de la CAP est indispensable pour préserver son rendement et assurer l'équité fiscale, mais il reste un peu de temps pour concevoir le dispositif le mieux adapté. Le problème à régler dans l'immédiat tient à l'avenir des dotations budgétaires qui avaient été prévues pour compenser la suppression de la publicité en soirée sur France Télévisions. Nous avons tous salué comme une garantie d'indépendance la décision du Gouvernement de mettre un terme d'ici 2017 à ces dotations, qui s'élevaient encore à 160 millions d'euros en 2015, grâce à une réforme de la CAP. Or, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, le Gouvernement s'oriente vers une hausse du taux de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques, ce qui semble augurer de la pérennisation des dotations budgétaires, ainsi que des mécanismes de régulation qui les accompagnent et qui nuisent à la prévisibilité des ressources des sociétés. Avec un tel système, les directions des entreprises peinent à inscrire leurs décisions d'investissement dans la durée.

Concernant la question des ressources propres, c'est-à-dire hors dotations de l'État et redevance, je présenterai en deux mots les principaux problèmes liés à la production pour les diffuseurs publics. D'une part, le cadre légal a pour conséquence de limiter drastiquement leurs retours sur investissements, alors que la loi impose à France Télévisions d'investir chaque année 400 millions d'euros dans la création audiovisuelle. D'autre part, l'opacité des relations avec les producteurs – les devis n'ont pas fait l'objet, comme dans le cadre de la production cinématographique, d'un formatage précis – ne permet ni des remontées de recettes satisfaisantes, ni un contrôle efficace des dépenses de production.

Ce sujet doit être traité en priorité, car les coûts d'achat des programmes de France Télévisions aux producteurs indépendants sont supérieurs à ceux de la masse salariale de l'entreprise !

M. Jean-Pierre Leleux, co-rapporteur. – La publicité, qui est un véritable serpent de mer, pose à France Télévisions un double défi : continuer à vendre des messages en journée alors que les annonceurs privilégient de plus en plus le *prime time*, et affronter un marché de la publicité dont la baisse structurelle a fait diminuer le chiffre d'affaires de plus de 100 millions d'euros entre 2010 et 2015. La situation est différente pour les autres sociétés. Radio France, qui maintient son chiffre d'affaires autour de 40 millions d'euros, se heurte surtout à un problème de diversification des annonceurs, tandis que France Médias Monde a réussi à augmenter son chiffre d'affaires d'un million d'euros. La publicité peut-elle constituer l'avenir du financement de France Télévisions ? Notre constat est sans appel : le marché publicitaire ne retrouvera pas ses niveaux historiques, en raison du basculement d'une partie croissante des annonceurs sur Internet. Dans ces conditions, le retour de la publicité après vingt heures ne constituerait pas une solution réaliste. De plus, il réduirait encore la spécificité du service public par rapport aux chaînes privées, et fragiliserait ces dernières, qui ne sont pas non plus en très bonne santé.

Si le service public de l'audiovisuel connaît aujourd'hui une crise financière et voit ses audiences – sur longue période – s'effriter et vieillir, c'est d'abord parce qu'il manque d'un projet clair appliqué dans la durée par des équipes ayant la légitimité et l'autorité nécessaires. L'un de nos principaux constats, qui confirme et prolonge l'analyse du rapport Schwartz, tient au fait que les faiblesses de la gouvernance et les relations compliquées avec la tutelle ne permettent pas aux dirigeants de diriger leurs entreprises sereinement. Depuis de nombreuses années, nous nous sommes focalisés sur le mode de nomination des dirigeants de l'audiovisuel public, en pensant qu'il s'agissait du critère déterminant pour améliorer la gouvernance. Nous sommes désormais convaincus qu'il ne pourra pas y avoir d'indépendance de l'audiovisuel public tant que les conseils d'administration ne pourront pas jouer leur rôle, tant qu'ils seront précédés de pré-conseils d'administration entre la direction et les tutelles où se prennent toutes les

décisions importantes, et tant que le calendrier politique de l'actionnaire l'emportera sur l'intérêt des sociétés, ce qui a pour conséquence de reporter systématiquement les décisions difficiles indispensables.

Ainsi, la question du financement de l'audiovisuel public ne peut être traitée séparément de celle de la gouvernance. Mathieu Gallet nous a révélé qu'il a dû concevoir le projet stratégique qu'il a présenté devant le CSA et lui a permis d'être désigné sans avoir le moindre accès aux données financières de Radio France, ce qui, compte tenu de leur forte dégradation à ce moment-là, rendait son projet, dès l'origine, irréalisable. Or, c'est bien ce projet qui est censé servir de base au contrat d'objectifs et de moyens (COM), ce dernier étant lui-même la base de référence pour déterminer le montant annuel de CAP attribué aux différentes sociétés, corrigé au regard des priorités budgétaires de l'État. Finalement, dix-huit mois après sa nomination, le président de Radio France ne dispose toujours pas d'un COM et il fait peu de doute que le document qui devrait nous être transmis d'ici peu sera assez différent des orientations du candidat. Cela pose la question de la pertinence de la désignation des présidents des sociétés de l'audiovisuel public par le CSA, puisque ce dernier ne peut vérifier le réalisme des projets stratégiques des candidats au regard de la situation financière des sociétés.

La désignation de la nouvelle présidente de France Télévisions n'a fait que confirmer ce constat en jetant, de plus, le doute sur les pratiques du collège. Les arbitrages de la ministre de la culture rendus publics le 13 septembre dernier par voie de presse ont également acté le désaccord entre la société et l'État sur les moyens dont elle devrait bénéficier. Une fois de plus, le calendrier politique a pris le pas sur l'intérêt de la société. La situation des entreprises semble gelée jusqu'à la prochaine élection présidentielle, puisque le Gouvernement ne paraît pas souhaiter assumer une réforme de la CAP, compte tenu de ses annonces en matière de baisses d'impôts. Cela rendra certainement très difficile le retour à l'équilibre de France Télévisions et Radio France d'ici 2017.

