



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. Gilles CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 26

MÉDIAS

AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Rapporteur spécial : M. Patrice MARTIN-LALANDE

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DU RAPPORT SPÉCIAL	9
CHAPITRE PREMIER : LE FINANCEMENT ET LA RÉGULATION DES MÉDIAS	15
I.– FINANCER : LA PROGRESSION MESURÉE DES CRÉDITS DANS UN CONTEXTE DE FRAGILITÉ DES RECETTES	15
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE À L'HEURE DES RAP	15
1.– Les RAP 2006 : innovants mais perfectibles	16
<i>a) La forme et la présentation stratégique des RAP sont plutôt satisfaisantes</i>	16
<i>b) La mesure de la performance : des imperfections amenées à disparaître</i>	17
<i>c) Les retraitements comptables : une mise en place délicate</i>	18
2.– Les performances de la politique audiovisuelle et des médias en 2006	19
<i>a) Exécution et performance de la mission Médias</i>	20
<i>b) Exécution et performance de la mission Avances à l'audiovisuel public</i>	22
B.– LES AMBITIONS ET LES CONTRAINTES DU BUDGET 2008	24
1.– Le budget général de l'État : une progression des crédits centrée sur la presse	24
2.– La redevance audiovisuelle : que faire pour assurer la couverture des besoins futurs ?.....	26
<i>a) 2008 ou la fin de la prolongation provisoire des « droits acquis »</i>	27
<i>b) Et après ?</i>	30
3.– Les dépenses fiscales : un complément plus que jamais indispensable pour la presse.....	33
II.– RÉGULER : LA MODERNISATION DU RÔLE DE L'ÉTAT ET DE SES OUTILS D'INTERVENTION	34
A.– LA VOIE RÉGALIEENNE : LE RÔLE DÉTERMINANT DES POUVOIRS PUBLICS	34
1.– Le Conseil supérieur de l'audiovisuel : des moyens nouveaux mais des missions supplémentaires	35
<i>a) Des missions de plus en plus lourdes</i>	35
<i>b) Des moyens de fonctionnement renforcés</i>	36

2.– La direction du développement des médias face aux enjeux nationaux et européens	36
<i>a) Des missions stratégiques</i>	36
<i>b) Des moyens dispersés</i>	38
B.– LA VOIE CONTRACTUELLE : LES VERTUS DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS	39
1.– Les COM, gages de performance et de visibilité	39
<i>a) Un instrument moderne et responsabilisant</i>	39
<i>b) La négociation et le respect des COM de chaque opérateur</i>	40
2.– Un Parlement désormais mieux associé à la procédure	43
CHAPITRE DEUXIÈME : LES GRANDS CHANTIERS DE L'AUDIOVISUEL	47
I.– L'ADAPTATION DES RÈGLES JURIDIQUES AUX LOGIQUES ÉCONOMIQUES ET AUX RÉALITÉS INDUSTRIELLES : REDÉFINIR LE CADRE NORMATIF DU SECTEUR	52
A.– LES RELATIONS ENTRE PRODUCTEURS ET DIFFUSEURS	52
1.– Procéder au bilan objectif des « décrets Tasca »	52
2.– Faire évoluer la réglementation pour mieux valoriser la production audiovisuelle française	56
B.– LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES FRANÇAISES	56
1.– Des règles anti-concentration inadaptées au contexte international et à l'évolution technologique	56
2.– Accompagner l'émergence des groupes multimédias français	58
C.– LA PUBLICITÉ DANS LES MÉDIAS	59
1.– Une réglementation contestée dans une conjoncture morose	59
2.– Moderniser les règles sans déstabiliser les équilibres économiques et les identités éditoriales	63
II.– LE POIDS DE L'ENVIRONNEMENT TECHNOLOGIQUE : MAÎTRISER L'ENJEU NUMÉRIQUE	64
A.– LA GÉNÉRALISATION DE LA COUVERTURE TNT	64
1.– Le coup d'accélérateur de la loi du 5 mars 2007	64
2.– L'organisation du passage au « tout numérique »	65
3.– Un financement adapté	66
B.– LE PASSAGE À LA HAUTE DÉFINITION	67
1.– Le succès des expérimentations	68
2.– L'adaptation du cadre législatif	68
3.– L'engouement commercial	69
C.– LA TÉLÉVISION MOBILE PERSONNELLE	70
1.– Des expérimentations concluantes	71

2.– Un cadre législatif défini par la loi du 5 mars 2007	71
3.– Le modèle économique et technologique	72
D.– LA RADIO NUMÉRIQUE	73
1.– La planification de la ressource et le choix de la norme	74
2.– Des expérimentations aux appels d’offres	75
E.– VERS DES TÉLÉVISIONS LOCALES NUMÉRIQUES	75
1.– Les conséquences du droit de reprise	76
2.– Le développement d’un nouveau modèle économique	77
III.– LES MUTATIONS DU SERVICE PUBLIC HEXAGONAL : ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DES ORGANISMES DE L’AUDIOVISUEL PUBLIC	78
A.– FRANCE TÉLÉVISIONS ET SON VIRAGE STRATÉGIQUE	78
1.– Le groupe France Télévisions : une ambition à soutenir	78
2.– Les enjeux spécifiques des chaînes du groupe : une stratégie à décliner	81
B.– ARTE ET L’EXIGENCE DE LA QUALITÉ	85
1.– Un positionnement original et mieux ancré dans le paysage audiovisuel	85
2.– Le financement des orientations pour 2008	86
C.– RADIO FRANCE ET LA DYNAMIQUE DE MODERNISATION	88
1.– Les excellents résultats de la stratégie de Radio France	88
2.– Maîtriser les coûts du chantier de réhabilitation de la Maison de Radio France	89
D.– L’INSTITUT NATIONAL DE L’AUDIOVISUEL ET L’AMBITION PATRIMONIALE	92
1.– Une gestion efficace de l’INA	92
2.– La sauvegarde et la valorisation réussies du patrimoine	93
IV.– LE RAYONNEMENT INTERNATIONAL : RÉFORMER L’AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR	94
A.– LE TEMPS DE LA RÉFORME	94
1.– Définir les missions de l’audiovisuel extérieur avant d’en calibrer les moyens	97
2.– Mettre en place un véritable pilotage opérationnel	98
3.– Opter résolument pour l’architecture multimédia	99
4.– Renforcer les synergies entre les entreprises	100
5.– Clarifier la place de France Télévisions	100
B.– RADIO FRANCE INTERNATIONALE AU PIED DU MUR	103
C.– FRANCE 24, LA NOUVELLE VENUE	104
D.– TV5 MONDE ET LA LOGIQUE FRANCOPHONE	106

CHAPITRE TROISIÈME : REDÉFINIR LES AIDES POUR PRÉPARER LA PRESSE DE DEMAIN	109
I.– LA SITUATION INQUIÉTANTE DE LA PRESSE QUOTIDIENNE FRANÇAISE	109
A.– LA CRISE DU MODÈLE ÉCONOMIQUE TRADITIONNEL	109
B.– LA NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE PRESSE FRANÇAIS.....	114
II.– LES AIDES À LA PRESSE : UN CALIBRAGE DÉLICAT, UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE	116
A.– LA RATIONALISATION INACHEVÉE DES AIDES BUDGÉTAIRES	116
B.– L'INACHÈVEMENT DU DISPOSITIF DES MESURES FISCALES	119
1.– Remédier à la sous-capitalisation de la presse	119
2.– Étendre le taux réduit de TVA à la presse en ligne	121
3.– Réduire la fiscalité locale pesant sur les professionnels de la presse.....	124
III.– L'AGENCE FRANCE-PRESSE FACE AU TOURNANT TECHNOLOGIQUE	125
A.– POUR UNE AGENCE MONDIALE ENTIÈREMENT NUMÉRIQUE.....	125
B.– DES ÉQUILIBRES FINANCIERS ENCORE FRAGILES.....	125
AUDITION DE LA MINISTRE EN COMMISSION ÉLARGIE	127
EXAMEN EN COMMISSION	141
<i>Après l'article 60 : Prolongation d'une mesure de dégrèvement de redevance</i>	142
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	145
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	146
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	147

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, **72 % des réponses seulement** étaient parvenus à votre Rapporteur spécial. Deux jours plus tard, ce taux était porté à 83 %. Les dernières réponses ont été transmises le 23 octobre, soit la veille de l'examen du budget en commission élargie.

SYNTHÈSE DU RAPPORT SPÉCIAL 2008

1. La LOLF et la mesure de la performance

Si la mission *Médias* (512 millions d'euros en 2008) a conservé sa dimension interministérielle acquise l'an dernier par le rattachement du programme *Audiovisuel extérieur* (pilote par le ministère des Affaires étrangères), il est à noter que la mission *Avances à l'audiovisuel public* (2 891 millions d'euros en 2008) est désormais structurée en **cinq programmes (un par opérateur de l'audiovisuel public)** conformément à l'amendement que votre Rapporteur spécial a fait adopter fin 2006. **Des améliorations peuvent encore être apportées en termes de lisibilité des politiques publiques** menées en faveur des médias :

– améliorer la mesure de la performance du programme *Audiovisuel extérieur*, la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) ayant de toute évidence fait peu de cas des observations formulées l'an dernier ;

– intégrer au sein du programme *Presse* la part des crédits de l'aide au transport postal figurant dans la mission *Développement et régulation économiques* ;

– basculer et isoler les crédits de fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la direction du développement des médias (DDM), figurant parmi ceux du Premier ministre, au sein d'un programme spécifique (*Régulation des médias*) rattaché à la mission *Médias*.

2. La redevance audiovisuelle ou la nécessité d'assurer la couverture des besoins futurs

On le sait, l'évolution de la redevance ne permettra de dégager les ressources nécessaires au financement des sociétés de l'audiovisuel public que si son produit croît au même rythme que leurs budgets, lesquels ont progressé de 2,5 % par an en moyenne depuis 2004, progresseront de 3,6 % en 2008 et devraient, en application des contrats d'objectifs et de moyens (COM), progresser encore de 3,1 % en 2009. **Que faire pour assurer la couverture des besoins futurs ?**

– **Déplafonner le remboursement des dégrèvements.** Malgré le succès de la réforme, votre Rapporteur spécial déplore que la compensation des dégrèvements accordée par l'État reste plafonnée (à 493 millions d'euros en 2008) : il est anormal, dans l'esprit même de la LOLF, de financer sur le budget de l'audiovisuel public des politiques sociales. Rappelons que, le 19 octobre dernier, le Gouvernement a poussé l'Assemblée nationale, par une seconde délibération à revenir sur l'amendement de votre Rapporteur spécial supprimant ce plafond... amendement pourtant adopté une heure plus tôt en séance.

– **Améliorer l'information du Parlement et la transparence des chiffres.** Votre Rapporteur spécial déplore la relative opacité des données provenant du ministère du Budget. La lecture des documents budgétaires, qui comporte d'ailleurs certaines incohérences, révèle par exemple que les coûts de collecte augmenteraient de 16 millions d'euros en 2008. Cette forte croissance est pour le moins étonnante... Le montant des frais prélevés par l'État est ainsi estimé à 40 millions d'euros en 2008 contre 24 millions d'euros les deux années précédentes.

Après de multiples relances, votre Rapporteur spécial a obtenu de Bercy l'explication suivante : les coûts de collecte ont été mal évalués dès 2006, année où ils ont en réalité représenté 41,4 millions d'euros. Mais pourquoi, dans ce cas, ces frais sont-ils estimés, dans le PLF pour 2008, à un montant inférieur au réalisé 2006 ?

– **Mettre fin, de manière équitable et mesurée, à la prolongation provisoire des « droits acquis ».** Rappelons que l'alignement de la collecte sur celle de la taxe d'habitation a eu pour effet de faire rentrer dans l'assiette un million de redevables (principalement âgés de plus de 65 ans) déjà assujettis à la taxe d'habitation mais jusqu'alors exonérés de redevance. Le législateur avait accepté de prolonger 3 ans de plus (de 2005 à 2007) l'exonération dont ils bénéficiaient. La fin de cette mesure provisoire augmentera les encaissements d'environ 90 millions d'euros en 2008. Pour autant, si la disparition de ces « droits acquis » est logique, il serait légitime de pérenniser le dégrèvement de redevance pour la part la plus fragile de ces contribuables (3 % du total, soit 27 866 foyers en 2006), à savoir les mutilés, invalides ou infirmes concernés par les « droits acquis ». Un amendement a été déposé en ce sens. Au demeurant, votre Rapporteur spécial déplore la **très mauvaise communication de l'administration fiscale sur le caractère temporaire de l'exonération de redevance** des contribuables concernés par les « *droits acquis* », dont l'information n'a pas été assurée.

– **Repenser en profondeur le mécanisme de la « garantie de ressources ».** L'alignement des dégrèvements sur les exonérations de taxe d'habitation va réduire la « *garantie de ressources* » à peu de choses... Cette dernière ne fonctionne, en effet, que par référence au plafond de remboursement des dégrèvements, le plafond pouvant être augmenté (à due concurrence) en cas d'encaissements bruts plus faibles que prévu. Or, on sait, d'une part, qu'un certain nombre d'incertitudes pèsent sur la collecte 2008 et, d'autre part, que la différence entre le plafond de remboursement des dégrèvements par l'État et le total des dégrèvements remboursables (autrement dit, la marge de manœuvre maximale sur laquelle peut jouer la garantie de ressources) ne serait que de 9 millions d'euros en 2008. Aussi, dans l'hypothèse où le total des dégrèvements pouvant être remboursés après augmentation du plafond de prise en charge par l'État ne suffirait pas, une impasse de financement apparaîtrait, **obligeant l'État à prendre ses responsabilités pour garantir des ressources suffisantes aux sociétés audiovisuelles :**

- **en proscrivant la création d'une dotation budgétaire nouvelle.** Il ne serait pas sain pour autant d'introduire un financement complémentaire des entreprises audiovisuelles sur crédits budgétaires.

- **en faisant évoluer le montant de la redevance à partir de 2009.** Conformément aux engagements pris durant la campagne présidentielle, le montant de la redevance doit rester le même l'an prochain. Mais votre Rapporteur spécial plaide, à compter du 1^{er} janvier 2009, pour une indexation annuelle du montant de la redevance sur l'indice des prix à la consommation. En effet, le montant de la redevance audiovisuelle n'a pas été augmenté depuis 2002 et il reste bien inférieur à celui pratiqué chez nos voisins européens.

- **en poursuivant les économies et les synergies au sein des organismes affectataires de la redevance,** à commencer par France Télévisions et RFI où des marges de productivité subsistent.

La combinaison de ces différentes mesures (déplafonnement des remboursements de dégrèvements pour motifs sociaux, indexation de la redevance sur l'inflation, économies structurelles) doit suffire à résoudre l'équation budgétaire de l'audiovisuel à court et moyen termes.

Au total, **les ressources publiques (redevance et remboursement partiel des dégrèvements) allouées aux organismes de l'audiovisuel public progresseront de 3,6 % en 2008**, conformément aux engagements pris par l'État dans les COM.

3. Les contrats d'objectifs et de moyens et les objectifs des sociétés publiques

À la fin de la 11^{ème} législature, deux COM seulement avaient été signés, l'un avec France Télévisions (pour la période 2001–2005), l'autre avec ARTE (2002–2005), celui de l'INA (2000–2003) ayant été en quelque sorte une préfiguration puisqu'il préexistait à la loi. La situation actuelle est autrement plus satisfaisante, la fin de la 12^{ème} législature ayant permis l'adoption ou le renouvellement de quatre COM en l'espace de 2 ans... alors que le début de la 13^{ème} législature voit s'engager les négociations pour le premier COM de RFI et le deuxième de l'AFP.

Le Parlement est désormais mieux associé à la démarche en amont comme en aval : il vote chaque année le montant de la redevance, il est consulté avant la signature définitive des contrats, il en contrôle l'exécution annuelle et il est consulté avant la signature des avenants aux COM, depuis l'adoption d'un amendement de votre Rapporteur spécial l'an dernier. La commission des Finances a été saisie des 3 projets de COM de Radio France, ARTE–France et France Télévisions et a formulé, dans le délai de 6 semaines prévu par la loi, un avis sur chacun d'entre eux. Elle en fera de même pour le projet de COM en cours de négociation avec RFI.

– **Le deuxième COM de l'Institut national de l'audiovisuel (83,31 millions d'euros de redevance en 2008)** a été signé le 17 novembre 2005 pour la période 2005–2009. Il est axé sur l'achèvement du plan de sauvegarde et de numérisation des fonds à l'horizon 2015 et sur la stabilisation du périmètre du dépôt légal. L'optimisation de l'exploitation des collections doit se poursuivre avec la mise en ligne des fonds pour les professionnels, le développement d'une offre payante et gratuite sur l'internet pour le grand public, ainsi que la mise en place de postes de consultation du dépôt légal en province.

– **Le premier COM de Radio France (539,46 millions d'euros de redevance en 2008)** a été signé le 22 décembre 2006 pour la période 2006–2009, afin de préciser et conforter, dans un contexte de concurrence accrue, les sept chaînes et les formations musicales de Radio France dans leurs missions de service public. Il prévoit une progression de la redevance de l'ordre de 3,5 % par an en moyenne, principalement liée au financement par l'État de la réhabilitation coûteuse mais nécessaire de la Maison de la Radio.

– **Le deuxième COM d'ARTE–France (223,33 millions d'euros de redevance en 2008)** a été signé le 15 mars 2007 pour la période 2007–2011. En contrepartie d'une hausse de la dotation de l'État de 3,4 % par an en moyenne, l'entreprise devra renforcer son engagement en faveur de la création audiovisuelle et cinématographique et chercher à élargir son public en consolidant son audience. Son rôle moteur dans le développement des nouvelles technologies audiovisuelles doit également être valorisé.

– **Le deuxième COM de France Télévisions (1 985,85 millions d'euros de redevance en 2008)** a été signé le 27 avril 2007 pour la période 2007–2010. Prévoyant une dotation en progression de 3 % par an en moyenne, il s'articule autour de trois axes : la mise en place d'une stratégie éditoriale renforçant l'identité de service public de la chaîne ; un rôle moteur dans le développement des nouvelles technologies ; la modernisation de la gestion par la maîtrise des effectifs et de la masse salariale. France Télévisions devra accentuer son investissement en faveur de la création.

Les obligations en matière de spectacles vivants de France Télévisions devront mieux valoriser la diffusion aux heures de grande écoute et les émissions autour du spectacle. Une réforme de la filière production de France 3 a été lancée fin 2006, qui devrait permettre un redressement du résultat d'exploitation d'ici 2 ans.

– **Au total, seule Radio France Internationale (58,72 millions d'euros de redevance et 75,9 millions d'euros de subvention budgétaire) ne dispose toujours pas de COM.** Cet état de fait reflète un problème en réalité plus profond : celui de la vision stratégique de l'État sur le rôle et l'avenir de RFI. Surtout, votre Rapporteur spécial s'étonne que l'État soit actuellement engagé dans des négociations avec RFI pour aboutir, avant la fin de l'année, à la signature d'un contrat... alors même qu'un grand chantier de réforme de l'audiovisuel extérieur a été lancé, dont l'issue pourrait rendre immédiatement obsolète le nouveau COM de RFI.

– Signalons enfin que l'**Agence France-Presse** est en train de négocier un nouveau contrat. Alors qu'elle avait signé un COM 2003–2007 pour sortir de la crise financière dans laquelle elle se trouvait, l'AFP a négocié l'an dernier un avenant à ce contrat pour les années 2006 et 2007 afin de prendre en compte une stratégie nouvelle : la réorientation de l'AFP vers les nouveaux médias (vidéo et multimédia), élément qui n'était pas pris en compte au moment du COM signé en 2003.

4. Les grands chantiers de l'audiovisuel

La lettre de mission du Président de la République en date du 1^{er} août 2007 comme les initiatives de la ministre de la Culture corroborent le constat général : **l'audiovisuel est en chantier !** Votre Rapporteur spécial s'en réjouit, le secteur faisant face à une série de mutations qui influent fortement, par leur ampleur et leur coût, sur les entreprises.

a) Redéfinir le cadre juridique du secteur audiovisuel

– La nécessité de **revoir la réglementation sur les rapports entre producteurs et diffuseurs audiovisuels** est désormais bien partagée. Depuis plusieurs années déjà, votre Rapporteur spécial appelait l'attention sur la relative inadaptation des « décrets Tasca » de 2001 et 2002. Beaucoup dénoncent une accumulation de règles trop contraignantes dans un contexte de forte concurrence, ainsi qu'un assujettissement financier qui oblige les diffuseurs à financer des œuvres sans réelles contreparties (leurs droits étant limités).

– **Les entraves au développement de groupes audiovisuels français capables d'exister au plan international doivent cesser**, en particulier s'agissant des seuils anti-concentration. Les évolutions doivent se faire dans le double respect du principe d'indépendance (avec un CSA plus légitime et des garanties fortes en termes de pluralisme) et des nombreuses PME, créatives et innovantes, qui gravitent dans l'univers des médias et constituent un gisement d'emplois. Mais il devient urgent de créer des acteurs puissants sur la scène internationale, présents en télévision, en radio, dans la presse comme dans l'internet.