Notre constat, je le souligne, ne vise pas à mettre en cause spécifiquement le gouvernement actuel : l'année dernière, j'avais apporté mon soutien à la ministre de la culture lorsqu'elle avait annoncé son intention de supprimer les dotations d'ici 2017. Les précédentes majorités n'ont pas été plus vertueuses dans le respect de leurs engagements, concernant par exemple la compensation de la suppression de la publicité décidée en 2009. Quant au mode de nomination des présidents, nous ne proposerons pas non plus de revenir à un choix par le Président de la République compte tenu de l'absence de consensus sur ce sujet.

Nous sommes convaincus qu'il est devenu indispensable de refonder l'audiovisuel public pour en assurer la pérennité, en dépassant les clivages et en privilégiant l'intérêt des citoyens. Cette refondation doit être progressive, respectueuse des salariés et cohérente avec l'état de nos finances

publiques. Les propositions que nous allons vous présenter ne sont ni de droite, ni de gauche, elles s'inspirent des meilleures pratiques européennes.

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Oui, nous avons voulu présenter un projet global, systémique, afin de répondre dans la durée aux enjeux auxquels doivent faire face les sociétés de l'audiovisuel public. Nos propositions forment donc un tout et nous vous invitons à replacer chacune d'entre elles dans cette cohérence globale pour en apprécier la pertinence. Afin de tenir compte des réalités politiques, nous avons pris en compte le contexte, qui fait qu'une réforme d'ampleur ne semble pas possible avant la prochaine élection présidentielle. C'est pourquoi notre scénario prévoit trois étapes d'ici 2020.

La première étape pourrait être qualifiée d'étape de transition. En 2016 et 2017, nous proposons d'abord de stabiliser les ressources de l'audiovisuel public et de redonner de la prévisibilité aux entreprises, pour favoriser le retour à une situation financière plus saine. Nous actons le fait que la réforme de la CAP pourra intervenir dans un deuxième temps, en 2018, compte tenu du fait que son rendement est garanti dans les deux années qui viennent. Ainsi, pour faire face immédiatement à la dégradation de la situation financière de France Télévisions et de Radio France, et pour éviter de faire appel à l'endettement, nous proposons d'augmenter de 2 euros au-delà de l'inflation le montant de la CAP dans son format actuel en 2016 et en 2017, en contrepartie d'objectifs de réduction des dépenses, chiffrés année après année, définis dans les nouveaux COM. Certaines pistes sont évoquées dans notre rapport. Parallèlement, la suppression des dotations budgétaires à l'horizon de 2017 serait confirmée.

Afin d'apporter plus de stabilité financière aux entreprises de l'audiovisuel public et de cesser de « déshabiller Pierre pour habiller Paul », nous proposons la création d'une réserve de 150 millions d'euros qui serait constituée en début d'année sur la CAP et viendrait en minoration des sommes réparties annuellement entre les entreprises, pour répondre aux aléas et inciter aux mutualisations, en encourageant financièrement les initiatives communes. Les crédits non consommés seraient reversés en fin d'année sur des critères de performance.

La deuxième étape interviendrait en 2018 et 2019, afin de jeter les bases d'un nouveau modèle de financement fondé sur une double réforme : celle de la CAP et celle de la publicité. La réforme de la CAP la transformerait en une contribution forfaitaire universelle, sur le modèle de l'Allemagne, qui a effectué cette réforme depuis deux ans, et de la Suisse, qui l'a adoptée par référendum, afin de rétablir la justice fiscale et la neutralité technologique. Cette réforme pourrait être prévue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018. Elle aurait pour conséquence d'intégrer parmi les redevables plus d'un million de foyers qui ne payent pas aujourd'hui la CAP et de garantir son rendement, qui ne serait plus dépendant du taux d'équipement en téléviseurs. Cette réforme permettrait mécaniquement

d'augmenter son produit de l'ordre de 150 millions d'euros, étant précisé que nous estimons par ailleurs que celle-ci nécessite préalablement une remise à plat des conditions actuelles des dégrèvements et exonérations qui pèsent sur le budget général, notamment en ce qui concerne la limite d'âge. Nous proposons que ces ressources supplémentaires soient utilisées pour repenser la place de la publicité sur le service public. Une baisse du montant de la CAP pourrait aussi être envisagée, sur le modèle de ce que souhaite faire la Suisse.

M. Jean-Pierre Leleux, co-rapporteur. – Là encore, nous avons voulu sortir du débat qui oppose les tenants de la suppression de la publicité sur le service public – dont je fais partie – à ceux de son maintien, voire de son extension. Nous reconnaissons que la suppression totale de la publicité, qui serait souhaitable, n'est sans doute pas possible financièrement, puisqu'elle nécessiterait de trouver environ 380 millions d'euros de recettes de substitution ou d'économies dans les dépenses des sociétés. Nous proposons donc une suppression partielle, qui ne serait plus fondée sur un critère quantitatif, distinguant avant vingt heures et après, mais sur un critère qualitatif. Seraient ainsi évités les messages publicitaires pour des produits ou des services qui ne seraient pas compatibles avec la protection de la santé et de l'environnement. Il s'agirait par exemple de favoriser les publicités en faveur des voitures hybrides et électriques plutôt qu'en faveur du diesel et de l'essence, des légumes et des fruits plutôt qu'en faveur des produits transformés industriels, et des investissements dans les économies d'énergie plutôt que dans la climatisation.

La France accueillera dans quelques semaines la 21^e conférence des parties (COP 21) à la Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique avec un message essentiel : il faut changer nos modes de vie et nos habitudes de consommation. Nous proposons d'intégrer cette priorité politique dans les valeurs du service public de l'audiovisuel et, plus généralement, de réduire le temps global de la publicité. Une publicité raisonnable pourrait subsister et même être rétablie en soirée après vingt heures, mais le nombre de minutes serait globalement réduit et l'on pourrait également prévoir une interdiction totale lors des émissions destinées à la jeunesse – c'est l'objet d'une proposition de loi déposée par André Gattolin. Selon nos estimations, ce nouveau régime de la publicité pourrait se traduire par une baisse de chiffre d'affaires d'environ 100 millions d'euros, qui serait compensée par la hausse du produit de la CAP réformée. Les annonceurs de Radio France seraient choisis selon les mêmes critères, sans conséquence sur le chiffre d'affaires compte tenu de son régime restrictif actuel.

Enfin, nous sommes convaincus qu'il faut engager un rapprochement des sociétés de l'audiovisuel public qui doit commencer par une meilleure coordination de leurs projets. Aujourd'hui par exemple, les contrats d'objectifs et de moyens (COM) ne sont pas synchronisés, ce qui signifie qu'ils ne prévoient aucune mutualisation des dépenses, chaque

entreprise étant considérée individuellement. Nous proposons qu'ils le soient. Les COM étant liés aux mandats des présidents, nous proposons également de faire converger ces mandats. Ceux qui arriveraient à terme d'ici là ne seraient renouvelés ou prolongés que pour la durée restant à courir jusqu'à la mise en œuvre de la troisième étape.

Celle-ci interviendrait en 2020, avec le rapprochement des sociétés de l'audiovisuel public au sein d'un même groupe, que nous proposons d'appeler « France Médias ». Ce rapprochement favoriserait les mutualisations, la polyvalence du personnel, le développement d'une marque commune et les investissements dans le numérique. Il dégagerait aussi des économies, à travers la mise en commun des fonctions support. Nous proposons qu'une mission de préfiguration étudie l'ensemble des questions liées à la mise en place de « France Médias », en particulier sa forme juridique.

La création de ce nouveau groupe est indispensable pour rénover profondément la gouvernance de l'audiovisuel public. Nous proposons que le nouveau président de « France Médias » soit nommé par l'organe délibérant du nouveau groupe, où ne siègeraient plus les représentants des ministères de tutelle. L'État ne serait représenté que par l'Agence des participations de l'État (APE) au nom de l'État actionnaire. Le conseil délibérant serait composé de personnalités issues du secteur public et choisies pour leur expertise, ou de personnalités issues du secteur privé ayant une véritable culture de l'entreprise, tout en veillant à leur indépendance et en proscrivant les conflits d'intérêts.

Bref, nous proposons de couper le lien de dépendance et de subordination qui fait que les présidents des sociétés de l'audiovisuel public ne sont pas responsabilisés et se cantonnent souvent à demander en permanence des moyens nouveaux et à retarder les réformes. Dans ce nouveau modèle, c'est l'organe délibérant de « France Médias » qui répartirait la CAP entre ses filiales et non l'État. C'est également lui qui nommerait les dirigeants des filiales. Au terme de ces trois étapes, c'est un nouveau modèle de l'audiovisuel public qui serait ainsi refondé sur des bases solides. Nous avons souhaité vous présenter une approche globale et systémique afin de garantir la solidité du projet. J'ajoute que le rapprochement que nous proposons reflète des évolutions observées dans de nombreux pays européens, l'Espagne et la Suisse l'ayant réalisé ces dernières années. Le rôle de notre assemblée est aussi de proposer des idées ambitieuses pour aider notre pays à avancer et à ne pas rester prisonnier des schémas du passé. Il ne s'agit pas de rejouer le débat sur l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF), qui appartient bien au passé. Aujourd'hui, le service public ne compte que pour un quart de l'audience face aux médias privés et Internet menace de réduire encore cette influence. Il y a donc urgence à envisager des solutions nouvelles et surtout à donner une fois pour toutes son indépendance à notre audiovisuel public.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. – Merci pour cette présentation exhaustive de propositions fortes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Merci pour cette présentation très complète. Vous proposez des solutions globales. Certains de vos constats font écho à ceux que nos rapporteurs spéciaux ont pu formuler : nécessité de procéder à des mutualisations entre les chaînes, et parfois même en leur sein, évolution de leur masse salariale, érosion prévisible de la base de la CAP. Vous n'avez pas évoqué, en revanche, la question des salaires de certains cadres qui sont pourtant sans emploi. Que pensez-vous du nombre de chaînes ? L'audience moyenne de France 4, par exemple, est de 1,4 %. Selon Médiamétrie, certaines de ses émissions ont une audience de zéro, c'est-à-dire qu'elles touchent moins de cinq mille foyers ! Vous n'avez pas évoqué les chaînes d'Outre-mer, ou la multiplicité des journaux télévisés de France 3. La France n'a-t-elle pas trop de chaînes publiques ? Pour obtenir une rationalisation des dépenses, le meilleur moyen est-il d'augmenter la CAP ? Nous voyons bien, dans les collectivités territoriales, comment le fait d'être mis au pied du mur, comme nous le sommes avec la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), contraint à réaliser des économies réelles. Pourquoi France Télévisions serait-elle exonérée de tels efforts de réforme ? Le meilleur moyen pour y parvenir ne consiste-t-il pas à devoir s'adapter à une diminution des ressources ?

M. David Assouline. – Voilà un débat d'actualité. Merci aux rapporteurs pour leur travail. Les propositions qu'ils formulent, toutefois, sont de nature politique et dépassent le cadre de la mission de contrôle financier qui leur était confiée. En préconisant une fusion, sur le modèle de la BBC, ils souhaitent transformer complètement le paysage audiovisuel français. Je laisserai de côté cet aspect de leur présentation, qui me semble insuffisamment étayé, pour me concentrer sur les résultats de leur contrôle financier.