– Si la question très spécifique de la publicité sur les antennes de Radio France peut être réglée sans tarder, votre Rapporteur spécial se réjouit de la volonté du Gouvernement de **revoir l'ensemble de la réglementation concernant la publicité dans les médias** à l'occasion de la prochaine transposition de la directive sur les « services de médias audiovisuels ».

b) Maîtriser l'enjeu numérique

Plus particulièrement, la **télévision numérique terrestre** (TNT), lancée en 2005 pour 35 % de la population, couvre actuellement 70 % de la population métropolitaine et en couvrira 85 % fin 2007, à partir des 113 sites prévus. La loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur a introduit plusieurs dispositions décisives. Les chaînes analogiques nationales gratuites sont tenues de couvrir en TNT 95 % de la population en contrepartie d'une prorogation de 5 ans de leur autorisation. Les autres éditeurs, qui devaient faire connaître avant août 2007 leurs engagements de couverture au-delà de 85 %, se sont tous engagés à couvrir 95 % de la population métropolitaine, ce qui leur ouvre donc le bénéfice d'un prorogation d'autorisation de 5 ans. Afin de compléter la couverture du territoire, les éditeurs de services en clair devront mettre leur offre de programmes à disposition d'au moins un distributeur commun de service par voie satellitaire. Enfin, les ressortissants des départements et des collectivités outre-mer peuvent recevoir les chaînes de la TNT par voie satellitaire.

La loi prévoit ainsi le **basculement complet vers le numérique avant la fin de l'année 2011** et crée deux aides à l'équipement des téléspectateurs : le **fonds d'accompagnement du numérique** (sans condition de ressource et à destination des zones où la réception des chaînes analogiques nationales diffusées par voie hertzienne terrestre est interrompue par l'extinction anticipée d'émetteurs ou perturbée en raisons d'émissions étrangères) et le **fonds d'aide aux téléspectateurs à faibles ressources** (sous condition de ressources et pour aider à l'équipement en matériel de réception).

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial souligne l'importance du déploiement des **télévisions locales en numérique**, de la **radio numérique**, de la **haute définition** et de la **télévision mobile personnelle** : autant d'évolutions technologiques qui sont une des clefs du développement et de la compétitivité de notre pays.

c) Réformer l'audiovisuel extérieur

L'audiovisuel extérieur fait l'objet de nombreuses critiques liées à l'empilement des structures, aux coûts de fonctionnement, à l'adéquation insuffisante des modes de communication aux usages de chaque région du monde, à l'absence de synergies entre des intervenants souvent complémentaires ou au déficit de pilotage politique.

Si des synergies sont possibles, elles ne peuvent se mettre en œuvre sans un projet cohérent défini par l'État-actionnaire, dont la stratégie et les orientations apparaissent souvent opaques et contradictoires. La vraie question n'est pas tant celle du nombre ou de la stratification des outils que de la cohérence entre ces différents acteurs. Or, cette mise en cohérence n'est pas assurée par les tutelles, l'audiovisuel extérieur souffrant d'un déficit de pilotage politique et administratif.

Votre Rapporteur spécial se réjouit du chantier de réforme de l'audiovisuel extérieur lancé, cet été, par l'Élysée et qui doit aboutir courant novembre à des propositions concrètes. Selon la suite qui sera apportée à ces conclusions et la célérité avec laquelle elles seront mises en œuvre, le Bureau de votre commission, qui avait décidé, le 25 juillet dernier, d'inscrire la réforme de l'audiovisuel au programme de la **mission d'évaluation et de contrôle** (MEC), appréciera la forme la plus pertinente que prendra l'indispensable association du Parlement aux décisions de réforme. Sans attendre, votre Rapporteur spécial s'est rapproché de la Cour des comptes afin d'évoquer les modalités de collaboration entre le Parlement et son précieux allié de la rue Cambon.

Les scénarios de rapprochement et de réorganisation sont multiples. Comme viennent le rappeler les difficultés actuelles de la BBC (souvent prise en modèle et pourtant contrainte à un plan d'austérité), il n'existe pas de réponse unique. Plusieurs options ont été évoquées : fusion de structures, création d'une holding financière, évolution du rôle de France Télévisions, repositionnement stratégique de chaque société, synergies entre acteurs, portail commun d'accès...

Dans l'attente à la fois des recommandations du comité de pilotage et des contrôles de la Cour des comptes, votre Rapporteur spécial ne prendra pas position immédiatement sur un schéma particulier de réorganisation – et ce d'autant plus que **la question de l'organisation ne doit être réglée qu'une fois définies les priorités et les missions que l'on cherche à donner à l'audiovisuel extérieur de notre pays.** Mais il souligne qu'il faut opter pour une architecture multimédia.

5. Quel avenir pour la presse écrite ?

Le constat n'a malheureusement pas varié : la presse française, et plus particulièrement la presse quotidienne, connaît depuis maintenant quelques années **une crise profonde que le dispositif d'aides peine à enrayer.** Les remèdes appliqués jusqu'à présent ont eu un effet plutôt positif, notamment depuis leur recentrage sur le « cœur de cible » que constitue la presse d'information politique et générale, et les aides de l'État constituent un outil indispensable pour aider la presse quotidienne nationale et régionale à conserver sa diversité et sa qualité. Mais cet effort ne permettra pas à lui seul d'inverser la tendance et encore moins de préparer la mutation vers le futur quotidien dans le monde multimédia de demain.

Le total des aides directes à la presse s'élèvera à près de 442 millions d'euros en 2008. Les deux dépenses principales restent l'aide au transport postal (242 millions d'euros) et les abonnements de l'État à l'Agence France-Presse (109,4 millions d'euros, **l'État respectant ses engagements à l'égard de l'AFP** tout en encourageant une réorientation de sa stratégie). Quant aux **dépenses fiscales**, elles se situent autour de **220 millions d'euros**, principalement par l'effet du taux de TVA de 2,1 % appliqué aux publications de presse. Votre Rapporteur spécial regrette que les négociations communautaires aient échoué et souhaite que la présidence française de l'Union permette d'étendre enfin ce taux réduit de **TVA aux publications de presse en ligne**, qui se voient aujourd'hui appliquer le taux normal de 19,6 %.

Toute la difficulté pour l'élaboration de la politique publique de soutien à la presse réside dans l'absence de vision claire par la profession elle-même sur ce que sera la presse de demain. Il faut éviter que de nouveaux acteurs économiques viennent totalement remplacer les acteurs existants, et avec eux une histoire (intimement liée à l'essor de la démocratie), un prestige (symbolique du respect des libertés dans notre pays) et une exigence (qui font de la presse française une des plus indépendantes, rigoureuses et pluralistes au monde). Il est également essentiel que des aides soient déployées pour accompagner et stimuler l'expérimentation de projets innovants, comme le journal sur papier électronique.

Un « Grenelle de la presse » est peut-être nécessaire pour que les différents acteurs prennent enfin conscience de l'urgence et mettent de côté leurs divergences d'intérêts pour réfléchir ensemble aux mutations à réussir pour créer le quotidien du futur. L'État de son côté doit s'interroger sur son rôle et **s'engager sans tabou dans une réflexion portant à la fois sur ses aides à la presse**, importantes et diverses, **et sur le cadre juridique global dans lequel évolue la presse**, aujourd'hui.

CHAPITRE PREMIER :

LE FINANCEMENT ET LA RÉGULATION DES MÉDIAS

I.— FINANCER : LA PROGRESSION MESURÉE DES CRÉDITS DANS UN CONTEXTE DE FRAGILITÉ DES RECETTES

A.— L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE À L'HEURE DES RAP

Exactes pendants des projets annuels de performances (PAP) présentés à l'automne 2005 dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, les rapports annuels de performances (RAP) sur les missions *Médias* et *Avances à l'audiovisuel public* ont, **pour la première fois** en juin dernier, été présentés en annexe au projet de loi de règlement pour 2006 : ils permettent de mieux appréhender les PAP annexés au projet de loi de finances pour 2008.

En application de la LOLF, ces RAP présentent la consommation des crédits, des dépenses fiscales et des emplois, les résultats en matière de stratégie de performance, l'activité des opérateurs et la nouvelle comptabilité en termes d'analyse des coûts et de charges réelles. Ce faisant, ils constituent un élément nouveau et probablement décisif de l'information du Parlement sur l'exécution du budget.

Dernier volet de l'approche par la performance de la dépense publique, donnant ainsi tout son sens à la démarche de responsabilisation des gestionnaires de crédits publics, ces rapports doivent être appréhendés avec un mélange d'enthousiasme, d'exigence et d'indulgence.

Enthousiasme, parce que la discussion du projet de loi de règlement cessera d'être une figure imposée dans les débats parlementaires pour devenir, bien au contraire, un élément majeur du contrôle législatif.

Exigence, parce que le Parlement ne saurait « manquer le coche » : la comparaison entre les prévisions (celles des PAP examinés à l'automne 2005 dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2006) et les résultats (ceux des RAP examinés aujourd'hui dans le cadre du projet de loi de règlement pour 2006) est un travail aussi complexe qu'indispensable. Loin d'être vaine (quoique les RAP ne puissent être amendés), **cette analyse éclaire l'attitude du législateur à l'occasion de l'examen du projet de budget** pour l'an prochain, en permettant d'identifier les marges de progression, de comparer les performances, d'aider les gestionnaires mal dotés, de sanctionner les abus et les gaspillages, d'alerter sur les difficultés de gestion, de fiabiliser les prévisions, de déterminer les actions à engager...

Mais, **indulgence** aussi, parce que, s'agissant d'une première édition, une certaine retenue s'impose dans le regard critique porté sur des documents ayant induit de profonds changements dans la méthode et les pratiques. De même que les PAP 2007 avaient été meilleurs que ceux présentés pour l'année 2006, les RAP 2006 ont « essuyé les plâtres » et les mutations administratives profondes qu'implique cette démarche nouvelle nécessiteront plusieurs années pour produire leurs effets.

C'est ainsi que l'enregistrement des dépenses selon la nouvelle nomenclature a revêtu un niveau de fiabilité qui ne pourra que s'améliorer. La déclinaison de la stratégie de performance, elle aussi, s'affinera au cours des exercices successifs. Quant à la présentation de la comptabilité générale en termes de charges constatées, elle suppose une appropriation progressive des outils par les services.

Mais, malgré toutes ces imperfections, le résultat final reste grandement satisfaisant : **jamais le Parlement n'avait disposé d'une information aussi explicite et précise sur l'utilisation des deniers publics en matière de politique publique des médias.**

Rappelons toutefois que **le document ne rend pas compte de l'exécution des crédits de l'audiovisuel extérieur** dans la mesure où ces derniers figuraient encore au sein de la mission *Action extérieure de l'État* en 2006.

1.– Les RAP 2006 : innovants mais perfectibles

a) La forme et la présentation stratégique des RAP sont plutôt satisfaisantes

Quoique globalement équilibrée, la première édition des RAP n'évite parfois pas l'écueil de constituer au niveau des missions **un assemblage composite d'éléments imparfaitement coordonnés entre eux** : la présentation du bilan stratégique, qui reflète l'engagement du responsable de programme ; les tableaux statistiques de crédits et d'emplois, qui sont des déversements automatiques à partir des applications comptables ; les explications des gestionnaires opérationnels sur la justification au premier euro et sur les indicateurs de performance, qui revêtent souvent un caractère plus technique et détaillé et dont la lecture reste ardue pour les non spécialistes. **La signification politique du rapport en pâtit nécessairement.**

Par contre, chaque programme dispose d'une présentation stratégique décrivant de façon assez claire et très synthétique les résultats de l'année 2006 et les activités des programmes, présentation signée par la responsable de programme concernée, qui est à chaque fois la directrice du développement des médias (DDM).

b) La mesure de la performance : des imperfections amenées à disparaître

La stratégie de performance, avec les objectifs et indicateurs, doit être le résultat visible, pour le Parlement, d'une **démarche généralisée de pilotage par la performance** : de ce point de vue, la ligne est tracée ; les résultats viendront. Des ajustements importants étant opérés dans les PAP 2008, on ne s'inquiétera pas outre mesure de ce que les RAP comportent un certain nombre de défauts au niveau des objectifs comme des indicateurs, tous les concepts n'ayant pas été complètement maîtrisés dès 2006.

Si, à l'avenir, la collecte des indicateurs nationaux ne devrait plus poser de problème particulier, quelques exemples **d'indicateurs pour lesquels la mesure s'est avérée plus compliquée que prévu** subsistent dans les RAP 2006. Ainsi, pour l'indicateur 1.4 du compte d'*Avances à l'audiovisuel public* (mesurant l'évolution du budget d'approvisionnement en programmes de culture et de connaissance, par le groupe France Télévisions, rapportée à l'évolution de la ressource publique affectée au groupe), il n'a pas été possible de reconstituer l'historique de l'indicateur, lequel n'avait déjà pas été renseigné au moment de la constitution du PAP 2006.

Certaines valeurs cibles prévisionnelles ont dû être affinées et consolidées au vu des observations faites sur l'exécution 2006. Ainsi, s'agissant de l'indicateur 1.7 du compte d'*Avances à l'audiovisuel public* (mesurant l'audience cumulée en jour moyen du lundi au vendredi de Radio France), un changement de méthodologie mis en œuvre par Médiamétrie à partir de septembre 2006 (qui comprend le retrait des jours de moindre activité) a rendu impossible la comparaison des résultats 2006 avec ceux des exercices précédents. Par ailleurs, dans le cadre du PAP 2007 et du contrat d'objectifs et de moyens (COM), compte tenu de leurs formats radiophoniques et de leur écoute plus ponctuelle, l'audience des chaînes France Culture et France Musiques sera indiquée sur une période de trois semaines.

D'autres indicateurs, figurant dans les PAP 2006, **ont finalement été abandonnés en 2007**, soit parce qu'ils ne mesuraient pas grand-chose en termes de performance, soit parce qu'ils n'ont pu être renseignés pour 2006 faute de recul et d'historicité des données :

– l'indicateur 1.1 du compte d'*Avances à l'audiovisuel public* (mesurant le nombre de genres diffusés sur les chaînes du groupe France Télévisions entre 20 h 30 et 22 h 30) a été supprimé car il ne permettait pas de mettre suffisamment en valeur la spécificité de France Télévisions par rapport aux autres chaînes : son évolution, marginale, ne reflétait pas assez une performance ou un effort du groupe ;

– l'indicateur 1.3 du compte spécial (mesurant la part des nouveaux talents dans la programmation de chanson d'expression française de Radio France) a été

jugé redondant avec l'indicateur 1.2 (mesurant la part des chansons d'expression française dans la programmation de Radio France) ;

– l'indicateur 2.1 du même compte (mesurant le coût d'une heure de programme sauvegardé par l'INA) a été supprimé dès le PAP 2007, conformément aux remarques de la Cour des comptes concernant la difficulté d'évaluer son numérateur.

Comme le souligne d'ailleurs le dernier rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire, **le dispositif de mesure des performances s'est amélioré**. Suivant les souhaits de l'Assemblée nationale et les recommandations de la Cour des comptes, de nouveaux indicateurs d'efficience ont été introduits visant à mesurer la part des ressources propres dans le chiffre d'affaires, ainsi que des indicateurs d'efficacité des aides à la presse.

Les progrès qui restent à faire portent sur l'harmonisation, dans toute la mesure du possible, entre les indicateurs de la chaîne France 24 et ceux appliqués aux autres opérateurs de l'audiovisuel extérieur. Le renseignement des indicateurs en prévision et en cible résulte, dans certains cas, des objectifs assignés aux organismes dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens : il peut encore être amélioré, en particulier pour France 24 qui est de création récente.

c) Les retraitements comptables : une mise en place délicate

Rappelons d'abord que ce que l'on attend de la réforme comptable menée dans le cadre de la LOLF, c'est qu'elle fournisse au Parlement une information plus complète et plus lisible sur les comptes de l'État. Les comptes 2006, publiés en 2007, sont ainsi les premiers à être présentés selon les nouvelles règles⁽¹⁾ : la comptabilité budgétaire, dont les parlementaires ont l'habitude, est désormais enrichie d'une vision prospective de l'activité gouvernementale (charges à payer, produits à recevoir) et d'une vision patrimoniale de l'État (terrains, immeubles, dettes et obligations).

Or, en 2006, les **outils comptables opérationnels** étaient **d'une qualité encore défailante**, ce qui s'explique principalement par un problème de performance... des systèmes d'information, de périmètre et de compatibilité entre les données des exercices 2005 et 2006.

Ainsi, les données des dépenses exécutées en 2005, limitées aux seuls crédits de paiement, sont issues d'une table de correspondance entre la nomenclature d'exécution de la loi de finances pour 2005, établie selon les principes de l'ordonnance du 2 janvier 1959, et de la nomenclature d'exécution de

(1) Sous le régime de l'ordonnance organique de 1959, l'État ne produisait qu'une comptabilité budgétaire, dite « de caisse », retraçant la consommation des crédits au moment où ils sont décaissés et la perception des recettes au moment où elles sont encaissées. Cette comptabilité budgétaire est évidemment maintenue puisqu'elle est le support de l'autorisation parlementaire, mais la LOLF a ajouté deux nouvelles dimensions comptables : la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) et la comptabilité générale (qui enregistre les dépenses selon la logique de charges réelles, ou de « droits constatés »).

la loi de finances pour 2006, établie selon les principes de la LOLF. Des conventions dans la répartition des crédits ont dû être retenues dans certains cas. Les dépenses de pension, précédemment retracées sur le budget des charges communes, n'ont pas fait l'objet d'une ventilation selon les programmes ⁽¹⁾.

2.— Les performances de la politique audiovisuelle et des médias en 2006

En 2006, les deux missions relevant du champ du rapport spécial (la mission *Médias* et le compte spécial *Avances à l'audiovisuel public*) ont permis de mettre un total d'un peu plus de **3 milliards d'euros de crédits** de paiement effectivement consommés **au service de la politique publique des médias**.

Mais cette totalisation a peu de sens : d'une part, la nature spécifique du financement de l'audiovisuel public à travers l'affectation directe du produit de la redevance au sein d'un compte spécial ne peut pas être comparée aux crédits mobilisés par le budget général de l'État à travers la mission *Médias* ; d'autre part, le compte rendu exhaustif des interventions en faveur des médias impliquerait *a minima* d'ajouter :

– **162,50 millions d'euros versés à La Poste au titre de l'aide au transport de presse** et imputés au sein de l'action n° 4 du programme *Développement des entreprises* de la mission *Développement et régulation économiques* ;

– **157,36 millions d'euros imputés sur le programme *Audiovisuel extérieur*** de la mission *Action extérieure de l'État* ;

– **25,94 millions d'euros imputés sur le programme *Soutien à l'expression radiophonique locale*** de la mission *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* ;

– **29,13 millions d'euros alloués au Conseil supérieur de l'audiovisuel** via le programme *Coordination du travail gouvernement* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* ;

– **0,63 million d'euros correspondant à des ETP contribuant au programme *Presse*** et imputés sur le programme *Coordination du travail gouvernement* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Or, l'analyse des coûts du RAP *Médias* ne rend compte que des déversements en provenance de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, **empêchant par là même de fournir une vision exhaustive des dépenses publiques en faveur des médias**.

(1) De même, les coûts directs par action arrêtés en mars 2007 par le département comptable ministériel, en liaison avec le ministère de la culture, présentent encore un caractère lacunaire, les immobilisations n'étant pas prises en compte dans leur ensemble dans le bilan de l'État.

C'est d'autant plus regrettable que la première **comptabilité d'analyse des coûts** constitue un des éléments clefs de la réforme budgétaire, censé permettre de ventiler de façon précise les reversements de dépenses entre programmes. Les schémas de déversement analytique doivent donc apporter une clarification utile afin de raisonner en termes de coûts complets d'une politique publique particulière.

En conséquence, si la mission *Médias* regroupe depuis 2007 la quasi-totalité des crédits budgétaires destinés à la presse et à l'audiovisuel (y compris ceux de l'audiovisuel extérieur), **il serait souhaitable que la totalité des aides au transport postal de presse lui soit également rattachée.**

Il n'en reste pas moins que les députés disposent, à la lecture des RAP, d'une information sincère : **les résultats présentés dans les RAP sont globalement conformes aux engagements pris lors de la présentation des PAP** et les performances des bénéficiaires de la redevance ou des subventions publiques sont mesurées de manière encourageante.

Ces résultats reflètent également le contexte d'un exercice 2006 marqué par :

- la poursuite du déploiement de la télévision numérique terrestre et de la couverture numérique du territoire national ;

- le lancement de la chaîne française d'information internationale France 24, fin 2006 ;

- la signature du premier contrat d'objectifs et de moyens de Radio France, permettant notamment d'encadrer le lourd chantier de réhabilitation de la Maison de la Radio ;

- le formidable succès rencontré par la mise en ligne des archives numérisées de l'Institut national de l'audiovisuel ;

- la persistance des interrogations sur l'avenir de la presse et l'adaptation des aides publiques.

a) Exécution et performance de la mission Médias

Le contraste est important entre le taux d'exécution des crédits de paiement du programme *Chaîne française d'information internationale* (100 %) et celui du programme *Presse* (83,7 %).