Ils nous présentent la grande difficulté financière de l'audiovisuel public sans la dater. Or, notre dernier débat animé sur le sujet remonte à la loi qui a supprimé la publicité après vingt heures. Y avait-il alors un problème financier ? Au contraire ! Après des difficultés au début des années 2000, la situation s'était stabilisée autour de deux sources de financement, la publicité et la redevance, qui assuraient l'indépendance vis-à-vis du monde commercial comme de l'État. La situation était saine. La suppression de la publicité a ôté plusieurs centaines de millions d'euros à France Télévisions, suscitant une violente déstabilisation. Jean-François Copé avait alors déclaré que, « *lui vivant* », la redevance n'augmenterait pas d'un euro. L'État devait remplacer les ressources publicitaires par des taxes sur la publicité, qui allait fuir vers les chaînes privées. Celles-ci ont protesté, en partie à juste titre, car si elles ont bénéficié de cette manne, une partie des recettes a migré vers Internet. Bref, l'on n'a pas trouvé l'argent. Une taxe sur les télécoms fut

créée, qui a été contestée à Bruxelles avant d'être pérennisée car déclarée conforme au droit communautaire. Mais l'État pouvait toujours décider de ne pas reverser cet argent à France Télévisions. Sans la publicité, le seul canal direct de financement demeure la CAP. Ne pas l'augmenter, tout en supprimant la publicité, a créé un chaos dont nous gérons encore les conséquences.

Je soutiens votre proposition d'augmenter la CAP de deux euros en plus de l'inflation. Il ne s'agit que de quelques centimes par mois, et cette hausse est indolore, comme l'a montré l'absence de protestation lors des dernières hausses. Les cinquante millions d'euros supplémentaires de produit régleront en partie les problèmes de déficit structurel.

Le service public devrait pouvoir diffuser du sport, notamment lorsque l'équipe de France joue. Or France Télévisions ne peut plus acheter un seul match après vingt heures. Pourtant, les publicités sont visibles sur les terrains : on accepte donc que les sponsors gagnent de l'argent, mais pas la chaîne qui diffuse le match ! Douze matches de l'Euro ont échappé à l'audiovisuel public, ce qui est un scandale ! L'Euro se joue en France, et le sport gratuit ne se trouve que sur France Télévisions. Nous pourrions autoriser la publicité pendant les mi-temps, ce qui réglerait ce problème.

Bref, l'origine des difficultés actuelles est la réforme de 2009. Or, en face du secteur privé contrôlé par les Bouygues et autres Bolloré, il faut un pôle public stable.

M. Éric Bocquet. – Il a raison !

M. Bruno Retailleau. – Je salue le travail des deux rapporteurs. Ils envisagent une réforme systémique en plusieurs étapes. Je ne puis approuver cependant l'augmentation de la CAP qu'ils proposent. Mieux vaut réfléchir à son universalisation, puisque chaque foyer compte désormais cinq, six ou sept écrans... C'est prendre les choses à l'envers que de proposer une augmentation de la redevance sans s'interroger au préalable sur le périmètre du service public, au moment où Delphine Ernotte propose la création d'une nouvelle chaîne d'information, alors que de nombreuses chaînes ne trouvent pas leur audience, et que les sources d'économies sont nombreuses.

Nous devons comparer le coût d'une heure d'antenne dans le public et dans le privé, par exemple, avant de recourir à la facilité que représente l'augmentation d'une taxe. La création d'un groupe unifié, « France Médias », peut constituer une source importante d'économies. Au moment où chaque organisation publique, notamment les collectivités territoriales, doit faire des économies, nous devons commencer par nous interroger sur des réformes structurelles : nombre de chaînes, système de production, types de contrats... Je n'avais pas voté la taxe dite Copé, et je m'oppose à son relèvement de 0,9 % à 1,2 %. On ne peut à la fois demander aux opérateurs

de mener le grand chantier de la fibre et du haut débit pour réduire la fracture numérique et les lester de semelles de plomb !

M. Roger Karoutchi. – La hausse de la redevance est une absurdité ! En ce moment, les Français sont saturés d'impôts et de taxes. France 2, France 3, France 4, France 5, Arte, l'Outre-mer, bientôt une chaîne d'information en continu, le tout pour un public réduit, n'est-ce pas trop ? Surtout, où est la mission de service public ? Certains jeux, certaines émissions de télé-réalité, certaines séries ou certains films diffusés sur les chaînes publiques sont strictement identiques à ceux que l'on trouve sur les chaînes privées. La mission de service public, cela a un sens. Peut-être faudrait-il recentrer nos chaînes publiques sur ce sens, et les sortir d'un certain mimétisme avec les chaînes privées. La diversification à tout-va est trop coûteuse. Avant de se demander comment financer, il faudrait se demander ce qu'on veut financer.

Mme Corinne Bouchoux. – La proposition n° 4.2 visant à interdire la publicité dans les plages horaires consacrées aux programmes destinés à la jeunesse a-t-elle fait l'objet d'un consensus entre les deux rapporteurs ? La proposition n° 9 qui a pour objectif de renforcer la transparence et le contrôle des prestations réalisées par les producteurs indépendants pour les chaînes publiques vise-t-elle les situations incestueuses où des anciens d'une chaîne deviennent producteurs, ou les relations familiales liant certains producteurs et certaines directions de chaînes ? Avez-vous réfléchi à ce qu'est la qualité du service public, qui devrait se rapprocher davantage de celle d'Arte que de celle de TF1 ?

M. Jean-Pierre Leleux, co-rapporteur. – L'augmentation temporaire de la CAP, que nous proposons, n'est certes pas politiquement correcte dans le contexte actuel de nos finances publiques. Nous n'y étions d'ailleurs pas favorables, puisque nous considérons qu'il faut mieux maîtriser les dépenses de l'audiovisuel public et contraindre les sociétés concernées, en diminuant leurs ressources, à participer à l'effort de maîtrise des comptes publics. Nous proposons toutefois une hausse temporaire, à contrecœur, car cela nous paraît indispensable au vu de la gravité de leur situation financière, qu'il serait sans cela impossible de redresser à court terme. Il s'agit d'une mesure réaliste et responsable, qui donnera à court terme un peu d'oxygène à ces sociétés. Actuellement, étant donné leur inertie, elles sont incapables de réagir assez rapidement à la situation. En deux ans, France Télévisions a accumulé un déficit de 200 millions d'euros, et le besoin de financement de Radio France pour la période 2015-2019 se monte à 170 millions d'euros. Aussi avons-nous inscrit nos propositions de réforme dans un calendrier à moyen terme, comprenant trois étapes. Autrement, il faudrait envisager une réduction des périmètres et des licenciements dès 2016 !

France Télévisions et Radio France ont lancé des plans de départs volontaires pour réduire leurs effectifs. Ils doivent sans doute être amplifiés. Quoi qu'il en soit, ces plans représenteront d'abord un coût net. Sauf à

réduire les investissements dans la création, la seule source d'économies véritables réside dans le rapprochement des structures, qui sera long à mettre en œuvre. Les économies les plus faciles ont déjà été faites par France Télévisions dans le cadre du plan lancé en 2012. Nous devons donc poser la question du périmètre des chaînes, ainsi que celle du réseau de France 3. La hausse provisoire de la CAP serait conditionnée à des efforts importants de réduction des dépenses définis dans les nouveaux COM. L'augmentation du taux de la taxe sur les télécoms envisagée par le Gouvernement pourrait rapporter de l'ordre de 150 millions d'euros sur deux ans, soit un montant proche de ce que dégagerait la hausse de la CAP. Pour autant, nous n'y sommes pas favorables, car elle renouerait avec une budgétisation de l'aide à France Télévisions : cette ressource serait probablement inscrite au budget général avant de faire l'objet d'une dotation à l'audiovisuel, ce qui fragiliserait sa pérennité. De plus, elle serait répercutée aux consommateurs. Enfin, elle obérerait les capacités d'investissement des opérateurs.

Dans une deuxième étape, nous proposons une réforme de la CAP pour stabiliser enfin son produit. Son extension à un million de foyers compensera la baisse probable des recettes publicitaires. La troisième étape consiste à refonder un grand groupe audiovisuel public, nommé « France Médias » pour mutualiser les ressources et les talents. Enfin, monsieur le rapporteur général, c'est moins France 4 que France Ô qui souffre d'un audimat presque nul.

M. André Gattolin, rapporteur. – France 4 représente 1,6 % d'audience.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il y a des émissions à 0 % pour cent d'audience.

M. André Gattolin, rapporteur. – Nous n'avons pas procédé à un audit complet des sociétés et ne pouvons donc guère en dire plus sur le salaire des cadres. Les plans de départs volontaires mis en place à France Télévisions ont des conséquences parfois paradoxales et pas toujours rationnelles : aujourd'hui, ceux qui partent sont des salariés plutôt jeunes, aux compétences utiles, qu'il faut ensuite remplacer en réembauchant ! À TF1, la réduction de 12 % de la masse salariale s'est faite sans plan social, mais au cas par cas, en étudiant, pour chaque salarié, les conditions de départ et les possibilités de requalification.

France Télévisions connaît un problème de gestion des ressources humaines : elle répond aux sollicitations des politiques en organisant de grands plans de départ. Mais avec la mise en place de l'entreprise unique, des gens ont touché rétroactivement des chèques considérables sans même l'avoir demandé ! La question des cadres relève de cette problématique plus vaste de gestion des personnes. Il faudrait être plus précis sur les incompatibilités : il n'est pas acceptable de voir un directeur des programmes devenir aussitôt après son départ directeur d'une entreprise

privée de production prestataire de la chaîne, avec des contrats parfois signés ou décidés par la même personne des deux côtés.

De façon générale, les COM sont trop développés ; nous proposons de suivre le rapport Schwartz sur cette question. Sur 70 pages, seules deux pages et demie concernent les relations avec les producteurs privés. Or, cela représente un poste de dépenses supérieur à celui de la masse salariale de France Télévisions. Il faudrait au minimum établir des normes comparables à celles établies par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) pour les devis de production cinématographique.

Madame Bouchoux, nous avons voté dans la loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public du 15 novembre 2013 une disposition visant à permettre aux chaînes du public de détenir des parts de coproduction, pour favoriser un meilleur intéressement aux droits audiovisuels, mais le décret d'application, venu plus d'un an et demi après le vote de la loi, après moult négociations avec les producteurs, en a donné une interprétation si restrictive que cela la vide de son sens. Il y a d'autres modèles que le modèle français fondé sur la redevance et la publicité, monsieur Assouline : certains s'appuient sur des ressources propres bien supérieures grâce à la revente des productions. Lorsque le public finance une production, il doit avoir un retour sur investissement. Or aujourd'hui, des coproducteurs ayant financé 4 % ou 5 % des coûts touchent 90 % ou 95 % des droits d'exploitation !

Quant au périmètre, la proposition de Delphine Ernotte de créer une nouvelle chaîne d'information continue, même sur Internet, a-t-elle un sens ?