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION MÉDIAS

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Programme Presse	Programme Chaîne française d'information internationale	Total	Programme Presse	Programme Chaîne française d'information internationale	Total
crédits votés	278,65	65,00	343,65	278,65	65,00	343,65
crédits ouverts	338,47	63,00	401,47	302,93	63,00	365,93
crédits consommés	330,97	63,00	393,97	253,42	63,00	316,42

Source : RAP 2006

La sous consommation des crédits budgétaires pèse uniquement sur les aides à la presse figurant sur l'action n° 2 du programme *Presse*. Ainsi, s'agissant de l'aide au pluralisme, la sous consommation tient au fait que, selon les termes de la convention de gestion, le solde de l'année 2006 ne peut être versé qu'au cours du premier trimestre 2007.

De même, un décalage dans les négociations sociales, tant au niveau des branches qu'au niveau des entreprises (notamment s'agissant de la presse quotidienne en régions) a conduit à ne consommer les crédits d'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale (initialement estimés à 31 millions d'euros au titre des départs anticipés) qu'à hauteur de 9,46 millions d'euros.

Signalons encore que les besoins prévisionnels du fonds d'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse ont été surévalués compte tenu du nombre et de la qualité des dossiers finalement présentés dans un contexte où certaines entreprises n'ont pas procédé en 2006 à leur recapitalisation, laquelle est une condition suspensive au versement des avances.

Par ailleurs, **l'exécution budgétaire de la mission Médias a été perturbée en 2006 par la mise en œuvre** sur le programme *Presse des engagements pris au titre du fonds d'aide à la modernisation de la presse*, antérieurement pris en charge au sein d'un compte d'affectation spéciale. Cela a conduit à abonder le programme de 35 millions d'euros de reports (en AE et CP) en début d'année puis de 25 millions d'euros d'autorisations d'engagement en cours d'année, par un décret pour dépenses accidentelles ou imprévues. La réserve de précaution a également été mise à contribution, à hauteur de 10,5 millions d'euros, pour faire face, en AE, aux engagements pris avant 2006 dans le cadre du compte d'affectation spéciale.

Le solde du programme *Presse* (50 millions d'euros en crédits de paiement) dépasse très largement le plafond des reports (8,4 millions d'euros). C'est, là aussi, la conséquence de la budgétisation de l'ancien fonds d'aide à la modernisation de la presse.

Mais, au-delà des problématiques d'exécution *stricto sensu*, **c'est la performance des politiques publiques de soutien à la presse** – à commencer par l'utilité et l'efficacité des très nombreuses aides – **qui suscite le plus d'interrogations**. Certes, les résultats des indicateurs du RAP *Presse* en 2006 ne sont pas mauvais. Ils font apparaître que les instruments que s'est donné l'État pour atteindre ses objectifs sont globalement adéquats et s'adaptent bien aux besoins du secteur. Mais **la situation générale de la presse en particulier quotidienne rend urgente et vitale une réflexion de fond sur les raisons des blocages et des difficultés du secteur et, ce faisant, une possible remise à plat du système d'aides publiques**.

D'autre part, s'agissant de la chaîne française d'information internationale, **la première année de fonctionnement a permis à France 24**, suite à la dotation exceptionnelle de 15 millions d'euros versée fin 2005 (dont 13 millions d'euros de subvention d'investissement), **de bénéficier en 2006 d'une subvention de 63 millions d'euros**. Celle-ci se compose de 47 millions d'euros au titre de l'année 2006, dont 35 millions d'euros pour son fonctionnement et 12 millions d'euros pour son investissement, auxquels s'ajoutent 16 millions d'euros qui n'ont pas été mobilisés.

En 2006, les dépenses d'exploitation de France 24 (37 millions d'euros) ont été principalement liées à la création et au lancement de la chaîne (frais de création et d'installation de la société, frais de recrutement du personnel, frais d'opérations de lancement). Les frais de personnel ont représenté 27 % du budget total de l'entreprise. Par ailleurs, les investissements de France 24, d'un montant de 25 millions d'euros, ont été utilisés à hauteur des deux tiers pour l'acquisition et l'installation des moyens techniques.

b) Exécution et performance de la mission Avances à l'audiovisuel public

La correspondance exacte entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, de même que l'absence de décalage entre les crédits votés et consommés, est liée à la **nature très particulière du fonctionnement du compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public**.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagements & Crédits de paiement					Total de la mission
	Action France Télévisions	Action ARTE France	Action Radio France	Action Radio France Internationale	Action Institut national de l'audiovisuel	
crédits votés, ouverts et consommés	1 872,19	208,49	505,49	57,03	77,34	2 720,54

Source : RAP 2006

S'agissant de **France Télévisions**, la dotation de 1,87 milliard d'euros a représenté 64,3 % du chiffre d'affaires de l'entreprise en 2006. Elle a contribué à **la poursuite de l'amélioration du résultat d'exploitation engagée depuis 2001** (excepté en 2005 où il a connu une légère baisse). Cela a notamment été rendu possible par une progression de 4,6 % du chiffre d'affaires du groupe par rapport au précédent exercice (2,85 milliards d'euros en 2006). On relève une augmentation importante des recettes de publicité et de parrainage (833,6 millions d'euros en 2006). L'évolution des charges d'exploitation (+ 5,5 %) révèle une priorité accordée aux programmes dans le cadre du virage éditorial souhaité par le groupe qui se traduit par une hausse du coût de grille de 2,7 %. Les charges d'exploitation laissent, par ailleurs, apparaître un doublement par rapport à 2005 des coûts de diffusion TNT. Un résultat exceptionnel négatif de 12,3 millions d'euros s'explique par des charges liées au dispositif d'accompagnement au départ volontaire à la retraite.

S'agissant d'**ARTE–France**, la dotation de 208,49 millions d'euros s'inscrit dans un exercice 2006 qu'on peut qualifier d'intermédiaire, le second COM n'ayant été signé que le 15 mars 2007 pour la période 2007–2011. Les comptes d'ARTE–France étant arrêtés au mois de juin, le RAP ne communique que des informations provisoires sur la gestion 2006 d'ARTE. Mais les économies générées sur les dépenses auront permis de ne pas recourir au prélèvement sur le fonds de roulement comme le prévoyait le budget initial et d'accroître le montant des dépenses de programmes de plus de 3 % par rapport à 2005. Par ailleurs, ARTE France a **maintenu ses efforts en faveur de la création audiovisuelle et cinématographique** (93,1 millions d'euros investis dans la production et l'achat de programmes).

S'agissant de **Radio France**, la dotation de 505,49 millions d'euros a été attribuée bien avant que ne soit signé (*in extremis*, le 21 décembre 2006) le **premier COM** avec l'État pour la période 2006–2009. Les comptes 2006 de Radio France affichent un résultat d'exploitation en progression, **positif pour la quatrième année consécutive**. Ce bon résultat s'explique par une hausse de 2,1 % du chiffre d'affaires de Radio France par rapport à 2005 (avec une progression de 3,8 % des recettes de publicité et de parrainage), ainsi que par une maîtrise des charges d'exploitation (malgré un dépassement de 2,4 millions d'euros des charges de personnels, qui représentent 57 % des charges d'exploitation). Quant aux investissements, ceux liés au chantier de réhabilitation de la Maison de la Radio (12,7 millions d'euros) se révèlent inférieurs de 7,1 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires, mais cet écart fera l'objet d'un report en 2007.

S'agissant de **Radio France Internationale (RFI)**, la dotation de 57,03 millions d'euros en 2006 est **loin de suffire à résoudre les difficultés structurelles** de la chaîne. L'année 2006 a été **marquée par la poursuite des efforts** de réorganisation et de rationalisation de l'activité de RFI (séparation des activités de diffusion et de productions, réforme des langues étrangères, renforcement de la diffusion par internet, mise en place de la numérisation...). Mais les marges de manœuvres restent restreintes et, bien que la renégociation du

contrat avec TDF permette à RFI de dégager une économie pérenne de 5,6 millions d'euros sur la période 2006–2011, l'entreprise affiche en 2006 un résultat net déficitaire.

S'agissant de l'**Institut national de l'audiovisuel (INA)** par contre, la dotation de 77,34 millions d'euros en 2006 s'articule parfaitement avec le COM 2005–2009 et avec les efforts de collecte et d'enrichissement des collections et d'exploitation des fonds. Le plan de sauvegarde et de numérisation des fonds menacés de dégradation physico-chimique est entré dans une phase d'accélération, ce qui **devrait permettre la sauvegarde intégrale des collections à l'horizon de 2015, ainsi que leur conservation pérenne**. Au cours de l'exercice 2006, plus de 67 000 heures de télévision et de radio ont été traitées contre 58 000 heures l'année précédente. Fin 2006, plus de 305 000 heures ont été transférées par l'INA de l'analogique au numérique, correspondant à la sauvegarde de 37 % des archives menacées, contre 35 % prévu dans le COM.

Au plan de l'enrichissement des collections, la poursuite des acquisitions et de la mise en valeur des fonds et la stabilisation du périmètre du dépôt légal participent d'un accroissement de l'action entreprise. Fin 2006, le nombre de chaînes (télévision et radio) captées au titre du dépôt légal de la radiotélévision s'élève à 69, contre 65 en 2005. S'agissant de l'exploitation des collections, l'amélioration de l'accès aux fonds pour les professionnels, le grand public et la communauté éducative a permis d'entamer la construction d'une offre pertinente et enrichie. S'agissant de l'amélioration de la gestion de l'établissement, une modernisation des procédures de *reporting* et de maîtrise des charges a été entreprise, notamment grâce à la rationalisation des structures financières et comptables. **Au total, sur 19 indicateurs contenus dans le COM 2005–2009, 16 ont été atteints voire dépassés.**

B.– LES AMBITIONS ET LES CONTRAINTES DU BUDGET 2008

1.– Le budget général de l'État : une progression des crédits centrée sur la presse

En 2007 comme en 2008, la mission interministérielle *Médias* regroupe trois programmes :

– le programme *Presse*, placé sous la responsabilité de la directrice du développement des médias ;

– le programme *Chaîne française d'information internationale*, relevant également de la directrice du développement des médias ;

– le programme *Audiovisuel extérieur*, dont le responsable est la directrice générale de la coopération internationale et du développement.

Dans l'esprit des travaux de votre Commission ⁽¹⁾ et des remarques de votre Rapporteur spécial, les projets annuels de performances de ces trois programmes ont été améliorés dans le sens d'une meilleure hiérarchisation des objectifs autour de priorités claires, d'une réduction du nombre d'objectifs et d'une clarification de l'intitulé des objectifs. Ces derniers ont été retravaillés et recentrés sur quelques priorités.

Pour autant, le dispositif de mesure de la performance révèle **un certain déséquilibre entre les objectifs et indicateurs pilotés par le Premier ministre en liaison avec le ministère de la Culture et de la communication, et ceux pilotés par le ministère des Affaires étrangères.**

La responsable du programme *Audiovisuel extérieur* a fait peu de cas des observations formulées l'an dernier par votre Rapporteur spécial. Le PAP continue de nous apprendre que « *le programme Audiovisuel extérieur est doté d'une seule action qui intègre les activités de l'ensemble du programme* ». Et il reste plus que curieux que ce programme ne dispose que de 2 objectifs et 4 indicateurs alors qu'il regroupe un tiers des crédits de la mission et s'appuie sur de nombreux acteurs aux problématiques fournies (TV5 Monde, Radio France Internationale, Monte Carlo Doualiya, Canal France International, la CIRT et Médi 1)... là où le programme *Chaîne française d'information internationale* est doté de 3 objectifs et 5 indicateurs pour seulement 13,7 % des crédits de la mission et un destinataire unique (France 24).

Bref, **le dispositif de mesure de la performance du programme *Audiovisuel extérieur* demeure très insuffisant : votre Rapporteur spécial demande à ce qu'il soit substantiellement enrichi et détaillé l'an prochain, en liaison avec la réforme en cours de l'audiovisuel extérieur.**

Dans le même esprit, on regrettera que les crédits de la direction du développement des médias comme ceux du Conseil supérieur de l'audiovisuel relèvent du programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. **Votre Rapporteur spécial continue de souhaiter que soit constitué un programme *Régulation des Médias* rattaché à la mission *Médias*.** Cette solution n'a malheureusement pas été retenue.

L'évolution détaillée des crédits budgétaires en 2008, qui est récapitulée dans le tableau ci-après, sera commentée dans les parties thématiques du présent rapport spécial.

(1) Voir le rapport d'information de MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Doc. AN n° 3165, 15 juin 2006).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION MÉDIAS

(en millions d'euros)

	Crédits consommés en 2006	Loi de finances initiale 2007	Projet de loi de finances pour 2008	Evolution 2008/2007 (en %)
Programme <i>Presse</i>	253,42	272,21	282,89	+ 3,9
Programme <i>Chaîne française d'information internationale</i>	63,00	69,54	70,00	+ 0,7
Programme <i>Audiovisuel extérieur</i>	157,36	159,19	159,19	0
Total	473,78	500,94	512,08	+ 2,2

Sources : RAP 2006, PAP 2008

2.– La redevance audiovisuelle : que faire pour assurer la couverture des besoins futurs ?

2007 est la deuxième année d'application de la réforme dont votre Rapporteur spécial avait défini les contours en 2003 dans son rapport d'information consacré à la redevance ⁽¹⁾ : **cette réforme a permis le maintien d'une ressource durablement affectée à l'audiovisuel public, tout en en réduisant fortement les coûts de recouvrement et la fraude.**

Rappelons que le choix a été fait de faire payer une seule redevance par foyer détenant un ou plusieurs appareils de réception de la télévision. Pour réaliser des économies, le recouvrement est adossé à celui de la taxe d'habitation, ce qui permet des économies de gestion grâce à l'émission et au traitement d'un seul titre interbancaire de paiement.

Rappelons également que la réforme s'est traduite par la suppression du service de la redevance audiovisuelle, symbole fort des économies réalisées grâce à cette modernisation ⁽²⁾.

En 2007, et pour la quatrième année consécutive, la charge fiscale pesant sur les foyers français restera stable. **Le montant de la redevance audiovisuelle due par les particuliers reste en effet inchangé à 116 euros en France métropolitaine et à 74 euros outre-mer.**

(1) Rapport d'information présenté par M. Patrice Martin-Lalande, « Réformer la redevance, pour assurer le financement de l'audiovisuel français » (Doc. AN n° 1019, juillet 2003).

(2) L'inspection générale des finances avait estimé à près de 130 millions d'euros le coût total du service de la redevance (y compris le coût immobilier et le coût des huissiers du Trésor). L'État compensait en partie ce coût en prélevant sur le compte d'affectation spéciale de la redevance un peu plus que 70 millions d'euros, ce qui diminuait d'autant la ressource de l'audiovisuel public.

**LE COMPTE D'AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC :
UNE STRUCTURE DE MISSION ENFIN CONFORME À LA LOLF**

Votre Rapporteur spécial se réjouit d'avoir, avec votre commission des Finances, finalement convaincu le Gouvernement quant à la structure du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* ⁽¹⁾.

Cette mission, qui était – il y a deux ans encore – une mission monoprogramme contraire à la LOLF ⁽²⁾, **est désormais découpée en cinq programmes**, c'est-à-dire en autant de programmes que d'opérateurs financés par le compte :

- le programme *France Télévisions* ;
- le programme *ARTE-France* ;
- le programme *Radio France* ;
- le programme *Radio France Internationale* ;
- le programme *Institut national de l'audiovisuel*.

Comme **votre Rapporteur spécial l'avait lui-même imposé, l'an dernier, en faisant adopter un amendement découpant le compte spécial en cinq programmes**, cette solution permet de se passer du vote du traditionnel article de seconde partie du projet de loi de finances qui répartissait le produit de la redevance entre les cinq opérateurs.

Cette structuration permet également de **calquer les indicateurs de performances des programmes sur ceux figurant dans les contrats d'objectifs et de moyens** des cinq opérateurs financés par la redevance audiovisuelle. Encore faudrait-il que ces contrats soient tous signés et que leurs indicateurs soient effectivement opérationnels, question qui sera abordée plus loin dans le présent rapport...

Par rapport au PAP de l'an dernier (lui-même déjà amélioré par rapport à l'année précédente), **l'effort d'harmonisation des objectifs a été amplifié**, même si l'on pourrait peut-être définir un ou deux indicateurs véritablement communs à tous les opérateurs afin de rendre possible une comparaison intégrale des performances respectives des bénéficiaires de la redevance. Cependant, il reste délicat d'admettre que l'action de l'établissement public INA se mesure comme celle des sociétés du groupe France Télévisions...

a) 2008 ou la fin de la prolongation provisoire des « droits acquis »

Alors que la réforme a étendu significativement le champ des personnes exonérées en permettant à un million de foyers modestes – qui payaient la redevance en 2004 – de ne plus la payer, la poursuite de l'alignement des conditions de dégrèvement de la redevance sur celles de la taxe d'habitation doit entraîner à partir de 2008 l'assujettissement à la redevance d'environ 800 000 foyers supplémentaires qui, bien que payant la taxe d'habitation, en étaient exonérés avant 2005.

(1) Voir le rapport spécial pour 2007 (Doc. AN n° 3363 annexe 19, novembre 2006), page 18.

(2) Comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005.

En effet, lors de la réforme de la redevance audiovisuelle, l'alignement de la collecte sur celle de la taxe d'habitation a eu pour effet de faire entrer dans l'assiette d'imposition **un certain nombre de redevables déjà assujettis à la taxe d'habitation mais jusqu'alors exonérés de redevance**. Conformément au 3° de l'article 1605 *bis* du code général des impôts, les redevables de la redevance, lorsqu'ils ne sont pas dégrévés au titre du droit commun (prévu par le 2° du même article) et alignés sur les exonérations ou dégrèvements de taxe d'habitation, ont pu bénéficier de droits acquis aux conditions suivantes :

– ils étaient âgés d'au moins 65 ans au 1^{er} janvier 2004, non imposables à l'impôt sur le revenu (revenus de 2002), non redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (au titre de 2002) et n'habitaient pas avec des personnes imposables à l'impôt sur le revenu ;

– ou bien ils étaient mutilés, invalides civils ou militaires, ou atteints d'une invalidité ou d'une infirmité d'au moins 80 % et avaient un revenu fiscal de référence de 2003 n'excédant pas le seuil défini au I de l'article 1417 du code général des impôts, sous réserve de ne pas être redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune et de satisfaire à la condition de cohabitation. Soulignons que par tolérance administrative, les personnes redevables de taxe d'habitation qui hébergeaient chez elles une personne infirme pouvaient bénéficier de cette exonération.

Afin d'aménager une transition supportable pour cette population de contribuables (très majoritairement composée de personnes de plus de 65 ans), **le législateur avait accepté de prolonger trois ans de plus (de 2005 à 2007) l'exonération dont ils bénéficiaient. La fin de cette mesure provisoire, qui touchait encore 880 000 foyers fin 2006 (et probablement moins aujourd'hui), aura pour conséquence d'augmenter les encaissements de redevance d'environ 90 millions d'euros en 2008.**

Pour autant, **votre Rapporteur spécial considère que, si la disparition de ces « droits acquis » est inévitable pour aligner les dégrèvements de redevance sur les exonérations de la taxe d'habitation, il serait légitime de pérenniser le dégrèvement de redevance pour la part la plus fragile de ces contribuables (3 % du total, soit 27 866 foyers en 2006), à savoir les mutilés, invalides ou infirmes** concernés par les « droits acquis ». La solidarité nationale est en mesure de prendre en charge la perte de recettes correspondante, de l'ordre de 3 millions d'euros. Un amendement a été déposé en ce sens.

Au demeurant, **votre Rapporteur spécial déplore la très mauvaise communication de l'administration fiscale** sur le caractère temporaire de l'exonération de redevance des contribuables concernés par les « droits acquis ». L'information de cette catégorie de redevables n'a pas été assurée, Bercy s'étant apparemment satisfait d'une description de l'essentiel des règles d'imposition au verso de l'avis. Cette information détaillait certes les conditions à remplir pour bénéficier du dégrèvement de redevance (au titre du droit commun ou des droits

acquis), mais elle ne commentait pas la réglementation devant s'appliquer au titre des années ultérieures, et donc la suppression à venir du régime des droits acquis.

Pour l'année 2008, il semble que l'administration fiscale envisage d'éditer un message spécifique d'explication sur les avis d'imposition des redevables qui quitteront le bénéfice des droits acquis sans bénéficier d'un dégrèvement de droit commun.

LES COÛTS VARIABLES DE COLLECTE DE LA REDEVANCE

À la lecture des documents budgétaires, **les coûts de collecte**, qui correspondent à l'ensemble des frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie prélevés sur les encaissements bruts de redevance audiovisuelle imputés en recettes du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*, **augmenteraient de 16 millions d'euros en 2008** (soit une hausse de 67 %). Cette forte croissance est pour le moins étonnante.

Ainsi, le montant des frais prélevés par l'État au titre de la gestion de la redevance audiovisuelle est estimé à **40 millions d'euros en 2008** contre 24 millions d'euros les deux années précédentes⁽¹⁾. Après de multiples relances, votre Rapporteur spécial a obtenu de Bercy l'explication suivante : les coûts de collecte ont été mal évalués dès **2006**, année où ils ont en réalité représenté **41,4 millions d'euros** (dont 25,9 millions d'euros pour seuls frais d'assiette et de recouvrement). Mais **pourquoi, dans ce cas, ces frais sont-ils estimés, dans le projet de loi de finances pour 2008, à un montant inférieur au réalisé 2006 ?**

Dans son rapport général, notre collègue Gilles Carrez précise que ce montant reste inférieur au coût réel de perception et que le secteur audiovisuel public bénéficie ainsi d'un « *recyclage forfaitaire des économies de gestion réalisées par l'État* »⁽²⁾. **De là à voir dans le poste « coûts de collecte » une simple variable d'ajustement de ce mécano budgétaire, il n'y a qu'un pas à franchir...** En tout état de cause, votre Rapporteur spécial regrette la relative opacité de l'information en provenance du ministère du Budget et la difficulté à obtenir rapidement des réponses.

Rappelons néanmoins que les coûts de collecte facturés par l'État restent en sensible diminution par rapport à 2005, et ce, grâce à la mise en place effective de la réforme de la redevance, qui a conduit – comme on l'a déjà expliqué – à une organisation du recouvrement permettant une collecte plus performante avec un nombre d'agents considérablement réduit.

Au total, **les économies de coût de collecte obtenues grâce à la réforme de la redevance équivalent à environ 100 millions d'euros**, dont la moitié au titre des frais prélevés par l'État (73 millions d'euros avant la réforme, 24 millions d'euros en 2006 et 2007 et – semble-t-il – 40 millions d'euros en 2008) et l'autre moitié au titre des autres frais (coûts immobiliers pour 1 400 agents, coûts d'huissiers...).

(1) Signalons, à ce sujet, une **erreur matérielle** dans le « tableau récapitulatif des ressources du service public de l'audiovisuel », figurant **en page 401 du PAP** Comptes spéciaux, qui mentionne pour 2008 des frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie de 24 millions d'euros (au lieu de 40 millions d'euros) et des encaissements bruts de 2 421,67 millions d'euros (au lieu de 2 437,67 millions d'euros).

(2) Voir la note (2) en bas de la page 326 du tome II du rapport général de M. Gilles Carrez (Doc. AN n° 276).

Toujours est-il que, compte tenu du passage à 40 millions d'euros des frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie, **les recettes nettes de redevance devraient s'établir à 2 397,67 millions d'euros en 2008. Le présent projet de loi de finances est donc favorable aux organismes de l'audiovisuel public puisqu'il permet une nette augmentation des crédits dont ils bénéficient.** Les effets de cet effort financier seront analysés à l'occasion des développements thématiques, plus loin dans ce rapport.

Au total, les ressources allouées par la mission *Avances à l'audiovisuel public* aux organismes de l'audiovisuel public dans le projet de loi de finances pour 2008 progressent de 3,6 % par rapport à la loi de finances pour 2007, atteignant **2,89 milliards d'euros l'an prochain.**

En conséquence, les cinq opérateurs bénéficiaires de la redevance audiovisuelle se répartiront ainsi la ressource publique :

- **1 985,85 millions d'euros pour France Télévisions ;**
- **539,46 millions d'euros pour Radio France ;**
- **223,33 millions d'euros pour ARTE–France ;**
- **83,31 millions d'euros pour l'Institut national de l'audiovisuel ;**
- **58,72 millions d'euros pour Radio France Internationale.**

En tenant compte de la subvention du ministère des Affaires étrangères à RFI, le montant total des ressources publiques allouées aux organismes s'établit à 2,91 milliards d'euros en 2008.

En outre, les ressources propres des organismes devraient progresser de 3,7 % par rapport à 2007. **Dès lors, l'ensemble des ressources du service public de l'audiovisuel pour 2008 devrait s'élever à 3,85 milliards d'euros, en progression de 3,6 % par rapport à 2006.**

b) Et après ?

On le sait, l'évolution de la ressource publique ne permettra à la redevance de dégager les ressources nécessaires au financement des sociétés de l'audiovisuel public que si son produit croît au même rythme que leurs budgets, qui ont progressé de 2,5 % par an en moyenne depuis 2004, progresseront de 3,6 % en 2008 et devraient, en application des COM, progresser encore de 3,1 % en 2009.

L'équation budgétaire 2008 a pu être bouclée sous l'effet de la fin des « droits acquis ». Mais, comme le rappelait récemment la Cour des comptes ⁽¹⁾, à structures et conditions de fonctionnement inchangées de l'audiovisuel public, le **risque** est grand de voir apparaître, plus rapidement que prévu, la nécessité d'un

(1) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2006 (mai 2007, pages 128 à 130).

financement structurel par le budget général pour un montant significatif, en complément des ressources de la redevance et des remboursements de dégrèvements prévus par la loi. **Faut-il alors considérer nécessaire un réexamen approfondi de la redevance audiovisuelle, non plus comme en 2004 sous l'angle des conditions de la collecte, mais dans ses modalités et peut-être dans ses principes ?** La question doit être posée.

– Le **premier élément de réponse** se trouve à coup sûr dans l'**entêtement du Gouvernement à plafonner les compensations de dégrèvements** accordées par l'État pour des motifs sociaux ⁽¹⁾.

Comme les années précédentes, **votre Rapporteur spécial déplore que ces compensations restent plafonnées** (à 493 millions d'euros en 2008). Le principe d'un plafonnement des remboursements de dégrèvements de redevance est en effet reconduit en 2008 par l'article 21 du présent projet de loi de finances ⁽²⁾, article adopté par l'Assemblée nationale le 19 octobre dernier.

Votre Rapporteur spécial continue de contester ce plafonnement, même s'il a bien conscience qu'étant donné la situation budgétaire de notre pays, la compensation intégrale des dégrèvements ne s'imposera sans discussion que lorsque les besoins définis par les COM atteindront ou dépasseront le montant de redevance plafonné.

Mais, si l'une des conséquences positives de la réforme de la redevance a été une extension du nombre de personnes bénéficiant d'une exonération pour des motifs sociaux, **rien ne saurait justifier que les exonérations en question soient financées par le budget de l'audiovisuel public**. C'est d'ailleurs ce principe qu'affirme avec force la loi du 1^{er} août 2000 relative à l'audiovisuel en disposant que « *les exonérations de redevance audiovisuelle décidées pour des motifs sociaux donnent lieu à remboursement intégral du budget général de l'État* ». Aussi le plafond de l'article 21 du présent projet de loi de finances contrevient-il manifestement au principe de remboursement intégral imposé par la loi organisatrice de l'audiovisuel.

Il reste anormal de financer sur le budget de l'audiovisuel public des politiques sociales. Votre Rapporteur spécial regrette donc, sur le plan des principes, que, le 19 octobre dernier, le Gouvernement ait poussé l'Assemblée nationale, par une seconde délibération ⁽³⁾, à revenir sur son amendement supprimant ce plafond, pourtant adopté une heure plus tôt en séance par l'Assemblée nationale...

D'autant que **l'alignement des dégrèvements sur les exonérations de taxe d'habitation réduit la « garantie de ressources » à peu de choses...**

(1) Ces dégrèvements sont imputés sur le programme Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État de la mission Remboursements et dégrèvements.

(2) Voir le commentaire de l'article 21 dans le rapport général précité de M. Gilles Carrez (Doc. AN n° 276, Tome II) : pages 323 à 330.

(3) Voir le compte-rendu des débats de la première séance du vendredi 19 octobre 2007.

Certes, on peut se féliciter que le Gouvernement ait, comme l'an dernier, introduit lui-même, dès le dépôt du projet de loi de finances, le mécanisme de « garantie de ressources » pour les opérateurs de l'audiovisuel public, alors que cette garantie avait dû, les années précédentes, être introduite par voie d'amendement sur proposition de votre Rapporteur spécial.

Mais la « garantie de ressources » ne fonctionne que par référence au plafond de remboursement des dégrèvements, le plafond pouvant être augmenté (à due concurrence) en cas d'encaissements bruts plus faibles que prévu. Or, on sait qu'un certain nombre d'incertitudes pèsent sur la collecte 2008 de la redevance, alors que 800 000 foyers fiscaux précédemment exonérés perdront le bénéfice temporaire de leur exonération...

On peut estimer que la différence entre le plafond de remboursement des dégrèvements par l'État et le total des dégrèvements remboursables (autrement dit, **la marge de manœuvre maximale sur laquelle peut jouer la garantie de ressources**) ne serait que de **9 millions d'euros en 2008**.

Aussi, **dans l'hypothèse** – certes peu vraisemblable – **où, bien que le total des dégrèvements soit remboursé après déplafonnement, la prise en charge par l'État ne suffirait pas, une impasse de financement apparaîtrait**, obligeant l'État à prendre par d'autres moyens ses responsabilités pour garantir des ressources suffisantes aux sociétés audiovisuelles.

– Considérant qu'il ne serait pas sain d'introduire un financement complémentaire des entreprises audiovisuelles sur crédits budgétaires (au risque d'alourdir les prélèvements obligatoires et le déficit), votre Rapporteur spécial estime donc que **le deuxième élément de réponse** à la question de l'évolution des ressources **se trouve dans l'ajustement du montant de la redevance**.

Conformément aux engagements pris durant la campagne présidentielle, le montant de la redevance doit rester stable l'an prochain. Mais **votre Rapporteur spécial plaide pour une indexation annuelle du montant de la redevance sur l'indice des prix à la consommation, à compter du 1^{er} janvier 2009**. Rappelons, en effet, que le montant de la redevance audiovisuelle n'a pas été augmenté depuis 2001, où il atteignait 116,50 euros. Il a même été diminué de 50 centimes d'euros lors de la réforme de 2004 et n'a, depuis le 1^{er} janvier 2005, jamais été modifié. Or, les ressources des organismes financés grâce à ce produit sont aujourd'hui contraintes, à tel point que certaines sociétés en viennent à réclamer de nouvelles recettes... publicitaires notamment.

Pour éviter de multiplier les financements extrabudgétaires, par souci de suivre l'augmentation normale du coût de la vie et par cohérence avec les dépenses prévues par les COM, le choix de l'indexation annuelle du montant de la redevance sur l'inflation est parfaitement légitime. **Si le montant de la redevance avait, depuis 2002, évolué dans la même proportion que l'inflation, les**

Français acquitteraient aujourd’hui un impôt d’environ 126 euros et son montant pour 2008 aurait été porté à 128 euros.

Un amendement a été déposé par votre Rapporteur spécial, qui ne propose pas une indexation « rétroactive » du montant de la redevance, mais un principe général d’indexation annuelle sur l’indice des prix à la consommation à compter de 2009.

L’augmentation du taux de la redevance peut, du reste, être justifiée aussi par le **faible niveau de la redevance en France par rapport aux autres pays européens**, même si les comparaisons de périmètre s’avèrent très délicates.

**MONTANT DE LA REDEVANCE
AUDIOVISUELLE EN EUROPE EN 2006**

Islande	363,30 €
Autriche	324,85 €
Suisse	290 €
Norvège	246 €
Suède	210 €
Allemagne	204,36 €
Finlande	200,70 €
Royaume-Uni	195,60 €
Belgique wallonne	149,60 €
Irlande	155 €
Slovénie	132 €
France	116 €
Italie	99,60 €

Source : Observatoire européen de l’audiovisuel

– Pour le reste – et c’est là un **troisième élément de réponse** –, votre Rapporteur spécial considère qu’au-delà des efforts déjà accomplis, **des économies et des synergies sont encore possibles** au sein des organismes affectataires de la redevance, à commencer par France Télévisions et RFI.

La combinaison de ces différentes mesures (déplafonnement des remboursements de dégrèvements pour motifs sociaux, indexation de la redevance sur l’inflation, économies structurelles) **doit permettre à résoudre l’équation budgétaire de l’audiovisuel à court et moyen termes, sans être obligé de modifier l’assiette effective de la redevance**. Actuellement, la loi prévoit que la détention de tout moyen de recevoir la télévision oblige à payer la redevance. En fait, seuls les téléviseurs sont pris en compte.

3.– Les dépenses fiscales : un complément plus que jamais indispensable pour la presse

Les dépenses fiscales de la mission *Médias* sont concentrées sur le programme *Presse*. Ces dispositifs concernent :

– le taux de TVA réduit applicable à la presse (210 millions d’euros en 2008) ;

– la réduction d’impôt en faveur des entreprises soumises à l’impôt sur les sociétés qui souscrivent au capital de sociétés de presse (10 millions d’euros en 2008) ;

– l’exonération de TVA des publications des collectivités publiques et des organismes à but non lucratif (2 millions d’euros en 2008) ;

– l’impôt sur les bénéfiques avec le dispositif prévu à l’article 39 *bis* A du code général des impôts (pour un coût fiscal inférieur à 500.000 euros en 2008).

Votre Rapporteur spécial reviendra sur ces mesures fiscales, à l’occasion des développements thématiques consacrés à la presse.

*

* *

II.– RÉGULER : LA MODERNISATION DU RÔLE DE L’ÉTAT ET DE SES OUTILS D’INTERVENTION

A.– LA VOIE RÉGALIEENNE : LE RÔLE DÉTERMINANT DES POUVOIRS PUBLICS

Alors que l’État est souvent contesté (pour la lenteur de son intervention, l’obsolescence de ses choix, l’incohérence de ses décisions, les défaillances de sa tutelle, les déficiences de ses services...), votre Rapporteur spécial souhaite souligner combien la place du régalien est essentielle en matière de médias et d’audiovisuel.

Deux outils opérationnels, au statut et au rôle fort différents, tiennent une place cardinale dans la définition et la mise en œuvre de la politique de communication : le **Conseil supérieur de l’audiovisuel** (CSA) et le **direction du développement des médias** (DDM).

Du strict point de vue de la nomenclature budgétaire, votre Rapporteur spécial ne serait pas compétent pour traiter des crédits de la direction du développement des médias ou du Conseil supérieur de l’audiovisuel puisque ceux-ci sont inscrits au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l’action du Gouvernement*⁽¹⁾. Pour autant, en accord avec notre collègue Jean-Pierre Brard et dans l’esprit de l’article 57 de la LOLF qui confère au Rapporteur spécial un domaine de compétences s’étendant à l’ensemble des administrations et organes publics intervenant dans le secteur des

(1) Voir le rapport spécial de M. Jean-Pierre Brard (Doc. AN n° 276, annexe n° 14).

médias, les crédits du CSA et de la DDM seront, comme les années précédentes, commentés dans le présent rapport.

Votre Rapporteur spécial renouvelle néanmoins son souhait, évoqué précédemment, **de voir évoluer la maquette budgétaire afin de donner à la mission Médias sa véritable dimension** conformément à la LOLF.

1.– Le Conseil supérieur de l’audiovisuel : des moyens nouveaux mais des missions supplémentaires

a) Des missions de plus en plus lourdes

Des missions de plus en plus lourdes, des exigences de plus en plus fortes, des intérêts de plus en plus contradictoires... : le CSA, qui regroupe 290 ETPT (dont 20 agents mis à disposition), est **une autorité administrative indépendante dont la légitimité et l’importance sont facilement illustrées par l’accroissement du champ de ses missions, ces dernières années.**

L’année prochaine, qui concentrera à nouveau des échéances électorales importantes appelant évidemment un renforcement temporaire des ressources consacrées au respect du pluralisme, deux éléments viendront peser sur le contexte du budget 2008 du CSA :

– **la gestion du nouveau secteur de la TNT**, qui a considérablement accru les missions du CSA. Le lancement, le 31 mars 2005, des nouvelles chaînes de la TNT avait significativement étendu ses missions de contrôle (entraînant une réorganisation complète de la direction des programmes et une refonte des méthodes et des outils informatiques de contrôle). La multiplication des saisines de toute nature liées à la TNT ⁽¹⁾ vient alourdir les missions du CSA ;

– **l’entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007** relative à la modernisation de la diffusion télévisuelle et à la télévision du futur, qui a confié au CSA des missions nouvelles et mobilise l’ensemble de ses services : extension de la couverture de la TNT au-delà des 110 premiers sites ⁽²⁾, préparation de l’arrêt de la diffusion analogique d’ici 2011 ⁽³⁾, organisation du passage à la TNT des télévisions locales, déploiement de la télévision mobile personnelle ⁽⁴⁾, lancement des chaînes numériques haute définition ⁽¹⁾ et de la radio numérique ⁽²⁾...

(1) Depuis le 30 août 2006, le CSA a reçu 18 saisines relatives au contrôle des offres commerciales des distributeurs ou au règlement des différends entre éditeurs et distributeurs, chiffre sans commune mesure avec le nombre de litiges dont sont annuellement saisis l’ARCEP ou la Commission de régulation de l’électricité, qui disposent par ailleurs de 4 mois pour statuer (contre 2 mois pour le CSA).

(2) Pour atteindre les objectifs fixés par la loi (au minimum 95 % de la population couverte pour les chaînes historiques), le CSA devra planifier des sites complémentaires dont le nombre est estimé entre 1 000 et 1 500. En d’autres termes, il devra décupler à partir de 2008 son rythme actuel de planification de sites.

(3) Le CSA contribuera à l’élaboration du schéma national d’arrêt de la diffusion analogique, organisera la consultation publique, puis devra décliner le schéma service par service et émetteur par émetteur, c’est-à-dire pour environ 15 000 fréquences. Pour ce faire, il devra recueillir des données précises sur l’équipement des foyers et procéder au retrait anticipé de certaines autorisations à compter d’avril 2008.

(4) Le CSA devra organiser des appels à candidatures pour ces nouveaux services, coordonner, autoriser et contrôler le déploiement de 3 000 à 5 000 sites de diffusion (dans le cadre d’une nouvelle méthode de

b) Des moyens de fonctionnement renforcés

Le présent projet de loi de finances prévoit d'accroître les crédits du CSA de 2 % en les portant à **34,63 millions d'euros en 2008**. Cette augmentation tend à permettre au CSA d'assurer les missions nouvelles qui lui sont dévolues par la loi du 5 mars 2007.

Le projet de loi de finances prévoit aussi le relèvement du plafond d'autorisation d'emplois à hauteur de 9 ETPT (sans parler des 2 ETPT supplémentaires provenant du changement de statut de deux fonctionnaires de France Télécom, dont la mise à disposition est remplacée par un détachement).

Mais votre Rapporteur spécial souhaite immédiatement tempérer l'impression de progression des ressources pour le CSA et rappeler qu'**entre 1992 et le projet de loi de finances pour 2008, les crédits initiaux n'ont augmenté que de 12,3 % en euros courants** (de 30,38 millions d'euros en 1992 à 33,94 millions d'euros en 2007), **ce qui correspond à une baisse d'environ 16 % en euros constants**. Entre ces deux mêmes dates, les effectifs théoriques sont demeurés quasiment stables.

Aussi votre Rapporteur spécial renouvelle-t-il son constat d'un décalage très fort entre les attentes – grandissantes – à l'égard du Conseil supérieur de l'audiovisuel et la réalité – insuffisante – de ses moyens budgétaires.

2.– La direction du développement des médias face aux enjeux nationaux et européens

a) Des missions stratégiques

Direction d'administration centrale rattachée au Premier ministre et placée sous son autorité, la direction du développement des médias est un service mis à la disposition du ministre de la Culture et de la communication. Son organisation interne est définie par des arrêtés du 24 février 2003 ⁽³⁾.

Deux commissions lui sont rattachées : la **commission paritaire des publications et agences de presse** ⁽⁴⁾ et la **commission du fonds de soutien à l'expression radiophonique** ⁽¹⁾.

planification par allotissement), puis contrôler le respect par les éditeurs de leurs obligations de programmes.

(1) Le CSA devra organiser des appels à expérimentation, en apprécier les résultats, élaborer le « profil de signalisation » pour les chaînes HD, lancer des appels à candidatures, conventionner les services sélectionnés, le cas échéant réorganiser les multiplex, enfin contrôler leurs programmes.

(2) Le CSA devra poursuivre les consultations et les expérimentations pour définir les modalités techniques d'introduction de la radio numérique, puis organiser les appels à candidatures pour la sélection des services, enfin contrôler leurs programmes.

(3) Elle comprend, sous l'autorité de son directeur, assisté d'un chef de service, la sous-direction de la presse écrite et de l'information, la sous-direction de la communication audiovisuelle, la sous-direction du développement et de la société de l'information, un département des statistiques, des études et de la documentation sur les médias, ainsi qu'un secrétariat général.

(4) Dont le statut est fixé par le décret n° 97-1065 du 20 novembre 1997.

La DDM est chargée de définir et coordonner la politique publique en matière de médias et de la société de l'information et de préparer les évolutions nécessaires de la réglementation en matière de liberté de la presse, de communication et de services en ligne. Elle assure également des fonctions de coordination interministérielle en matière de société de l'information, notamment dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre des comités interministériels de la société de l'information.

Elle participe, enfin, à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique d'action audiovisuelle extérieure de la France et assure la préparation et la défense des positions de la France sur l'ensemble des sujets audiovisuels dans les instances internationales, parmi lesquels la renégociation de la directive-cadre sur les services audiovisuels.

**VERS UNE NOUVELLE DIRECTIVE « TSF » :
LA DIRECTIVE « SERVICES DE MÉDIAS AUDIOVISUELS »**

La directive « *Télévision sans frontières* » (TSF) du 3 octobre 1989 établit le cadre réglementaire général pour l'exercice des activités de radiodiffusion télévisuelle (terrestre, câble et satellite, en mode analogique ou numérique) dans l'Union européenne. Ses règles constituent un socle minimum. Les États restent libres de prévoir des mesures plus strictes ou plus détaillées.

C'est ce que fit la France lors de la transposition de la directive TSF en droit français, achevée par la loi du 1^{er} août 2000 modifiant la loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication audiovisuelle. **La France a adopté des dispositions plus contraignantes que celles du texte communautaire** notamment en matière de quotas de production, de diffusion d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques et de réglementation publicitaire.