M. David Assouline. – Oui !

M. André Gattolin, rapporteur. – Je n'ai pas d'avis définitif sur cette question. Mais je crois plus dans le développement d'applications qu'en une chaîne linéaire. La délinéarisation sera le principal vecteur d'attraction des jeunes envers le service public. Le coût de France 4 et ce qu'elle rapporte sont en décalage, voyons ce que proposera la nouvelle direction. La suppression de France Ô, qui a eu 0,6 % d'audience moyenne en 2014, représenterait une économie de 10 millions d'euros : ce n'est pas la panacée, même s'il faut sans doute vérifier ces chiffres, donnés par France Télévisions.

Enfin, notre proposition d'interdire la publicité autour des émissions pour les enfants a pour but de protéger les publics les plus fragiles. Le service public doit montrer l'exemple. David Assouline a raison à propos des écrans de mi-temps lors de la diffusion de matchs.

M. Alain Vasselle. – Votre rapport contient-il un bilan chiffré d'ici 2020 avec une présentation annuelle ? Qu'entendez-vous par « publicité raisonnable » ? Ne nous faisons pas d'illusion sur ce que cela peut rapporter ; je crois plus à la mutualisation. La hausse de la redevance et des taxes est une fuite en avant. Si nous cherchons une solution de transition, je préfère

passer par une dotation du budget général, pour donner un peu d'oxygène aux chaînes publiques, que par une augmentation de la redevance.

M. Éric Doligé. – Merci aux rapporteurs pour les informations et les propositions qu'ils nous fournissent. Combien est-on payé pour faire 200 millions d'euros de déficit ? Lorsqu'un nouveau président arrive, la première chose qu'il fait est de constater le déficit et de demander plus d'argent, puis, plutôt que de faire des économies, de créer une nouvelle chaîne... C'est étonnant. Nous allons dans le mur, avez-vous dit. Avez-vous analysé la possibilité de supprimer une chaîne : combien cela coûte-t-il ? Est-ce une option ?

M. Philippe Dominati. – Ce rapport permet de relancer un débat bienvenu. Cela me rappelle la discussion de la loi Copé, que je n'avais pas votée, car elle n'abordait pas le cœur du problème : le périmètre. À la lecture de vos propositions, reste le sentiment que si vous allumez votre poste, vous avez plus de chaînes qu'il n'y a de boulangeries artisanales à Paris. Or nous ne donnons pas 4 milliards d'euros pour en augmenter ce nombre... Si la première étape est d'augmenter la taxe et la deuxième de stabiliser, vous savez que cette deuxième étape n'arrivera jamais. Il faut réduire drastiquement le périmètre.

M. Georges Patient. – Vous déclarez que supprimer France Ô représenterait une économie de 10 millions d'euros. Voulez-vous supprimer tout le système audiovisuel ultramarin ? Je vous rappelle que nous avons mis en place cette chaîne pour compenser l'absence totale de l'Outre-mer sur les chaînes nationales, et que les chaînes régionales sont très importantes.

M. Louis Duvernois. – Je suis sur la même longueur d'ondes que nos rapporteurs. C'est la première fois que l'on envisage de rapprocher toutes les sociétés de l'audiovisuel public, y compris extérieur – France Médias Monde, dont vous proposez de vous inspirer pour créer « France Médias ». C'est une nécessité urgente. Oui, l'heure est venue de redéfinir la notion d'audiovisuel public, et par conséquent son périmètre.

En tant que Français établi hors de France et administrateur de France Médias Monde, je me réjouis que, pour la première fois, la globalisation soit prise en compte de manière à internationaliser le national sans le diluer. Au conseil d'administration, je constate les problèmes que rencontre l'entreprise avec les ministères de tutelle. Je ne porte pas de jugement sur la qualité des personnes qui les représentent, mais ils ont une vision sectorielle et non transversale. Votre proposition de ne nommer qu'un seul représentant pour l'actionnaire unique qu'est l'État est bienvenue. Cela n'empêcherait naturellement pas les ministères de s'exprimer en amont.

France 24, que peu de Français connaissent, souhaite être diffusée sur le territoire national, mais est bloquée par le CSA. Les Français, qui la financent, ont le droit de la regarder. A la proposition de Delphine Ernotte

de créer une nouvelle chaîne, je préférerais réorienter l'action de France 24 vers le national.

M. Patrick Abate. – Roger Karoutchi évoque l'exemple de la télé-réalité sur les chaînes publiques ; il pose une question de fond : que voulons-nous voir à la télévision publique ? Or ce rapport ne s'en préoccupe pas ; il entre dans le sujet par la petite porte, celle du financement. Prudence ! Nous ne pouvons pas analyser la situation sans connaître l'histoire. Je partage la théorie du chaos de David Assouline. L'audiovisuel public a besoin de ses deux jambes pour marcher, redevance et publicité, mais nous ne devons pas nous interdire de recourir à une dotation de l'État, la question de l'indépendance restant entière. Certes, nous ne consacrons pas 4 milliards d'euros à augmenter le nombre de boulangeries artisanales, mais sans doute plus à aider, au titre de la solidarité nationale, nos concitoyens éprouvant des difficultés à subvenir à leurs besoins quotidiens. Si nous voulons un service public, il nous faut de l'argent public.

L'éthique de la publicité ne concerne pas que le service public. Si nous prenons au sérieux nos ambitions pour la COP 21, nous devons l'imposer aussi aux chaînes privées. Ce serait à l'honneur de la télévision française dans son ensemble. Il ne faudrait pas plomber encore plus les recettes des chaînes publiques. Nous sommes par ailleurs en faveur de la publicité sur les chaînes publiques, dont elle constitue, que l'on s'en plaigne ou non, l'un des modes de financement.

M. Michel Canevet. – Merci aux rapporteurs pour la diversité de leurs propositions. Il faudrait néanmoins approfondir la réflexion sur le périmètre. Les dépenses de personnel ont augmenté de plus de 10 %. Avez-vous observé des différences statutaires qui rendraient une fusion des sociétés plus difficile, et dès lors plus coûteuse ? Avez-vous envisagé de faire entrer dans le périmètre les deux chaînes parlementaires ?