Modifiée une première fois en 1997, la directive TSF fait aujourd'hui l'objet d'une nouvelle révision, afin de **l'adapter aux évolutions technologiques** et de clarifier, voire simplifier, certaines de ses dispositions. La directive sur les « services de médias audiovisuels » (SMA) devrait être définitivement adoptée à la fin de l'année 2007. À compter de son entrée en vigueur, **les États-membres disposeront de deux ans pour la transposer** dans leur droit national.

Un premier état des lieux peut déjà être dressé pour cette transposition en droit français. Il s'agira principalement d'adapter le droit national pour qu'il englobe l'ensemble du nouveau champ d'application de la directive et qu'il prenne en compte les nouveaux domaines abordés par celle-ci. En particulier, l'extension du champ d'application aux **services de médias audiovisuels non linéaires** (tels que, par exemple, les services de vidéo à la demande ou de télévision de rattrapage dits « *catch-up TV* ») devra être transposée en droit français. Une définition précise de cette catégorie de services devra être élaborée, en intégrant des critères ou notions retenus par la directive tels que, par exemple, les « *contenus générés par les utilisateurs* », que la loi française ignore ou du moins ne vise pas explicitement.

(1) Créée par l'article 7 du décret n° 97-1263 du 29 décembre 1997.

Des dispositions nouvelles et assez innovantes devront être transposées, à l'image de la définition des critères de détermination de l'État-membre compétent, de la procédure anti-contournement, de la notion de placement de produit ou encore des règles d'accès aux courts extraits.

Le débat sur la transposition de la directive SMA devrait aussi être l'occasion de s'interroger sur l'affirmation dans la législation française d'un droit d'accès non discriminatoire, sur la définition des modalités d'accès aux extraits et de diffusion de ces extraits et sur le droit applicable en cas d'acquisition transfrontière.

Enfin, pour plusieurs sujets, des modifications éventuelles du cadre juridique français consécutives à l'adoption de la directive SMA relèveront non d'une obligation de transposition mais d'**un choix d'opportunité** à apprécier au niveau national. Il s'agit notamment de :

– la **promotion de la diversité culturelle sur les services non linéaires**. La France a obtenu lors de la négociation l'inscription dans le corps même de la directive d'une liste non exhaustive des modalités pouvant être mises en œuvre pour atteindre l'objectif de promotion de la diversité culturelle sur les services non linéaires : contribution financière apportée par ces services à la production d'œuvres européennes et à l'acquisition de droits pour ces œuvres, part et/ou place importante réservée aux œuvres européennes dans le catalogue de programmes proposés par le service... ;

– l'**assouplissement des règles de publicité**. Sur ce sujet, le droit français est déjà plus strict et plus détaillé que celui de la directive TVSF actuelle. La directive SMA assouplit les règles de publicité. Votre Rapporteur spécial reviendra sur la question de la publicité dans les médias, plus loin dans ce rapport.

b) Des moyens dispersés

Comme on l'a expliqué, la DDM voit ses propres crédits figurer dans le programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Les crédits d'intervention qu'elle gère sont, en revanche, inscrits dans les programmes *Presse* et *Chaîne française d'information internationale* de la mission *Médias* et dans le programme *Soutien à l'expression radiophonique locale* de la mission *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale*.

Cette répartition ne favorise pas la lisibilité budgétaire sur le coût complet des moyens consacrés par l'État aux médias.

Dans le présent projet de loi de finances, les dépenses de personnel (titre 2) sont évaluées à 5,43 millions d'euros, en diminution de 124 000 euros par rapport à la loi de finances pour 2007. Les effectifs budgétaires augmentent néanmoins de trois postes de titulaires pour représenter 104 équivalents temps plein travaillé en 2008, ce qui s'explique par la consolidation de cinq mises à dispositions par La Poste (5 ETPT sous convention de remboursement jusqu'en 2007), cette opération étant neutre sur le plan budgétaire.

Quant aux crédits de fonctionnement courant (titre 3), ils sont globalisés et gérés par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre.

Signalons enfin que la **contribution de l'État au budget du groupement d'intérêt public « France Télé Numérique »**, institué par la loi de 5 mars 2007 pour mettre en œuvres les mesures d'extinction de la diffusion hertzienne terrestre en mode analogique, est également imputée au sein de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* ⁽¹⁾ : le GIP devrait ainsi recevoir 3 millions d'euros en 2008 (titre 6), principalement destinés à couvrir des études techniques et marketing, des opérations d'information ainsi que les premières opérations d'extinction qui seront menées en 2008 ⁽²⁾.

B.– LA VOIE CONTRACTUELLE : LES VERTUS DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

1.– Les COM, gages de performance et de visibilité

a) *Un instrument moderne et responsabilisant*

Institués en 2000 par modification de l'article 53 de la loi de 1986 relative à la liberté de communication ⁽³⁾, les contrats d'objectifs et de moyens (COM) sont désormais bien ancrés dans le paysage institutionnel des opérateurs audiovisuels.

LES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

Symptomatiques de la modernisation de l'État, ces contrats ont pour ambition de formaliser dans une démarche contractuelle les relations entre un opérateur de l'audiovisuel public et son actionnaire unique, l'État. Un COM détermine pour chaque société ou établissement public :

« – les axes prioritaires de son développement, dont les engagements pris au titre de la diversité et l'innovation dans la création ainsi que les engagements permettant d'assurer, dans un délai de cinq ans suivant la publication de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, l'adaptation à destination des personnes sourdes ou malentendantes de la totalité des programmes de télévision diffusés, à l'exception des messages publicitaires, sous réserve des dérogations justifiées par les caractéristiques de certains programmes ;

– le coût prévisionnel de ses activités pour chacune des années concernées, et les indicateurs quantitatifs et qualitatifs d'exécution et de résultats qui sont retenus ;

(1) Ces crédits figurent au sein de l'action Coordination sectorielle du programme Coordination du travail gouvernemental de cette mission.

(2) Il s'agit, d'une part, des opérations ponctuelles d'extinction de la diffusion hertzienne terrestre analogique de la télévision qui seront effectuées courant 2008 sur des sites jouant le rôle de « sites pilotes », en cours de définition, et, d'autre part, des premières opérations d'extinction qui seront exécutées dans le cadre du schéma national d'arrêt de la diffusion analogique et de basculement vers le numérique visé à l'article 99 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, schéma qui sera arrêté par le Premier ministre après consultation publique organisée par le CSA.

(3) Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

– le montant des ressources publiques devant lui être affecté en identifiant celles prioritairement consacrées au développement des budgets de programmes ;

– le montant du produit attendu des recettes propres, notamment celles issues de la publicité de marques et du parrainage ;

– les perspectives économiques pour les services qui donnent lieu au paiement d'un prix. »

Il s'agit d'un outil puissant grâce auquel **l'État doit fixer à chaque opérateur des objectifs** en termes de création, de programmation, de diversité culturelle... mais aussi d'efforts de productivité et de meilleure gestion. **En contrepartie de quoi l'État s'engage à fournir, année après année, à l'opérateur un montant de ressources publiques lui permettant d'atteindre les objectifs préalablement définis.**

Cet engagement sur la recette est indispensable car, si l'on met à part le cas de l'Institut national de l'audiovisuel, les sociétés de l'audiovisuel public bénéficiant de la redevance sont toutes des sociétés de droit privé évoluant dans un contexte économique fortement concurrentiel et particulièrement dynamique. **Ces sociétés ont donc besoin – comme leurs concurrents – d'une certaine visibilité à moyen terme quant aux ressources que leur actionnaire, c'est-à-dire l'État, est prêt à leur accorder.**

Or, aujourd'hui, jusqu'à la promulgation de la loi de finances à la fin du mois de décembre, elles ne disposent pas d'une information sûre quant à la part de la ressource publique qui leur sera affectée. Cette incertitude est bien sûr encore plus grande, en raison du principe d'annualité budgétaire, pour les années ultérieures.

Le contrat d'objectifs et de moyens est, aux yeux de votre Rapporteur spécial, **l'outil moderne indispensable pour gérer la relation entre les organismes de l'audiovisuel public et leur actionnaire.** Pour autant, sa dimension pluriannuelle doit être conciliée avec le caractère annuel du vote par le Parlement de sa principale ressource, c'est-à-dire la redevance audiovisuelle et la compensation des dégrèvements.

b) La négociation et le respect des COM de chaque opérateur

On rappellera que, suite à l'adoption de la loi de 2000, deux COM seulement avaient été signés, l'un avec France Télévisions (pour la période 2001–2005), l'autre avec ARTE (2002–2005), celui de l'INA (2000–2003) ayant été en quelque sorte « précurseur » puisqu'il préexistait à la loi.

La situation actuelle est autrement plus satisfaisante, la fin de la douzième législature ayant permis l'adoption ou le renouvellement de quatre COM en l'espace de deux ans... alors que le début de la treizième législature voit s'engager les négociations pour le premier COM de RFI et le deuxième de l'AFP.

L'appréciation portée sur chaque contrat dépend évidemment de la spécificité de l'opérateur et de ses missions. Votre Rapporteur spécial reviendra donc sur le contenu de ces engagements dans les parties thématiques du présent rapport. On se contentera ici d'une présentation du coût global des nouveaux COM pour l'État et des grandes lignes de chaque contrat ou projet de contrats.

**ÉVOLUTION DU FINANCEMENT PRÉVUE
PAR LES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS**

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	Commentaires
France Télévisions	1 919	1 985	2 043	2 096	COM 2007-2010 signé en avril 2007
ARTE France	214	223	232	239	COM 2007-2011 signé en mars 2007
Radio France	519	539	560	–	COM 2006-2009 signé en décembre 2006
Radio France Internationale	58	59	[59]	–	[Aucun COM signé pour l'instant]
Institut national de l'audiovisuel	80	83	86	–	COM 2005-2009 signé en novembre 2005
TOTAL	2 790	2 890	[2 980]	–	

Source : ministère du Budget

Le deuxième COM de l'INA a été signé le 17 novembre 2005 pour la période 2005–2009. Il est axé sur :

- l'accélération du plan de sauvegarde et de numérisation afin de préserver intégralement d'ici à l'horizon 2015 les fonds patrimoniaux menacés de dégradation irréversible ;

- la stabilisation du périmètre du dépôt légal à 100 chaînes de télévision et 20 radios ;

- l'optimisation de l'exploitation des collections par la poursuite de la mise en ligne des fonds pour les professionnels, le développement d'une offre payante et gratuite sur l'internet des collections pour le grand public, ainsi que la mise en place de postes de consultation du dépôt légal en province dans les délégations régionales de l'INA ;

- la modernisation des procédures de *reporting* et la rationalisation des structures financières et comptables.

Le premier COM de Radio France a été signé le 22 décembre 2006 pour la période 2006–2009, afin de préciser et conforter, dans un contexte de concurrence accrue et d'évolution rapide du paysage médiatique, les sept chaînes et les formations musicales de Radio France dans leurs missions de service public, tout en permettant à la société de réaliser de nouveaux développements (extension de la diffusion FM, radio numérique, développement de chaînes thématiques dérivées...). L'État a financé parallèlement la réhabilitation de la Maison de la

Radio, rendue nécessaire pour des raisons de sécurité. Cette dernière sera aussi l'occasion d'offrir à ses occupants et spectateurs le cadre et l'outil de travail d'une radio du 21^{ème} siècle et de créer un auditorium de 1 500 places à la hauteur de la qualité des formations musicales de Radio France.

Le deuxième COM d'ARTE–France a été signé le 15 mars 2007 pour la période 2007–2011. En contrepartie d'une hausse de la dotation de l'État de 3,4 % par an en moyenne annuelle sur la durée du COM (+ 4 % en 2007 et 2008 et une progression plus faible ensuite), l'entreprise devra :

- renforcer son engagement en faveur de la création audiovisuelle et cinématographique, française et européenne et chercher dans le même temps à élargir son public et à consolider son audience, en particulier sur les jeunes actifs ;

- jouer un rôle moteur dans le développement des nouvelles technologies audiovisuelles ;

- améliorer et moderniser sa gestion à travers une politique de ressources humaines réactive (renforcement de la mobilité interne, mobilisation des salariés, limitation du recours aux CDD et à l'intermittence), la recherche de nouveaux gains de productivité, l'enrichissement des relations avec le pôle allemand, l'amélioration de la communication au sein du comité de gérance et l'optimisation des systèmes d'information et des fonctions supports.

Le deuxième COM de France Télévisions a été signé le 27 avril 2007 pour la période 2007–2010. Prévoyant une dotation en progression de 3 % par an en moyenne annuelle sur la durée du COM (+ 3,5 % en 2008, + 2,9 % en 2009 et + 2,6 % en 2010), il s'articule autour de trois axes :

- mettre en place une stratégie éditoriale renforçant la spécificité et la valeur ajoutée de service public de France Télévisions au sein d'une offre de télévision de plus en plus abondante. France Télévisions devra ainsi accentuer son investissement en faveur de la création audiovisuelle et cinématographique pour renforcer la diversité des formats et encourager de nouvelles écritures. Ainsi, la modernisation de la fiction française, d'une part, et le rééquilibrage de la structure du public, notamment vers les jeunes adultes, d'autre part, seront favorisés. Par ailleurs, les obligations de diffusion de spectacles vivants inscrites dans les cahiers des missions et des charges de France 2 et France 3 ont été modifiées afin de mieux valoriser la diffusion de spectacles aux heures de grande écoute et les émissions autour du spectacle adaptées à l'écriture télévisuelle pour en élargir le public ;

- exercer un rôle moteur dans le développement des nouvelles technologies audiovisuelles avec la généralisation de la diffusion numérique sur le territoire dans la perspective de la fin de la diffusion analogique en 2011, mais aussi dans l'introduction de la télévision haute définition, de la télévision mobile et le développement de la vidéo à la demande, pierre angulaire de la lutte contre le piratage des œuvres ;

– améliorer et moderniser la gestion par la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, par le développement de la formation et de la mobilité, par la prise en compte de la diversité des salariés, par la rationalisation de la politique de rémunération et par l’amélioration du dialogue social. Afin d’améliorer le résultat du groupe, un effort sera également réalisé sur les autres activités que celles des diffuseurs. Un plan de redressement de la filière production de France 3 a ainsi été lancé fin 2006, ce qui devrait permettre un redressement du résultat d’exploitation dans les deux ans suivant la mise en œuvre de la réforme. Le COM 2007–2010 prévoit aussi un doublement du résultat de France Télévisions Distribution sur la période.

Au total, **seule RFI ne dispose toujours pas de COM** : il s’agit, rappelons-le, d’une situation illégale. Mais cet état de fait reflète un problème en réalité plus profond, une question préalable : celle de la vision stratégique de l’État sur le rôle et l’avenir de RFI. C’est pourquoi **votre Rapporteur spécial s’étonne que l’État soit actuellement engagé dans des négociations** avec RFI pour aboutir, avant la fin de l’année, à la signature d’un contrat... **alors même qu’un grand chantier de réforme de l’audiovisuel extérieur a été lancé, dont l’issue pourrait rendre immédiatement obsolète le nouveau COM de RFI.**

Signalons enfin que **l’Agence France–Presse** est en train de négocier un nouveau contrat. Rappelons également qu’elle avait signé avec l’État un COM couvrant la période 2003–2007 afin de l’aider à sortir de la crise financière dans laquelle elle se trouvait, et qu’elle a négocié l’an dernier un **avenant à ce contrat pour les années 2006 et 2007** afin de prendre en compte une stratégie nouvelle : la réorientation de l’AFP vers les nouveaux médias (vidéo et multimédia), élément qui n’était pas pris en compte au moment du COM signé en 2003.

2.– Un Parlement désormais mieux associé à la procédure

Le Parlement est aujourd’hui impliqué **en amont et aval** de la procédure des contrats d’objectifs et de moyens. Ainsi, l’article 53 modifié de la loi de 1986 relative à la liberté de communication dispose que « *le Président de la société France Télévisions présente chaque année devant les commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l’Assemblée nationale et du Sénat un rapport sur l’exécution du contrat d’objectifs et de moyens* ». Il s’agit là d’une procédure utile, le document présenté maintenant depuis quatre ans étant riche, précis et rigoureux.

Pour la troisième fois, en application d’un amendement adopté il y a trois ans à l’initiative de votre Rapporteur spécial, cette présentation s’est faite devant les **commissions** de l’Assemblée nationale chargées **des Affaires culturelles et des Finances réunies** ⁽¹⁾.

(1) Voir le compte-rendu fait, lors de la réunion du 25 septembre 2007, de l’audition de M. Patrick de Carolis, président-directeur général de France Télévisions, sur l’exécution du COM de France Télévisions.

Un élargissement systématique de cette procédure à l'ensemble des opérateurs serait probablement excessif et alourdirait inutilement le calendrier de travail des commissions. Pour autant, votre Rapporteur spécial continue de croire utile que les présidents de ces opérateurs soient régulièrement entendus, par exemple tous les deux ans, par les commissions parlementaires afin de multiplier les liens et les rencontres entre le Parlement et l'audiovisuel public ⁽¹⁾.

Par ailleurs, l'adoption d'un amendement présenté fin 2005 par votre Rapporteur spécial ⁽²⁾ permet **une plus grande implication du Parlement en amont** du processus. Les projets de COM doivent désormais être transmis, avant leur signature, aux commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cela constitue la meilleure garantie pour que le Parlement, qui vote le montant et l'assiette de la redevance ainsi que le cadre législatif d'action du service public, se sente partie prenante de la signature de l'État. Ces projets peuvent faire l'objet d'un débat au Parlement et les commissions des Affaires culturelles et des Finances peuvent formuler un avis sur ces projets de contrat dans un délai de six semaines.

Votre commission des Finances a ainsi été saisie des trois projets de COM entre l'État et Radio France ⁽³⁾, ARTE-France ⁽⁴⁾ et France Télévisions ⁽⁵⁾ et a formulé, dans le délai de six semaines prévu par la loi, un avis sur chacun d'entre eux. Elle en fera de même pour le projet de COM en cours de négociation avec RFI, sous réserve de bonne articulation avec la réforme de l'audiovisuel extérieur.

Enfin, votre Rapporteur spécial rappelle que, par le passé, **l'État n'a pas systématiquement respecté ses engagements dans les COM.** Le contexte, les ambitions, les stratégies peuvent évidemment changer : nul ne pourrait le contester. De la même façon qu'il est légitime voire sain qu'une majorité politique renouvelée ou un gouvernement nouveau ait des objectifs différents pour l'audiovisuel et ne se sente pas irréversiblement lié par l'ensemble des engagements déjà pris.

(1) Signalons néanmoins que les sociétés de l'audiovisuel public ainsi que l'INA ont l'obligation légale de transmettre chaque année, avant la discussion du projet de loi de règlement, aux commissions des affaires culturelles et des finances un rapport sur l'exécution de leur COM.

(2) Devenu le III de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 portant loi de finances rectificative pour 2005.

(3) Votre commission des Finances a formulé un avis sur le projet de COM entre l'État et Radio France lors de sa réunion du 2 novembre 2006.

(4) S'agissant du projet de COM entre l'État et ARTE-France, le président de votre commission des Finances a chargé votre Rapporteur spécial d'émettre un avis au nom de votre commission, ce qui a été fait par lettre au ministre chargé de la communication et au président d'ARTE-France, le 21 février 2007.

(5) S'agissant du projet de COM entre l'État et France Télévisions, votre commission des Finances a, lors de sa réunion du 20 mars 2007, chargé votre Rapporteur spécial d'émettre un avis en son nom, ce qui a été fait par lettre aux ministres chargés du budget et de la communication et au président de France Télévisions, le 11 avril 2007.

C'est la raison pour laquelle, pour ce type de situation, **votre Rapporteur spécial a fait adopter un amendement** l'an dernier ⁽¹⁾ **afin d'inciter à la négociation systématique d'un avenant**, à chaque fois qu'intervient un changement stratégique majeur de l'actionnaire ou une remise en cause de l'équilibre financier initial d'un COM. Ces avenants devront également être transmis aux commissions des Affaires culturelles et des Finances de chaque assemblée, qui pourront formuler un avis dans un délai de six semaines.

Cette obligation de prendre en compte l'architecture des COM déjà signés incombe d'ailleurs non seulement au Gouvernement mais également au législateur. Ce dernier peut, en effet, être parfois amené à adopter des dispositions législatives modifiant, sans que les conséquences financières en soient préalablement mesurées dans le détail, en profondeur l'équilibre du contrat. L'adoption de la loi de 2005 pour l'égalité des chances ⁽²⁾ en constitue un exemple bien connu.

*

* *

(1) Devenu l'article 151 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 portant loi de finances pour 2007.

(2) Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

CHAPITRE DEUXIÈME :

LES GRANDS CHANTIERS DE L'AUDIOVISUEL

L'audiovisuel public est actuellement dans une phase de mutation, due aux évolutions technologiques (entrée en service de la télévision numérique terrestre, généralisation de ce mode de diffusion, extinction de l'analogique en 2011, préparation à la télévision haute définition et à la télévision mobile personnelle, passage à la radio numérique programmé à partir de 2008...), à l'apparition de nouveaux modes de diffusion (ADSL, internet), ou encore au renforcement du poids des opérateurs privés sur un marché fortement concentré.

La lettre de mission du 1^{er} août 2007 ⁽¹⁾ comme les déclarations les plus récentes de la ministre de la Culture et de la communication corroborent le constat général : **l'audiovisuel est en chantier !**

EXTRAITS DE LA LETTRE DE MISSION DU 1^{ER} AOÛT 2007

Tout au long de la campagne présidentielle, des engagements ont été pris dans le champ de vos compétences ministérielles. Il va de soi que nous attendons de vous que vous les teniez. L'objet de cette lettre de mission est de vous préciser les points qui, parmi ces engagements, nous paraissent prioritaires et sur lesquels nous vous demandons d'obtenir rapidement des résultats. (...) L'environnement dans lequel s'inscrit la politique culturelle est par ailleurs en pleine transformation. La **révolution numérique** crée une possibilité d'accès quasi infini aux œuvres de l'esprit, tout en menaçant gravement la création par les atteintes aux droits d'auteur et aux droits voisins qu'elle permet. Et les industries culturelles sont de leur côté à l'origine d'une part croissante de la richesse et de l'emploi. (...) Votre première mission sera de mettre en œuvre l'objectif de démocratisation culturelle. Celle-ci a globalement échoué parce qu'elle ne s'est appuyée ni sur l'école, ni sur les médias, et que la politique culturelle s'est davantage attachée à augmenter l'offre qu'à élargir les publics. (...) L'accès aux œuvres de l'esprit passe aussi, de plus en plus, par la **médiation audiovisuelle**. À la télévision comme à l'école, la culture doit être davantage présente dans les programmes.

France Télévisions doit fortement affirmer son identité de service public à travers une offre culturelle plus dense, plus créative, plus audacieuse ; une offre qui marque une plus grande différence avec les chaînes privées ; une offre fondée sur des programmes populaires de qualité aux heures de grande écoute. Un cahier des charges rénové sera rédigé pour encadrer les activités et préciser les identités des différentes chaînes de France Télévisions. Un certain nombre de synergies importantes, qui n'ont été que trop longtemps différées, doivent être mises en œuvre. Pour les permettre, vous expertiserez et nous proposerez les modifications souhaitables de structures.

(1) Les résultats des élections présidentielles et législatives ayant montré l'ampleur de l'attente de changement des Français, le Président de la République et le Premier ministre ont, le 1^{er} août 2007, adressé à la ministre de la Culture et de la communication une lettre de mission pour que soit rapidement mise en œuvre une nouvelle politique audiovisuelle.

Radio France devra également poursuivre sa modernisation et promouvoir la diversité éditoriale, culturelle et musicale. S'agissant des radios privées, vous dresserez avec le CSA un bilan des règles applicables en matière de quotas et proposerez des aménagements permettant d'améliorer l'exposition de toutes les musiques.

Quant à la révolution numérique, elle doit être l'occasion de conduire un public toujours plus nombreux vers le patrimoine culturel français et de langue française, et vers la création contemporaine. L'État peut l'encourager par la **mise à disposition gratuite, sur internet, du patrimoine** public ou financé par des fonds publics, et par l'incitation à la diffusion numérique croissante de contenus culturels privilégiant des solutions innovantes, interactives et éducatives.

(...) Deux secteurs traversent actuellement une crise particulièrement grave. Ils devront mobiliser particulièrement votre ministère. Nous souhaitons conduire dans les plus brefs délais un **plan de sauvetage de l'industrie musicale** et, plus largement, de protection **et de promotion des industries culturelles couvertes par les droits d'auteur et droits voisins**. Ce plan devra être mené avec la ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, et s'appuyer sur trois volets : la montée en puissance d'une offre numérique diversifiée, bon marché et simple d'utilisation ; la prévention et la répression de la piraterie numérique ; l'aide à l'adaptation des structures et des modèles économiques des industries concernées.

À cette fin, vous favoriserez la mise à disposition du public d'offres commerciales attractives de musique, de films et de toutes les formes de création enregistrée sur les nouveaux réseaux fixes et mobiles. **La chronologie des médias doit poursuivre son adaptation**. Vous inciterez les titulaires de catalogues à numériser leurs œuvres et à les distribuer sur tous les supports. Vous ferez de l'interopérabilité une priorité majeure. Parallèlement, vous rechercherez les voies et moyens pour conclure un accord interprofessionnel permettant de dissuader efficacement et de réprimer la contrefaçon de masse. Les solutions techniques existent, elles doivent être expérimentées et mises en œuvre. Vous nous proposerez les mesures d'accompagnement utiles à la sauvegarde et à la transition des industries culturelles vers de nouveaux modèles de développement et de croissance. À partir d'un bilan de la loi DADVSI, vous préparerez enfin les prochaines échéances législatives et communautaires. Notre pays doit être en position pionnière en Europe pour la défense des droits, la diffusion de contenus numériques, la promotion de l'interopérabilité et la responsabilité des acteurs de l'internet.

Par ailleurs, vous prendrez les dispositions nécessaires pour **permettre à la presse quotidienne de sortir de la crise qu'elle traverse depuis des années**, en particulier en ce qui concerne le régime de sa distribution et son adaptation à l'univers numérique.

(...) Vous appuierez l'effort de rationalisation des structures de la politique culturelle extérieure de la France demandé au ministre des Affaires étrangères et européennes, afin que cette politique gagne en cohérence, en visibilité et en impulsion. Vous étudierez les moyens de mieux déployer nos implantations culturelles à l'étranger en fonction de la nouvelle géographie des zones d'influence et de création dans le monde, et des conséquences de l'intégration européenne sur l'étendue de notre réseau diplomatique et consulaire. À partir d'une étude définissant nos objectifs selon les différentes parties du monde, vous élaborerez un **schéma de réorganisation et de rationalisation des instruments de la politique audiovisuelle extérieure de la France** pour une présence audiovisuelle plus forte, plus cohérente, plus ambitieuse, plus efficace.

(...) Dans le cadre d'une renégociation de la sixième directive TVA, qui sera pilotée par la ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, vous vous efforcerez d'obtenir le droit pour notre pays d'**appliquer un taux de TVA réduit** à l'ensemble de nos biens culturels, dans l'univers physique comme sur les réseaux.

À l'issue d'une réflexion stratégique associant tous les acteurs et couvrant tous les sujets, vous nous proposerez, avec la ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, une **remise à plat des dispositions législatives et réglementaires qui s'appliquent au secteur de l'audiovisuel**. En tenant compte de la nouvelle donne du marché comme des exigences de la création, l'objectif doit être de supprimer les incohérences croissantes de la législation actuelle et de permettre l'émergence de groupes de communication audiovisuelle français de premier plan, capables de structurer une industrie française puissante des contenus et d'affronter les nouveaux défis liés à la multiplication des canaux de distribution.

Vous accorderez une attention particulière aux arts numériques interactifs. La France dispose d'un capital humain très recherché et de sociétés créatives **dans le domaine du jeu vidéo** et nous souhaitons que ce secteur soit intégré dans vos priorités. (...)

Votre Rapporteur spécial s'en réjouit, le secteur audiovisuel faisant face à une série de mutations (numérique, haute définition, télévision mobile, interactivité, diversification des services, concurrences nationales et internationales) qui influent fortement, par leur ampleur et leur coût, sur les entreprises publiques.

Celles-ci, pour rester compétitives et maintenir une offre publique de qualité, ont besoin d'**opérer des choix stratégiques, que l'État-actionnaire doit valider et dont il doit garantir le financement pérenne**. Il en va de l'avenir du service public.

LE BILAN AUDIOVISUEL DE LA DOUZIÈME LÉGISLATURE (2002–2007)

I. L'évolution du cadre normatif

1. Activité législative

La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication a été modifiée près d'une cinquantaine de fois en vingt ans (soit plus de deux fois par an en moyenne) : sous la douzième législature, elle a été modifiée par quinze lois différentes. Deux réformes doivent particulièrement être signalées.

a) La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle. Assurant la transposition en droit national de la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 sur le commerce électronique et du « paquet télécoms », cette loi a procédé à :

- **l'intégration de RFO au groupe France Télévisions ;**
- **la modernisation du champ de la régulation du Conseil supérieur de l'audiovisuel**, en l'étendant à l'ensemble des services de radio et de télévision ainsi qu'aux autres services diffusés ;

– **l’assouplissement du régime juridique des télévisions locales** afin de clarifier et consolider les modalités d’intervention des collectivités territoriales dans l’édition de services consacrés à l’information sur la vie locale ;

– **l’harmonisation des régimes applicables à la distribution de services** en mettant fin aux disparités existant entre réseaux de communications (loi du 30 septembre 1986 / code des postes et communications électroniques), au niveau de leurs condition d’établissement, d’exploitation ou du mode d’intervention du CSA ou des collectivités territoriales ;

– **l’adaptation du régime de la diffusion numérique par voie hertzienne terrestre** et du cadre juridique applicable à la radio numérique ;

– les dispositions permettant au CSA d’organiser et d’optimiser la planification de la bande FM en vue de dégager des fréquences supplémentaires.

b) La loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur a eu deux vertus principales :

– elle a organisé **l’extinction de la diffusion terrestre analogique** et permis l’extension de la couverture de la télévision numérique terrestre ;

– elle a introduit les dispositions nécessaires à la diffusion hertzienne terrestre de services de télévision en **haute définition** et de services de **télévision numérique personnelle**.

2. Activité réglementaire

Outre un grand nombre de décrets et arrêtés portant nomination des représentants de l’État dans les conseils d’administration des sociétés audiovisuelles publiques ou approuvant des prises de participations financières réalisées par ces sociétés, plusieurs décrets et de nombreux arrêtés ont été adoptés dans le secteur de la communication depuis 2002, parmi lesquels :

– le décret n° 2002-125 du 30 janvier 2002 fixant les obligations des distributeurs de services par câble, quant à leur plan de service ainsi qu’aux chaînes objets d’une obligation de reprise (décret « *must carry* ») ;

– le décret n° 2003-620 du 4 juillet 2003 relatif au financement des travaux de réaménagement du spectre hertzien en vue du lancement de la télévision numérique terrestre ;

– le décret n° 2003-960 du 7 octobre 2003 relatif au régime des secteurs interdits de publicité télévisée ;

– le décret n° 2004-1481 du 23 décembre 2004 fixant les principes généraux concernant la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles par les éditeurs de services de télévision (décret « diffusion ») ;

– le décret n° 2004-1482 du 23 décembre 2004 relatif à la contribution des éditeurs de services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique dont le financement fait appel à une rémunération de la part des usagers au développement de la production d’œuvres cinématographiques et audiovisuelles (décret « chaînes cryptées ») ;

– le décret n° 2007-957 du 15 mai 2007 relatif au fonds d’accompagnement du numérique.

II. – La tutelle sur les entreprises de l’audiovisuel public

1. Les contrats d’objectifs et de moyens

Outre le COM de l’AFP signé pour la période 2003–2007 et en cours de renégociation, quatre COM ont été signés en deux ans :

- le deuxième COM de l’INA a été signé le 17 novembre 2005 ;
- le premier COM de Radio France a été signé le 22 décembre 2006 ;
- le deuxième COM d’ARTE–France a été signé le 15 mars 2007 ;
- le deuxième COM de France Télévisions a été signé le 27 avril 2007.

2. Le lancement de la télévision numérique terrestre et les expérimentations de diffusion en haute définition

Répondant à une volonté forte du Gouvernement, la télévision numérique terrestre a été lancée en 2005, multipliant l’offre gratuite par trois. Le service public offre désormais de nouveaux services avec la diffusion de France 5 en soirée et d’ARTE en journée comme avec le lancement de France 4. Par ailleurs, ARTE et France Télévisions participent activement aux expérimentations lancées en haute définition sur la TNT, depuis le printemps 2006.

3. La création de la chaîne d’information internationale, France 24

Diffusée prioritairement en Europe, Afrique et au Proche et Moyen-Orient, France 24 a été lancée début décembre 2006 en français et en anglais avec un décrochage en arabe depuis avril 2007. Son objectif est d’offrir un point de vue français sur l’actualité du monde, notamment aux décideurs et aux professionnels des médias, sa distribution étant effectuée par satellite, câble et internet haut débit.

4. La réduction du recours à l’intermittence dans le secteur audiovisuel public

Depuis 2003, les sociétés de l’audiovisuel public (France 3 étant la plus concernée) limitent, à la demande de l’État, le recours à l’intermittence et procèdent à l’intégration de personnels sous contrat à durée déterminée d’usage dont l’emploi ne justifie pas ce statut.

5. La réforme de la redevance audiovisuelle

Sous l’impulsion de l’Assemblée nationale, le Gouvernement s’était engagé, lors du vote de la loi de finances initiale pour 2004, à proposer une réforme de la redevance, en vue d’assurer un financement pérenne, spécifique et dynamique du service public de l’audiovisuel. À l’issue de ces réflexions, la réforme a été adoptée par le Parlement lors du vote de la loi de finances initiale pour 2005, permettant de rationaliser le mode de recouvrement de la ressource publique et s’inscrivant plus globalement dans le mouvement de réforme de l’État.

La feuille de route de l’État pour la treizième législature, qui s’est ouverte le 20 juin 2007, se décline en quatre grands chantiers :

- remettre à plat le cadre juridique du secteur audiovisuel (I.) ;
- maîtriser l’enjeu numérique (II.) ;
- accompagner le développement des organismes publics (III.) ;
- réformer l’audiovisuel extérieur (IV.).

I.- L'ADAPTATION DES RÈGLES JURIDIQUES AUX LOGIQUES ÉCONOMIQUES ET AUX RÉALITÉS INDUSTRIELLES : REDÉFINIR LE CADRE NORMATIF DU SECTEUR

A.- LES RELATIONS ENTRE PRODUCTEURS ET DIFFUSEURS

Depuis plusieurs années déjà, votre Rapporteur spécial appelait l'attention sur les « décrets Tasca » de 2001 et 2002 et leur relative inadaptation. La nécessité de revoir la réglementation sur les rapports entre producteurs et diffuseurs audiovisuels est désormais bien partagée.

1.- Procéder au bilan objectif des « décrets Tasca »

Rappelons qu'en 2001, paraissaient, à l'initiative de Mme Catherine Tasca, ministre de la Communication, des décrets qui allaient bouleverser le paysage audiovisuel dans les rapports entre producteurs et diffuseurs. **L'objectif était alors de favoriser la création d'une production originale.**

En particulier, le décret du 9 juillet 2001 ⁽¹⁾ (« décret production ») limite la détention des droits de diffusion du radiodiffuseur, dans la durée de la fenêtre de diffusion comme dans le nombre de passages à l'antenne. Il prévoit ainsi que **le diffuseur n'acquiert des droits que pour une diffusion en exclusivité intervenant dans un délai maximal de 18 mois** à compter de la diffusion de l'œuvre. Toutefois, le contrat initial d'acquisition de l'œuvre peut prévoir un droit d'option prioritaire et exclusive au profit du diffuseur pour des diffusions supplémentaires. Dans ce cas, le prix de ces rediffusions doit être fixé dans le contrat initial. La durée totale des droits est de 42 mois au maximum, et l'œuvre ne peut être diffusée plus de trois fois dans cette période.

Les décrets prévoient également **un équilibre entre production « dépendante » et production « indépendante »** dont l'objectif premier est de favoriser l'existence de producteurs indépendants. Mais la complexité du paysage audiovisuel français et la multiplication des participations croisées ont souvent rendu les critères retenus quelque peu artificiels.

On rappellera que le secteur de la production audiovisuelle est en apparence éclaté puisqu'il comptait, en 2006, près d'un millier d'entreprises de production de « stock » majoritairement de très petite taille et un peu plus d'une vingtaine d'entreprises de production d'émissions de « flux ». Le chiffre d'affaires du secteur en 2006 est de plus de 2 milliards d'euros, dont deux tiers sont réalisés

(1) Décret n° 2001-609 du 9 juillet 2001 pris pour l'application du 3° de l'article 27 et de l'article 71 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et relatif à la contribution des éditeurs de services de télévision diffusés en clair par voie hertzienne terrestre en mode analogique au développement de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles. Ce décret a été modifié par celui n° 2001-1329 du 28 décembre 2001 afin d'ajouter un nouveau critère permettant de qualifier les achats d'œuvres audiovisuelles relevant de l'indépendance : sont depuis lors exclues du décompte de la contribution à la production indépendante, les achats effectués, sous certaines conditions, auprès d'entreprises contrôlées par un éditeur de services.

par le secteur de la production de programmes de stock et environ un tiers par celui des producteurs de programmes de flux ⁽¹⁾.

Les diffuseurs hertziens nationaux sont les principaux contributeurs au financement des œuvres : ils ont investi 770 millions d'euros en 2006, ce qui constitue une hausse de 14 % par rapport à 2005. Les nouvelles chaînes de la TNT et celles du câble et du satellite, qui ne possèdent pas la même capacité financière, pèsent pour 4 % du total des apports financiers en production.

Une grande partie de la production de programmes de stock est aidée par le **compte de soutien aux industries de programmes (COSIP)**, géré par le centre national de la cinématographie. Le volume horaire d'œuvres audiovisuelles aidées (œuvres de fiction, documentaire de création, animation, captation de spectacle vivant et magazines d'intérêt culturel) a progressé en 2006 de 4,5 % ⁽²⁾.

LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE FRANÇAISE

1. La concentration de l'activité

L'activité du secteur de la production audiovisuelle est fortement concentrée puisque 60 entreprises réalisent 50 % de la production audiovisuelle aidée (77 en 2005), soit 9 % des entreprises actives. Les cinq premières entreprises de production en 2006 représentent 10,2 % des heures produites. Il s'agit de Telfrance (qui totalise 125 heures, dont 72 heures pour la fiction *Plus Belle la vie*), Marathon, Bonne Pioche Productions, Gédéon Programmes et PMP.

2. La production indépendante

Les producteurs « indépendants », au sens du « décret Tasca » ⁽³⁾, sont à l'origine de 3 732 heures de programmes produits en 2006, soit 92 % de l'ensemble des heures aidées par le COSIP en 2006. En 2006, 158 producteurs de fiction ont été actifs au COSIP : 145 sont des entreprises indépendantes produisant 701 heures de programmes, soit 84 % du volume total de fiction aidée en 2006.

3. La production en région

En 2006, 150 entreprises de production ont été recensées en région (contre 165 en 2005), soit 22,7 % des entreprises actives. Elles produisent 14,8 % du total des heures aidées et principalement des documentaires (pour 60,6 %). Le nombre d'heures produites en région régresse pour la troisième année consécutive et accuse une diminution de 5,3 %. En 2006, sur les 198,3 millions d'euros accordés par le COSIP à l'ensemble des entreprises de production, 17,7 millions d'euros l'ont été à des producteurs implantés en région.

(1) Les programmes dits de « stock » sont ceux qui ont un caractère créatif et patrimonial ; leur intérêt ne s'épuise pas à la première diffusion. Par opposition, les programmes dits de « flux » sont ceux qui n'ont pas vocation à être rediffusés, il s'agit principalement d'émissions de plateaux, de divertissement ou d'information.

(2) Voir le rapport spécial de Mme Marie-Hélène des Esgaulx sur les crédits pour 2008 de la mission Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale (Doc. AN n° 276, annexe n° 7).

(3) Sont considérés comme producteurs dépendants ou liés à des chaînes, les producteurs dont un actionnaire ou groupe d'actionnaires qui détient au moins 15 % du capital social ou des droits de vote de l'entreprise de production est également actionnaire d'un ou de plusieurs diffuseurs hertziens, du câble ou du satellite.

4. L'exportation des programmes audiovisuels français

En 2005, l'exportation des programmes français continue de progresser. Les ventes s'élevaient à 112,5 millions d'euros et progressent de 4 % par rapport à 2004 (108,2 millions d'euros). L'Europe constitue la première zone d'exportation des programmes français et capte 74,7 millions d'euros soit 66,4 % du total des ventes de programmes audiovisuels français et l'Italie se place en premier rang avec près de 23 % des ventes. Les exportations dans cette zone bénéficient principalement à l'animation et au documentaire. Le continent américain conserve sa deuxième place avec 19,2 millions d'euros.

5. Les investissements des partenaires étrangers en coproduction

L'évolution à la baisse constatée sur les coproductions (- 21,6 %) doit être nuancée. Les coproductions d'initiative française diminuent de 30,4 %, conséquence d'une forte localisation des dépenses de production sur le territoire national. En revanche, les coproductions d'initiative étrangère progressent de nouveau en 2005 (+ 15,3 %), portées essentiellement par la fiction.

L'analyse de la provenance des financements étrangers dans la production de fiction en 2005 révèle que les investissements canadiens font plus que doubler pour s'élever en 2005 à 5,3 millions d'euros. De fait, le Canada redevient ainsi le premier partenaire économique de la fiction française devant la Belgique (4 millions d'euros). L'animation demeure le genre français le plus ouvert aux financements étrangers, alors que les apports en coproduction des documentaires se redressent (+ 11,3 % en 2005). Mais à la différence de 2004, le volume des coproductions internationales des spectacles vivants chute de 38,6 % et les apports reculent de 12,8 %.