Mme Michèle André, présidente. – Avez-vous utilisé le rapport Brucy, auquel Jean-Pierre Leleux et moi-même avons été associés ? Il y aurait plus de cent personnes chargées de contrôler si les contribuables ont ou non une télévision : est-ce une légende ?

M. André Gattolin, rapporteur. – Nous avons en effet utilisé le rapport Brucy, qui présente des pistes excellentes. Ce sont 181 personnes qui sont actuellement affectées au contrôle. Pour la CAP, nous optons pour le système universel à l'allemande, car le rapprochement de sa perception avec celle de la taxe d'habitation ne suffit pas.

Je suis d'accord avec Louis Duvernois sur France Médias Monde : nous avons une chaîne d'information continue d'une grande dimension internationale et créant une plus-value importante grâce à ses reportages ; nous pourrions imaginer d'en réaliser une déclinaison plus nationale. France Télévisions a plus de dépenses que prévu. La négociation se poursuit sur la fusion entre RFI, cette vieille dame de soixante-dix ans, et France 24, cette

start-up de l'information. Nous en avons discuté avec Marie-Christine Saragosse et Victor Rocaries, le directeur général délégué de France Médias Monde : la réduction des coûts qu'ils ont réussi à obtenir depuis 2011 est intéressante.

Le montant des économies qu'une suppression de France Ô permettrait, n'est pas considérable. À aucun moment il n'a été question de remettre en cause les antennes locales ultramarines. France Ô devait valoriser la présence sur le territoire national de nos concitoyens d'Outre-mer, mais son audience est faible ; peut-être serait-il plus efficace de poursuivre le même objectif sur des canaux qui ont une audience supérieure. La vraie économie est à rechercher du côté de France 3, dont les seules antennes régionales regroupent 3 400 équivalents temps plein. Nous proposons de les réorganiser selon les nouvelles régions, avec une possibilité de décrochages et d'antennes locales. C'est déjà le cas en Rhône-Alpes-Auvergne. Dans un petit territoire ultramarin de moins de 6 500 habitants, l'antenne de France 3 compte 87 salariés dont 20 journalistes, soit un journaliste pour 320 habitants ! De même, France 3 Corse a des effectifs comparables à ceux de France 3 Île-de-France. Certaines équipes ont été constituées avec un objectif annuel de production ; l'objectif a été abandonné, mais les équipes restent...

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Nous avons cherché des solutions pérennes, capables de traverser les alternances et de ne pas susciter de débats frontaux comme par le passé. La structure des ressources de l'audiovisuel public français est différente de la moyenne européenne, où les recettes propres sont plus importantes. Le niveau intellectuel parfois faible de certaines émissions pose la question de la publicité, car c'est bien la recherche de l'audimat, en vue de la publicité, qui conduit les chaînes publiques à diffuser de tels programmes. Je partage la proposition 4.2. Nous avons voulu être réalistes et responsables.

Mme Michèle André, présidente. – Nos deux rapporteurs ont enrichi nos deux commissions par leur remarquable travail. Je ne doute pas que nous en autoriserons la publication.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Oui, grâce à un travail très approfondi et sans complaisance, les rapporteurs confortent le bien-fondé de l'audiovisuel public tout en soulignant les dysfonctionnements d'un système qui repose encore trop sur la culture de la dépense. Le mode de financement ne peut toutefois pas être détaché des autres questions : votre approche globale permet une mise en perspective bienvenue ; nous avons trop pris l'habitude de légiférer au coup par coup. Ainsi, dans le cadre de la loi de modernisation de notre système de santé, des collègues proposaient de supprimer certaines publicités, alors qu'une proposition de loi l'interdisant pour les programmes jeunesse nous sera bientôt présentée... Votre excellent rapport éclairera nos débats sur la loi de finances.

Je tiens à rappeler que la taxe sur les opérateurs, bien qu'affectée au budget général, devait être intégralement reversée à l'audiovisuel public, afin de compenser la fin de la publicité le soir ; si elle l'a été au début, ce n'est plus le cas ces dernières années. Il conviendrait d'en tenir compte, pour statuer sur les modalités à retenir pour la période transitoire avant la réforme de la CAP prévue pour 2018.

En 2009, la réforme de l'audiovisuel public a fusionné les 49 sociétés de France Télévisions ! Bruno Retailleau parle d'une source d'économies ; c'est aussi une source de lisibilité et d'efficacité, dans un monde globalisé. En effet, sans champion européen, sans société puissante, nous aurons du mal à répondre aux défis du monde numérique contemporain.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Groupe France Télévisions

MM. Rémy PFLIMLIN, président-directeur général, et Fabrice LACROIX, directeur général délégué aux ressources et Mme Juliette ROSSET-CAILLER, directrice des relations avec les pouvoirs publics, France Télévisions (*entendus le 1^{er} avril 2015*)

MM. Christian VION, secrétaire général et directeur général adjoint en charge de la production et des moyens des antennes, et Yann CHAPELLON, directeur de la diversification et du développement des recettes, France Télévisions, et Mme Aurélie CAILLE, directrice générale adjointe, France Télévisions Distribution (*entendus le 16 avril 2015*)

M. Daniel SAADA, directeur général, Mme Priscille DUCOMET, directrice générale adjointe et M. Patrice SGUERZI, directeur du commerce numérique, France Télévisions Publicité (*entendus le 19 mai 2015*)

Mme Chantal JANNET, représentante de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) au sein du conseil d'administration de France Télévisions (*entendue le 26 juin 2015*)