Un **premier bilan concernant la production audiovisuelle** a été mené à la demande du ministère de la Culture et de la communication, un groupe de travail ayant été constitué dès janvier 2005 au sein de l'Observatoire de la production audiovisuelle afin de réaliser un diagnostic commun à l'ensemble des acteurs sur les conséquences de la mise en œuvre des « décrets Tasca ». Il a été **présenté en mars 2007** à l'ensemble des acteurs. Ses principales conclusions ont porté sur :

– le **financement des œuvres** : en 5 ans, le niveau global des investissements réalisés par les chaînes historiques dans les œuvres audiovisuelles a progressé de 33 % (763 millions d'euros en 2005 contre 574 millions d'euros en 2000) alors que dans le même temps, leur chiffre d'affaires ne connaissait qu'une progression moyenne de 8 %. L'écart important constaté entre ces deux taux s'explique en partie par une politique volontariste de certaines chaînes qui ont investi au-delà du niveau requis ;

– la **création** : le « 90 minutes » est resté le seul format programmé par TF1, à l'exception de quelques rares fictions d'un format de 75 minutes. On constate même une progression en volume horaire des 90 minutes inédits. **Le format de 52 minutes est quasiment absent des grilles de programme des**

chaînes, alors qu'il est le format le plus exportable. Une amorce de diversification des formats est cependant à noter, les chaînes investissant davantage dans des formats autres que 90 minutes (*Vénus & Apollon* sur ARTE, *Plus belle la vie* sur France 3, *Kaamelott* sur M6). Par ailleurs, les sommes investies, et désormais comptabilisées dans les obligations de production, en dépenses d'écriture et de développement ont plus que doublé en quatre ans ;

– le **développement de la production dépendante** : les chaînes historiques, qui avaient peu recours au financement d'œuvres considérées comme dépendantes, ont accru le niveau de leurs dépenses consacrées à ces œuvres, lequel avoisine 33 % qui est le taux maximal autorisé par les décrets ⁽¹⁾.

Loin d'être homogènes, les **principales critiques à l'encontre de ces décrets** dépendent de la place de chaque acteur audiovisuel. En effet, si les producteurs audiovisuels se montrent logiquement très attachés aux « décrets Tasca » et souhaitent conserver tout à la fois un niveau de commandes important, un financement du diffuseur élevé et une bonne maîtrise de la gestion des droits sur l'œuvre, les autres acteurs défendent les arguments suivants :

– les diffuseurs « primaires », c'est-à-dire ceux qui initient les œuvres, dénoncent une **accumulation de règles qui créent des contraintes lourdes dans un contexte de forte concurrence** nationale et européenne ;

– ils dénoncent aussi un assujettissement financier trop lourd qui les oblige à **financer abondamment des œuvres sans réelles contreparties** pour eux puisque leurs droits sur les œuvres sont limités. En effet, il résulte des règles posées par ces décrets que, dans de très nombreux cas, le diffuseur primaire finance en grande partie les œuvres sans pouvoir amortir aisément cette dépense puisque le cycle et le nombre de diffusions sont réduits. Cette situation explique que certaines chaînes aient cherché à se ménager des « contreparties » en récupérant, dans leurs relations contractuelles avec les producteurs, certains droits que la réglementation leur avait retirés ;

– les diffuseurs « secondaires », c'est-à-dire ceux qui, n'ayant pas de capacités financières importantes, achètent des programmes ayant déjà connu une première exploitation sur d'autres chaînes, dénoncent une volonté farouche des diffuseurs primaires de conserver la mainmise sur l'exploitation des œuvres pour leur en interdire l'accès. Ces diffuseurs, surtout s'ils sont émergents et indépendants d'un groupe de communication, connaissent des **difficultés d'approvisionnement** en programmes nationaux ;

– les distributeurs indépendants des télévisions considèrent également que **les chaînes empêchent la circulation des œuvres et monopolisent encore trop les droits**, empêchant ainsi la diffusion des œuvres sur d'autres supports. Les

(1) Ainsi, les décrets ont permis le développement de la production indépendante, sans que la part des investissements réservée aux œuvres dépendantes, nécessaire à l'identité des chaînes, ne baisse.

auteurs, et notamment les scénaristes, dénoncent eux la forte influence exercée par les chaînes dans le développement des travaux d'écriture.

2.– Faire évoluer la réglementation pour mieux valoriser la production audiovisuelle française

Comme le rappelait récemment Mme Christine Albanel, « à quoi bon encourager la production patrimoniale si sa diffusion est entravée par de multiples obstacles juridiques ? ». Votre Rapporteur spécial estime qu'**il est temps de faire évoluer ces règles** et de lever ces obstacles. En particulier, il reste difficile de comprendre pourquoi les chaînes, qui financent majoritairement les programmes, prennent le risque de leur développement et de leur diffusion, ne peuvent pas en exercer une partie de l'exploitation.

La réglementation doit donc s'adapter à l'évolution récente du secteur audiovisuel, marquée par la multiplication des acteurs et l'apparition de nouveaux supports de diffusion, afin de **mieux prendre en considération l'apport économique des diffuseurs à la production des œuvres audiovisuelles qu'ils financent**. Cette évolution peut se faire en assurant la promotion de la diversité culturelle et en renforçant la création. Elle doit surtout **favoriser la circulation des œuvres**, au niveau français comme à l'international, et **simplifier l'édifice réglementaire afin de le rendre plus lisible et plus efficace**.

Une mission de concertation avec les professionnels du secteur de l'audiovisuel vient d'être **confiée** par la ministre de la Culture et de la communication à **David Kessler**, directeur de France Culture, **et** à notre ancien collègue **Dominique Richard**, lesquels doivent mettre en place un groupe de travail sur ce sujet et présenter leurs premières propositions à la mi-décembre et leur rapport début 2008.

B.– LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES FRANÇAISES

1.– Des règles anti-concentration inadaptées au contexte international et à l'évolution technologique

Une **multiplicité de règles anti-concentration** ont été fixées par la loi relative à la liberté de communication, notamment dans ses articles 38 à 41-4. Comme le rappelait le rapport Lancelot ⁽¹⁾, les contraintes juridiques auxquelles peuvent se heurter les opérations de concentration entre éditeurs de services de radio ou de télévision relèvent, depuis l'origine, de deux types d'exigences :

– **le pluralisme « interne »** : le législateur a souhaité éviter qu'une personne physique ou morale ne soit en mesure, à elle seule, de déterminer le

(1) Rapport au Premier ministre de la commission instituée par le décret n° 2005-217 du 8 mars 2005 et présidée par M. Alain Lancelot, « Les problèmes de concentration dans le domaine des médias » (décembre 2005).

contenu éditorial d'un service de télévision, plus particulièrement lorsqu'il est diffusé par voie hertzienne terrestre. Il a institué à cette fin, à l'article 39 de la loi de 1986, un **plafond de détention du capital dont la portée a beaucoup varié au cours du temps**.

La part du capital ou des droits de vote qu'une même personne agissant seule ou de concert peut détenir directement ou indirectement dans une société titulaire de l'autorisation correspondante avait initialement été limitée à 25 %. Ce **plafond** a toutefois été **relevé à 49 %** en 1994 ⁽¹⁾ avant que le législateur n'en réserve l'application aux services dont l'audience moyenne annuelle dépasse 2,5 % de l'audience totale, en vue notamment de favoriser le développement de la télévision numérique terrestre ⁽²⁾. La méconnaissance de cette règle est, selon l'article 77 de la loi, punie d'une amende de 150.000 euros.

– **le pluralisme « externe »** : pour éviter qu'un même acteur prenne une part trop importante du paysage audiovisuel, le législateur a ensuite défini deux séries de dispositions destinées à limiter les possibilités de contrôle simultané de plusieurs chaînes de radio ou de télévision.

Il a, en premier lieu, édicté à l'article 41 de la loi de 1986 – modifié à sept reprises ⁽³⁾ – des règles de plafonnement du nombre d'autorisations qu'une personne physique ou morale peut cumuler pour un même support de communication audiovisuelle : nul ne peut être titulaire de plus d'une autorisation relative à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre ⁽⁴⁾ ; le cumul d'autorisations en matière de services de télévision par voie hertzienne terrestre en mode analogique est possible à condition que la population recensée des zones desservies par l'ensemble de ces services ne dépasse pas 12 millions d'habitants ⁽⁵⁾ ; en matière de services de radio diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique, une même personne physique ou morale ne peut disposer, en droit ou en fait, de plusieurs réseaux que dans la mesure où la somme des populations recensées dans les zones desservies par ces réseaux n'excède pas 150 millions d'habitants ⁽⁶⁾.

(1) Par la loi n° 94-88 du 1er février 1994.

(2) Par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001. La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 a abrogé cette disposition pour ce qui concerne les services de télévision à caractère régional.

(3) La dernière fois par l'article 30 de la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 afin d'adapter le cadre juridique de l'article 41 aux exigences de développement de la télévision mobile personnelle.

(4) Cette interdiction, à l'origine de portée générale, ne vaut cependant plus, depuis 2000, que pour la diffusion en mode analogique : une même personne peut désormais être titulaire, directement ou indirectement, d'un nombre maximal de sept autorisations relatives à un service national de télévision hertzienne en mode numérique, à condition toutefois que les programmes soient édités par des sociétés distinctes.

(5) La même règle s'applique pour la télévision en mode numérique. Dans les deux cas, les autorisations cumulées doivent concerner des zones géographiques distinctes.

(6) Ce seuil n'a jamais été modifié. Dans la perspective de la diffusion des services de radio en mode numérique, la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 a toutefois ajouté un nouveau critère : le cumul d'autorisations analogiques et numériques ne sera possible que pour autant que l'audience potentielle cumulée des services correspondants reste inférieure à 20 % des audiences potentielles cumulées de l'ensemble des services de radio, publics ou autorisés, diffusés par voie hertzienne terrestre.

L'article 39 de la loi de 1986 limite, en second lieu, les possibilités de cumul de participations dans plusieurs sociétés titulaires d'autorisations relatives à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre en mode analogique. Interdiction est faite à une même personne de détenir une part de capital ou de droits de vote supérieure à 15 % dans plus d'une de ces sociétés, ou des parts supérieures à 5 % dans plus de deux d'entre elles ⁽¹⁾.

Sans préjudice de l'application de ces seuils réglementaires, il faut enfin relever que, dans l'exercice de son pouvoir de délivrance des autorisations d'usage des fréquences hertziennes en mode analogique ou en mode numérique, le CSA doit apprécier l'intérêt de chaque projet au regard de plusieurs « *impératifs prioritaires* » parmi lesquels figurent « *la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socioculturels, la diversification des opérateurs et la nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence* ».

Ces règles ont leur vertu et leur logique. Mais, alors qu'elles ont été pensées à la fin des années 1980 et aménagées au cours des années 1990 (c'est-à-dire au temps de l'analogique), **on est en droit de se demander si elles correspondent vraiment aux enjeux de l'ère numérique et de la concurrence mondialisée** ⁽²⁾. Soulignons notamment que ni TF1 ⁽³⁾ ni M6 ⁽⁴⁾ n'ont une dimension internationale suffisante, alors que la présence de Vivendi dans les médias se limite à Canal Plus ⁽⁵⁾, elle-même finalement très centrée sur la France.

2.– Accompagner l'émergence des groupes multimédias français

Comme le déclarait récemment encore Mme Christine Albanel, « *il faut arrêter d'entraver le développement de nos groupes audiovisuels. Il faut faire sauter les verrous qui n'ont plus lieu d'être* ». La ministre a confié à un groupe de travail le soin d'examiner ces questions, y compris celle de l'évolution des seuils anti-concentration (à commencer par le seuil de 49 % institué à l'article 39 de la loi relative à la liberté de communication).

(1) Rien de tel n'est prévu en matière de télévision numérique ou de radio.

(2) Les régimes applicables à la télévision et à la radio se rejoignent en ce que, pour l'une comme pour l'autre, et comme dans la presse écrite, l'article 40 de la loi de 1986 vise, au nom d'un principe d'indépendance nationale, à faire obstacle à ce que la part du capital ou des droits de vote d'une société éditrice détenue par des « étrangers » (autres que communautaires) excède 20 % dès lors, du moins, que le service est assuré en langue française.

(3) Le groupe Bouygues est la maison mère de TF1 avec 42,9 % du capital à la fin 2006.

(4) Le groupe Bertelsmann détenait 48,56 % de M6 à la fin 2006.

(5) Vivendi détient 48,48 % de Canal Plus S.A., la structure propriétaire de la licence de la chaîne, laquelle est titulaire de l'autorisation d'émettre en hertzien ainsi que des abonnés de la chaîne Canal Plus, dont elle a confié la jouissance à Canal Plus distribution, une société détenue à 100 % par Vivendi. Par convention, Canal Plus S.A. perçoit en échange un résultat garanti égal à 3,3 % des abonnements hors taxe perçus par Canal Plus.

Votre Rapporteur spécial, considérant qu'**il est indispensable d'en débattre**, a la conviction que **ces évolutions sont nécessaires pour la compétitivité de l'industrie audiovisuelle française** et qu'elles **peuvent se faire dans le double respect** :

– **du principe d'indépendance médiatique**, avec un Conseil supérieur de l'audiovisuel plus légitime et des garanties fortes en termes de respect du pluralisme ;

– **et des conditions de développement des nombreuses PME**, créatives et innovantes, qui gravitent dans l'univers des médias et constituent un gisement d'emplois.

Il devient **urgent de créer des acteurs français plus puissants sur la scène internationale** et de favoriser l'émergence de grands groupes de médias français, **présents en télévision, en radio, dans la presse comme dans l'internet**, capables de rivaliser tant avec les grands groupes de télécommunications qui investissent dans les contenus et qu'avec les leaders sur la toile comme *Google, YouTube* ou *Yahoo*.

C.– LA PUBLICITÉ DANS LES MÉDIAS

1.– Une réglementation contestée dans une conjoncture morose

Comme le soulignait Mme Christine Albanel en octobre dernier, *« aujourd'hui, l'ensemble de nos médias souffre d'un sous financement publicitaire. Il est important de **faire croître la taille du marché publicitaire** qu'il s'agisse des télévisions privées ou publiques, de la presse ou de la radio. Il faut faire attention qu'aucun média ne soit pénalisé »*.

Les critiques sont, en effet, nombreuses sur l'inadéquation et la rigidité du cadre juridique, qui relève du domaine réglementaire. Deux sujets reviennent plus particulièrement :

– en télévision, la comptabilisation du nombre de minutes de publicité par heure se fait aujourd'hui **par heure glissante, et non par heure d'horloge comme ailleurs en Europe**, ce qui constitue un frein à l'optimisation des écrans aux heures de grande écoute ;

– en radio, les **règles appliquées sur les antennes des radios publiques** continuent de se singulariser par leur archaïsme et leur incohérence. Or, dans le contexte de l'ouverture du marché de la publicité télévisuelle à la grande distribution, il reste difficilement compréhensible que l'État n'ait pas déjà modifié les règles applicables aux antennes publiques.

LES ARCHAÏSMES DE LA PUBLICITÉ SUR LES ANTENNES DE RADIO FRANCE

Les clauses du cahier des charges relatives à l'accès à la publicité de Radio France remontent à 1975 : la société n'est autorisée « à programmer et à diffuser [que] des messages de publicité collective et d'intérêt général ». Cette limitation est totalement datée dans la mesure où elle renvoie à une époque où la part du secteur public dans l'économie était beaucoup plus importante.

Ainsi, la base d'annonceurs de Radio France ne cesse de diminuer : réduction année après année du périmètre du « secteur public » et « banalisation » à terme des entreprises mutualistes. Votre Rapporteur spécial insiste sur **l'absurdité actuelle de cette réglementation** qui autorise la publicité pour les filiales des mutuelles financières et qui aboutit ainsi à permettre à Radio France de faire de la publicité pour LCL et le GAN... mais par pour AXA ou BNP Paribas !

Les perspectives à moyen terme du marché publicitaire à la radio étant très incertaines, la capacité de Radio France à dynamiser ses recettes est mécaniquement menacée. Surtout, au fur et à mesure que le secteur public se réduit, Radio France réduit son champ d'action publicitaire, comme l'a par exemple démontré l'impact de la perte de France Télécom sur les recettes. Précisons, à ce propos, que GDF représente un budget annuel de l'ordre de 2 à 3 millions d'euros...

Votre Rapporteur spécial plaide donc pour une modernisation du cahier des charges, ne serait-ce que pour **permettre à Radio France de maintenir ses recettes publicitaires à un niveau soutenable**. Une diversification des annonceurs permettrait d'atténuer la perception de saturation des antennes par des messages qui, on le constate aisément, tournent souvent autour de l'assurance-vie ou des mécanismes de type Préfon. Votre Rapporteur spécial juge notamment légitime d'élargir le champ des annonceurs autorisés aux entreprises à participation significative de l'État ou à celles chargées d'une mission de service public. Une évolution comparable pourrait également intervenir s'agissant de la publicité pour le secteur financier au-delà des seules mutuelles et de leurs filiales.

Il a d'ailleurs été prévu dans le contrat d'objectifs et de moyens signé en décembre 2006 que l'opportunité et les modalités d'une rénovation des dispositions du cahier des missions et des charges relatives à la publicité seraient examinées en 2007 : **il faut qu'une décision soit prise début 2008 dans le cadre d'un avenant au COM**.

En contrepartie de cette extension, **la durée maximale moyenne autorisée pourrait être ramenée à hauteur de l'existant**. Par ailleurs, Radio France serait tout à fait prête dans ce cadre à exclure, par voie réglementaire ou par un engagement unilatéral, les annonceurs les plus importants aux yeux des radios privées (la grande distribution par exemple), afin d'atténuer la sensibilité de la concurrence à cette question.

Pour autant, **la situation ne peut être observée que dans son ensemble, c'est-à-dire sans négliger les interactions entre les différents médias** (télévision, radio, presse...). Le marché publicitaire de la presse n'est ainsi pas tout à fait celui de la radio et de la télévision.

L'exemple de **l'ouverture de la publicité télévisuelle au secteur de la grande distribution** est éloquent pour comprendre que **les modifications des règles applicables à un média ont un impact sur tous les autres**.

L'OUVERTURE DE LA PUBLICITÉ EN FAVEUR DE LA DISTRIBUTION

À la suite de l'envoi d'un courrier en mai 2002, dans lequel la Commission européenne mettait en demeure la France de modifier sa réglementation sur les secteurs interdits de publicité (presse, cinéma, édition littéraire et distribution), le décret n° 92-280 du 27 mars 1992 relatif à la publicité télévisée a été modifié par le **décret n° 2003-960 du 7 octobre 2003** pour permettre une levée de l'interdiction concernant le secteur de la presse, introduire une ouverture maîtrisée du secteur de la distribution et apporter un assouplissement au secteur de l'édition. **L'interdiction de la publicité télévisée en faveur de la distribution a été levée** selon trois modalités :

– autoriser la publicité télévisée en faveur de la distribution, sauf sur les actions de promotions se déroulant sur le territoire métropolitain ;

– lever, par voie de conséquence, toute limitation pour la publicité télévisée en faveur de promotions proposées sur le territoire des autres États membres ;

– réaliser cette ouverture selon un calendrier progressif : à partir du 1^{er} janvier 2004 sur les chaînes locales et sur les chaînes du câble et du satellite, dès mars 2005 sur la télévision numérique terrestre dès son lancement et à compter du 1^{er} janvier 2007 sur l'ensemble des chaînes nationales.

En revanche, **la conservation de l'équilibre actuel a été estimée nécessaire pour le cinéma**, dans la mesure où la réglementation permet déjà d'insérer des messages publicitaires dans les programmes cryptés des chaînes thématiques consacrées au cinéma et distribuées par câble ou diffusées par satellite ou par voie hertzienne terrestre en mode numérique. En outre, les films peuvent faire l'objet de publicité à la télévision une fois qu'ils sont disponibles sur support vidéo.

Depuis lors, la Commission a, en juin dernier, classé sans suite la procédure précontentieuse qu'elle avait ouverte. Le dispositif réglementaire a produit ses pleins effets à partir du 1^{er} janvier 2007. Le montant total des investissements consentis par la distribution à la télévision entre 2004 et 2006 s'est élevé à 163 millions d'euros bruts. Sur le seul premier semestre 2007, et après l'ouverture à la distribution de la publicité télévisée, les investissements de la distribution à la télévision ont atteint 190 millions d'euros bruts.

De ce fait, **la distribution est devenue depuis 2007 l'annonceur le plus important des anciens « secteurs interdits »**. Avec plus de 2,5 milliards d'euros bruts investis en 2006 sur l'ensemble des médias, les acteurs de la distribution sont, en effet et de loin, les plus gros des annonceurs. Sur le premier semestre 2007, les investissements des annonceurs de la distribution vers l'ensemble des médias ont été de 1 308 millions d'euros bruts (+ 13 % par rapport au premier semestre 2006). Et **les investissements de la distribution à la télévision en général ont augmenté de 515 % sur le premier semestre 2007** comparé au premier semestre 2006.

Au total, dans un marché publicitaire progressant globalement de 5,4 % au premier semestre 2007, seuls trois médias affichent une croissance positive de leurs recettes publicitaires brutes : l'internet, la télévision et la presse. L'analyse par sous catégorie de médias révèle une situation hétérogène selon les supports.