Radio France

M. Mathieu GALLET, président-directeur général et Mme Catherine SUEUR, directrice générale déléguée (*entendus le 30 juin 2015*)

Mme Frédérique PFRUNDER, représentante de l'association de consommateurs « CLCV » (consommation, logement, cadre de vie) au conseil d'administration de Radio France (*entendue le 3 juillet 2015*)

France Médias Monde

Mme Marie-Christine SARAGOSSE, présidente-directrice générale, MM. Victor ROCARIES, directeur général délégué, et Thierry DELPHIN, directeur financier, et Mme Geneviève GOËTZINGER, directrice des relations institutionnelles (*entendus le 26 mai 2015*)

Arte France

Mmes Anne DURUPTY, directrice générale d'Arte France et Clémence WEBER, responsable des relations institutionnelles (*entendus le 6 mai 2015*)

Ministère des finances et des comptes publics

Mme Françoise MIQUEL, chef de la mission de contrôle général économique et financier « Médias-Culture », Mme Anne CAZALA, contrôleur général économique et financier, M. Jean Charles AUBERNON, contrôleur général économique et financier, et M. Alain SIMON, contrôleur général économique et financier, Contrôle général économique et financier (CGEFi) (*entendus le 19 mars 2015*)

MM. Antoine MAGNANT, sous-directeur de la fiscalité des transactions à la direction de la législation fiscale, Olivier SIVIEUDE, chef du service du contrôle fiscal, Bruno ROUSSELET, chef du service de la gestion fiscale, et Vincent UHER, chef de bureau à la direction de la législation fiscale, Direction générale des finances publiques (DGFIP) (*entendus le 8 avril 2015*)

MM. Antoine SAINTOYANT, directeur de participations Services et finances, et Bruno KOMLY, chargé de participations, Agence des participations de l'État (APE) (*entendus le 9 avril 2015*)

M. Philippe LONNE, sous-directeur à la 8^e sous-direction, et Mme Amélie LUMMAUX, chef du bureau de la justice et des médias, Direction du budget (*entendus le 27 mai 2015*)

Ministère de la culture et de la communication

MM. Martin AJDARI, directeur général des médias et des industries culturelles, et Ludovic BERTHELOT, sous-directeur au service des médias, Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) (*entendus le 25 juin 2015*)

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

M. Olivier SCHRAMECK, président, Mme Sylvie PIERRE-BROSSOLETTE, membre, et M. Jean-Baptiste GOURDIN, directeur de cabinet (*entendus le 23 juin 2015*)

Syndicats (France Télévisions)

MM. Marc CHAUVELOT, délégué syndical central, CGT France Télévisions, et William MAUNIER, secrétaire général, SNRT-CGT audiovisuel public, MM. Éric VIAL et Bruno DEMANGE, Force Ouvrière (FO), Mme Dominique PRADALIÉ et M. Didier GIVODAN, délégués syndicaux centraux, Syndicat national des journalistes (SNJ) (*entendus le 24 juin 2015*)

Institut Montaigne

MM. Thierry JADOT, président du groupe de travail sur l'audiovisuel français, et Xavier COUTURE, membre (*entendus le 16 avril 2015*)

Par ailleurs, le 7 mai 2015, ont été entendus par la commission de la culture des représentants de **l'intersyndicale de Radio France** :

MM. Philippe BALLET, représentant de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), Benoît GASPARD, représentant de l'Union syndicale solidaires (SUD), Mme Valéria EMANUELE, secrétaire nationale du Syndicat national des journalistes (SNJ), MM. Lionel THOMPSON, représentant de la Confédération générale du travail (CGT) et Renaud DALMAR, représentant de la Confédération française démocratique du travail (CFDT).

BIBLIOGRAPHIE

BBC Charter Review – Department for Culture, Media and Sport - public consultation 16 July - 8 October 2015

« Audiovisuel public : tous ensemble vers le numérique », Louis-Cyrille Trébuchet et Benjamin Amalric, Terra Nova, 15 juin 2015

« Radio France, les raisons d'une crise, les pistes d'une réforme », rapport public thématique, Cour des comptes, avril 2015 et rapport particulier réalisé en application des articles L. 143-3 et R. 143-1 du code des juridictions financières : comptes et gestion de Radio France, exercices 2004 à 2013, avril 2015

« La réforme de la redevance audiovisuelle : panorama des systèmes de redevance audiovisuelle en Europe à l'ère numérique », Irène Grenet, étude réalisée à la demande des sociétés de l'audiovisuel public, avril 2015

« Les enjeux de la nouvelle présidence de France Télévisions », Catherine Morin-Desailly et Jean-Pierre Leleux, commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Sénat, rapport n° 344, session 2014-2015, 13 mars 2015

« Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français », Institut Montaigne, février 2015

« France Télévisions 2020 : le chemin de l'ambition », rapport du groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions, coordonné par Marc Schwartz, février 2015

« *Future of the BBC* », House of Common, Culture, Media and Sport Committee, Fourth report of session 2014-15, February 2015

« Bilan quadriennal des résultats de la société France Télévisions », Conseil supérieur de l'audiovisuel, décembre 2014

« L'économie de la télévision : financements, audience, programmes », les études du CNC, novembre 2014

« Adapter les obligations de financement de la production audiovisuelle pour garantir leur avenir », rapport à la ministre de la culture et de la communication, Laurent Vallet, 17 décembre 2013

« Production audiovisuelle : pour une politique industrielle au service de l'exception culturelle », Jean-Pierre Plancade, commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Sénat, rapport n° 616, session 2012-2013, 30 mai 2013

« Communication audiovisuelle et nouveau service public de la télévision : la loi du 5 mars 2009 à l'heure du bilan », David Assouline et Jacques Legendre, commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, Sénat, rapport n° 572, session 2011-2012, 30 mai 2012