– Pour la **presse**, la croissance des recettes publicitaires brutes, avec 3,57 milliards d'euros bruts investis au premier semestre 2007, masque des évolutions différentes selon les familles : au premier semestre 2007, la presse **quotidienne nationale** voyait ainsi ses recettes publicitaires brutes **décroître** de 2,9 % par rapport au premier semestre 2006, celles de la presse magazine décroître de 0,8 %, alors que **la presse gratuite tirait le marché à la hausse**. La presse payante est doublement pénalisée par le transfert d'une partie des investissements de la distribution vers la télévision (– 9,3 % au premier semestre 2007) et par le repli des investissements des télécommunications (– 23,4 % au premier semestre 2007) et de l'informatique–bureautique (– 26,6 % au premier semestre 2007).

– Alors même que les investissements du secteur des télécommunications sont en net repli, la **radio** parvient toutefois à se maintenir avec une baisse de ses recettes publicitaires brutes au premier semestre 2007 limitée à 0,8 %. Comme pour la presse, les supports sont diversement affectés : alors que les stations musicales voient leurs recettes publicitaires brutes baisser de 3 % au premier semestre 2007, les stations généralistes affichent une hausse de leurs recettes publicitaires brutes de 0,8 % au premier semestre 2007. Sur le premier semestre 2007, la distribution, dont les investissements représentent en moyenne un quart des revenus publicitaires des stations, a augmenté ses investissements à la radio de 5 % contre une augmentation sur l'ensemble des médias de 13 %.

– Sur un marché publicitaire tendu, la **télévision** profite de l'ouverture à la grande distribution. Ce média, avec une croissance de ses recettes publicitaires brutes de 6,2 % au premier semestre, soit 3,39 milliards d'euros bruts investis, affiche ainsi une croissance supérieure à celle du marché dans son ensemble. **Toutefois, sans l'apport nouveau de la distribution, la télévision afficherait des recettes publicitaires en stagnation.** Les recettes publicitaires brutes des chaînes nationales n'ont augmenté que de 0,7 % au premier semestre 2007, avec 2,8 milliards d'euros investis. C'est une des raisons pour lesquelles la régie publicitaire de France Télévisions a récemment annoncé son souhait de mieux confronter l'offre et la demande et de mettre fin à l'opacité des tarifs en affichant des tarifs publicitaires en net, c'est-à-dire sans remises et négociations... une forme « d'opération vérité » sur les prix ⁽¹⁾. Et il est probable que d'autres régies publicitaires fassent évoluer les règles de leurs conditions générales de vente.

(1) Désormais, le groupe public commercialisera ses écrans sur France 2, France 3 et France 5 en proposant des prix nets par seconde et par écran. Chaque année, un tarif initial sera calculé pour chaque écran par rapport au chiffre d'affaires réalisé l'année précédente. Une variation saisonnière pondérera ce premier prix. Elle sera proportionnelle au nombre de secondes vendues un an auparavant. Plus un écran aura été encombré, plus il sera cher et vice versa. Chaque annonceur bénéficiera aussi d'une modulation de tarif en fonction du volume en secondes consommées et de sa répartition entre périodes creuses ou pleines.

– Le **cinéma**, qui affiche une baisse de ses recettes publicitaires bruts de 2,4 % au premier semestre 2007, ne semble pas être particulièrement pénalisé par l’ouverture à la publicité télévisée pour la distribution, mais plutôt par la conjoncture défavorable dans son ensemble à l’exception du support internet.

– En effet, avec 1,2 milliard d’euros bruts investis au premier semestre 2007, l’**internet** affiche une croissance de ses recettes publicitaires de 40,1 %, même si le rythme de cette croissance se ralentit.

En définitive, **sans les investissements de la distribution sur les chaînes nationales hertziennes et sans les performances de la presse gratuite et du support internet, le marché publicitaire français serait en régression.**

2.– Moderniser les règles sans déstabiliser les équilibres économiques et les identités éditoriales

Si la question très spécifique de la publicité sur les antennes de Radio France doit être réglée sans tarder ⁽¹⁾, votre Rapporteur spécial se réjouit de l’intention de la ministre de la Culture et de la communication de **revoir l’ensemble de la réglementation concernant la publicité dans les médias à l’occasion d’une réflexion globale** rendue possible par la transposition de la future directive sur les « services de médias audiovisuels » (SMA).

La directive SMA assouplira les règles de publicité en **supprimant la limite journalière des 9 minutes** de publicité par heure et en **simplifiant les règles d’insertion**. **Les États-membres conserveront toutefois leur capacité à maintenir**, pour les fournisseurs de services audiovisuels relevant de leur compétence, **des règles nationales plus strictes** ou plus détaillées que celles de la directive.

L’éventuel assouplissement des règles françaises est donc une question d’opportunité, dont il importe de mesurer les conséquences économiques et financières eu égard notamment à leurs répercussions éventuelles sur les autres médias.

Votre Rapporteur spécial rappelle qu’il n’est pas opposé à des **mesures permettant mécaniquement de faire croître les ressources propres des chaînes publiques, en jouant notamment sur la durée de diffusion par heure glissante**. Ainsi peut-on envisager l’augmentation du volume de publicité, actuellement fixé à 8 minutes par heure glissante sur les chaînes publiques et 12 minutes sur les chaînes privées, à condition de renforcer en conséquence le financement de la production audiovisuelle française et d’en circonscrire l’impact pour les autres médias (radio et presse).

(1) *Alors que Radio France, avec environ 45 millions d’euros de recettes par an, ne représente que 5 % du marché publicitaire radio et moins de 1 % du marché publicitaire de l’ensemble des médias, l’enjeu de cette modernisation doit être clairement distingué, par son ampleur et par son impact – totalement marginal – sur la concurrence, du débat sur la deuxième coupure publicitaire des émissions de flux de France Télévisions.*

Il est nécessaire, plus globalement, de favoriser la réorientation vers les médias d'une part des investissements publicitaires réalisés majoritairement hors médias, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres pays.

De même, votre Rapporteur spécial juge normal d'évoquer sans tabous **la question des coupures dans les émissions de flux**, mais rappelle, s'agissant de France Télévisions, que :

– les restrictions à la publicité restent un des critères distinctifs les plus forts et, à l'évidence, un élément de définition du service public audiovisuel. Soulignons au passage qu'il n'y a pas de publicité sur ARTE ;

– avant de recourir à un accroissement des recettes publicitaires, il faut donc mobiliser les autres moyens de financements du service public : la redevance dont une partie des exonérations n'est pas compensé ; les économies.

Enfin, votre Rapporteur spécial estime nécessaire **d'harmoniser les règles de publicité au niveau des groupes audiovisuels** (« promotion croisée ») : est-il normal que France 2 puisse, sur son antenne, faire de la publicité pour un programme diffusé sur France 3, alors que M6 ne peut pas le faire pour la chaîne W9 ?

*

* *

II.– LE POIDS DE L'ENVIRONNEMENT TECHNOLOGIQUE : MAÎTRISER L'ENJEU NUMÉRIQUE

A.– LA GÉNÉRALISATION DE LA COUVERTURE TNT

1.– Le coup d'accélérateur de la loi du 5 mars 2007

Rappelons brièvement que la télévision numérique terrestre (TNT), lancée en mars 2005 pour être accessible à 35 % de la population, se déploie par phases successives : elle couvre actuellement 70 % de la population métropolitaine. Selon le CSA, **la couverture atteindra 85 % fin 2007** à partir des 113 sites prévus dans les autorisations des chaînes de la TNT.

Le déploiement de la TNT dans les zones frontalières à l'est et au nord du pays est rendu possible, dès cette année, grâce aux accords de partage de fréquence signés avec la Suisse, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique.

La loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur a introduit plusieurs dispositions pour favoriser de nouvelles extensions de la couverture du territoire par la TNT :

– les chaînes analogiques nationales gratuites sont tenues de couvrir en **TNT 95 % de la population** selon des modalités et un calendrier que le CSA a arrêtés le 10 juillet dernier, **en contrepartie d'une prorogation de cinq ans de l'autorisation des chaînes** à la date de leur extinction analogique ;

– un **mécanisme d'incitation pour les autres éditeurs privés** qui ont souscrit à des engagements complémentaires en matière de couverture : ils bénéficieront d'une prorogation de leurs autorisations dans la limite de cinq ans. Ces prorogations d'autorisations sont respectivement de trois, quatre et cinq années suivant que l'éditeur s'engage à couvrir une portion du territoire correspondant à respectivement 91 %, 93 % et 95 % de la population ⁽¹⁾.

En outre, le décret n° 2007-871 du 14 mai 2007 pris pour l'application de l'article 98 de la loi de 1986 précise les modalités d'extinction anticipée de la diffusion analogique des services de télévision sur les zones de couverture n'excédant pas 50 000 personnes, permettant ainsi l'extension de la TNT dans les régions présentant une pénurie de ressources spectrales.

2.– L'organisation du passage au « tout numérique »

La loi du 5 mars 2007 prévoit le **basculement complet** de la télévision analogique vers la télévision numérique **avant la fin de l'année 2011**. Cela implique qu'à cette date, la totalité des Français ait accès à une offre de télévision numérique. Cette disponibilité passe à la fois par la poursuite de l'extension de la couverture de la TNT et par la complémentarité des différents vecteurs de diffusion :

– **une extension de la couverture des chaînes analogiques nationales gratuites** : le CSA a arrêté le 10 juillet 2007 un schéma d'extension de la couverture de la TNT à 95 % d'ici fin 2011 pour les chaînes analogiques « historiques », complétant ainsi la couverture de la population au-delà des 85 % de couverture de la population prévue fin 2007. Ce schéma précise les objectifs annuels de couverture au niveau national, mais aussi au niveau départemental, afin de ne laisser aucune zone à l'écart de la couverture numérique ⁽²⁾.

Dans ce cadre, le CSA a décidé le 24 juillet dernier, que plus de 250 nouvelles zones seraient rendues accessibles à la TNT en 2008. Dès le mois de mars 2008, 65 d'entre elles seront mises en service, permettant ainsi à toutes les préfectures de la métropole d'être desservies ;

– **une extension de la couverture des autres éditeurs privés de la TNT**, lesquels disposaient d'un délai de deux mois à compter de la promulgation du décret du 10 mai 2007, soit jusqu'au 11 juillet dernier, pour faire connaître au

(1) Les règles d'attribution sont définies par le décret n° 2007-789 du 10 mai 2007 pris pour l'application de l'article 97 de la loi n° 86-067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

(2) Le schéma prévoit de passer d'une couverture nationale de 89 % de la population métropolitaine fin 2008 (avec un minimum de 75 % de couverture sur chaque département) à une couverture de 95 % fin 2011 (avec un minimum de 91 % de couverture sur chaque département).

CSA leurs engagements de couverture au-delà de 85 %. **La totalité de ces éditeurs se sont engagés auprès du CSA, à couvrir 95 % de la population métropolitaine**, ce qui leur ouvre donc **le bénéfice d'une prorogation d'autorisation de cinq ans**.

Le CSA a ainsi arrêté le 24 juillet 2007 un schéma d'extension de la couverture de la TNT à 95 % d'ici fin 2011 pour les éditeurs privés de la TNT. Ce schéma précise les objectifs annuels de couverture au niveau national pour les trois premières années et ajoute un objectif au niveau départemental pour 2011. Ces objectifs sont différents et moins contraignant que ceux retenus pour les chaînes analogiques ⁽¹⁾ ;

– **l'utilisation complémentaire des différents vecteurs de diffusion** : afin de compléter la couverture du territoire pour les chaînes gratuites de la TNT, la loi du 5 mars 2007 a contraint les éditeurs de services en clair à mettre leur offre de programmes à disposition d'au moins un distributeur commun de service par voie satellitaire ⁽²⁾.

3.– Un financement adapté

Rappelons qu'à la suite du rapport conjoint du directeur du développement des médias et du directeur général du CSA du 4 novembre 2005, les moyens mis à la disposition du fonds de réaménagement du spectre, placé auprès de l'agence nationale des fréquences, ont été renforcés d'une dotation budgétaire de 4 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2006, l'accélération du déploiement de la TNT imposant de réaliser la quasi-totalité des réaménagements des fréquences restants sur une période plus brève qu'envisagée initialement.

En outre, dans le cadre de l'aide à l'équipement des téléspectateurs, deux fonds, répondant chacun à un objectif distinct, ont été mis en place :

– **le fonds d'accompagnement du numérique** vise à assurer la continuité de la réception des chaînes nationales diffusées par voie hertzienne terrestre en mode analogique, dont la diffusion est, en vue du déploiement de la TNT sur les 113 sites principaux et en raison de la pénurie de fréquences, interrompue par l'extinction anticipée d'émetteurs résultant des décisions du CSA ⁽³⁾ ou perturbée en raison d'émissions étrangères ayant fait l'objet d'accords de coordination des fréquences aux frontières ⁽⁴⁾. L'octroi de l'aide n'est soumis à aucune condition de

(1) Le schéma prévoit de passer d'une couverture nationale de 88 % de la population métropolitaine fin 2008 à une couverture de 95 % fin 2011, avec un minimum de 85 % de couverture sur chaque département.

(2) Ainsi, depuis début juin 2007, un bouquet des chaînes gratuites de la TNT est diffusé sur le satellite Astra sous la forme d'un service nommé TNTSat. Cette offre par satellite, commercialisée par Canal Plus, permet la réception sans abonnement ni frais de location d'un terminal de réception des 18 chaînes gratuites de la TNT ainsi que de France Ô en qualité numérique. De plus, les 24 décrochages régionaux de France 3 sont diffusés depuis le 4 septembre dernier dans l'offre de bouquet par satellite CanalSat. Le bouquet TNTSat devrait également proposer ce service prochainement.

(3) En application de l'article 98 de la loi du 30 septembre 1986.

(4) Le fonds est intervenu au mois de juillet 2007 pour les premiers brouillages résultant de l'accord de coordination aux frontières passé avec l'Allemagne. Aucune opération d'extinction en application de

ressources. Le fonds est doté de 13 millions d'euros et placé auprès de l'agence nationale des fréquences, qui en assure la gestion avec la DDM. L'agence peut confier par convention à un tiers, et notamment au groupement d'intérêt public *France Télé Numérique*, la mise en œuvre opérationnelle du fonds ⁽¹⁾ ;

– **le fonds d'aide aux téléspectateurs à faibles ressources** bénéficie, sous condition de ressources, aux téléspectateurs exonérés de redevance audiovisuelle et ne recevant les services de télévision en clair que par la voie hertzienne en mode analogique ⁽²⁾. Ce fonds est destiné à contribuer à la continuité de la réception gratuite de ces services après l'extinction de leur diffusion en mode analogique. Un décret en Conseil d'État doit préciser le plafond de ressources applicable et les modalités d'intervention du fonds ⁽³⁾.

B.– LE PASSAGE À LA HAUTE DÉFINITION

La télévision en haute définition (TVHD) est souvent présentée comme **un progrès qualitatif sans précédent depuis l'arrivée de la télévision en couleur**. Elle fait actuellement l'objet d'un développement sur l'ensemble des supports de diffusion, aussi bien en France qu'à l'étranger.

Alors que la diffusion de programmes en HD se développe sur le satellite et les réseaux filaires (câble, ligne téléphonique) ⁽⁴⁾ et que ce format devrait s'imposer à terme comme la référence pour la télévision et la vidéo, **son introduction rapide sur la TNT est un enjeu majeur pour l'attractivité de la télévision hertzienne terrestre**.

Toutefois, à la différence des réseaux filaires et du satellite, **la diffusion hertzienne terrestre est confrontée à une limitation des fréquences disponibles**. Néanmoins, les progrès technologiques, en particulier la norme de compression MPEG-4 (retenue pour la diffusion sur la TNT en France), permettent désormais la diffusion de trois chaînes en haute définition sur un multiplexe de la TNT (contre une seule avec la norme MPEG-2).

l'article 98 de la loi de 1986 n'a encore été réalisée à ce stade. En application des dispositions du Traité instituant la Communauté européenne (article 88, paragraphe 3), les autorités françaises ont notifié ce dispositif à la Commission, au titre des règles relatives aux aides d'État, le 13 janvier 2006. Celui-ci a fait l'objet d'une décision favorable, le 11 octobre 2006, du collège des commissaires européens.

(1) Rappelons que le GIP regroupe les chaînes nationales hertziennes terrestres analogiques et l'État et qu'il a pour mission d'assurer les projets d'extinction de la diffusion analogique, d'organiser et de financer les actions destinées à informer les téléspectateurs sur les conditions de l'extinction, de pouvoir gérer le fonds et, à ce titre, de contrôler les conditions d'éligibilité et calculer le montant des aides à attribuer en fonction des critères relatifs à leur attribution.

(2) En application des articles 99 et 102 de la loi de 1986.

(3) Ce dispositif a également fait l'objet, le 11 août 2006, d'une notification à la Commission européenne qui a rendu une décision favorable le 6 décembre 2006.

(4) Après plusieurs expérimentations menées depuis 2004, la haute définition est désormais commercialisée en France au sein des bouquets distribués par CanalSat, des offres de télévision par ADSL de certains opérateurs et des offres du câblo-opérateur Numéricâble.

1.– Le succès des expérimentations

En 2006, le CSA a autorisé des expérimentations de télévision numérique terrestre en HD, qui ont permis de démontrer la maturité de la chaîne de diffusion, depuis la captation des images jusqu'aux terminaux de réception. Parallèlement, **l'offre de programmes en HD, qui restait jusque là à des niveaux faibles, est en forte progression**. En 2006, les tournages en HD ont ainsi atteint 536 heures pour les programmes de stock (+ 45 % par rapport à 2005), les programmes de stock produits en HD représentant environ 10 % de la production française.

Le CSA a décidé de poursuivre les expérimentations, en lançant le 5 juin 2007 un appel à projet de **nouvelles expérimentations de TNT en HD**. L'appel à projets s'adresse aux éditeurs de services et aux diffuseurs techniques ⁽¹⁾.

2.– L'adaptation du cadre législatif

Depuis la promulgation de la loi du 5 mars 2007, le CSA dispose du cadre juridique permettant le lancement de services de TVHD. La nouvelle loi le dote notamment des outils nécessaires au lancement d'appels à projets pour la diffusion hertzienne terrestre de services de télévisions : elle crée à cet effet une nouvelle catégorie de services spécifiques pour les services en HD et aligne les modalités d'attribution de la ressource radioélectrique pour les services en HD sur celles qui existent aujourd'hui pour les services diffusés en définition standard (SD).

Le CSA devra notamment favoriser la reprise des services préalablement autorisés en TNT. Toutefois, pour les services en clair déjà titulaires d'une autorisation en SD, la diffusion en HD ne pourra être autorisée que si la diffusion en SD est maintenue, de façon à ne pas priver les téléspectateurs détenteurs d'un adaptateur MPEG-2 de la réception de ces services.

Il faudra également tenir compte des engagements en volume et en genre pris par les candidats en matière de production et de diffusion en HD de programmes, en particulier d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques d'expression originale française et européenne, ainsi que de l'offre de programmes dont les formats sont les plus adaptés à la HD et les plus à même d'encourager la réception de services en HD par le plus grand nombre.

En outre, **la loi prévoit une majoration de 0,2 point de la taxe affectée au compte de soutien à l'industrie des programmes (COSIP) pour toute chaîne HD**, permettant en retour d'aider la production des œuvres en HD. Elle vise également à s'assurer que les téléviseurs HD vendus en France permettront la réception effective des services HD de la TNT. Deux dispositions sont prévues à cet effet :

(1) Ces expérimentations, qui permettent la diffusion de programmes en HD réelle sur trois canaux à Paris, Lyon et Marseille, se sont déroulées du 13 juillet au 1^{er} novembre 2007. Ces nouvelles expérimentations ont par exemple permis la diffusion en HD d'événements sportifs comme le Tour de France sur France Télévision en juillet dernier, ou la coupe du monde de rugby sur TF1 en septembre et octobre.

– à partir du 1^{er} décembre 2008, les téléviseurs et les enregistreurs mis en vente par un professionnel permettant la réception des programmes en haute définition **devront intégrer un adaptateur** prévu à cet effet (c'est-à-dire capable de décoder le **MPEG-4**) ;

– un label baptisé « *prêt pour la haute définition* » sera créé et ne pourra être accordé qu'aux téléviseurs permettant la réception des chaînes HD de la TNT.

Le CSA a lancé le 12 juin 2007 un **appel à candidatures pour la diffusion de deux services sur le multiplexe « R5 » de la TNT**. La présélection des candidats devrait intervenir début novembre et les autorisations devraient être délivrées par le Conseil avant la fin d'année. **La troisième ressource disponible sur ce multiplexe a été préemptée** par la ministre de la Culture et de la communication au profit d'une chaîne de service public, France 2.

La HD s'imposant d'ores et déjà comme **le nouveau standard d'images télévisées** (production de contenus, équipement massif des téléspectateurs en récepteurs de télévision, diffusion d'un nombre croissant de chaînes HD sur le satellite et l'ADSL et, à partir de 2008, de trois chaînes majeures sur la TNT), la poursuite de son développement voire sa généralisation à terme par la voie hertzienne terrestre – par laquelle plus des deux tiers des Français reçoivent déjà la télévision – semble inéluctable. À cet effet, **l'utilisation d'une partie des fréquences libérées par l'extinction de la diffusion analogique sera vraisemblablement nécessaire**.

3.– L'engouement commercial

La perspective de généralisation de la HD suscite un engouement réel. Ainsi, les ventes de téléviseurs HD explosent en France comme dans le reste de l'Europe. D'après les données publiées par le cabinet *Screen Digest* en mai 2007, **12,8 millions de foyers étaient équipés de téléviseurs « HD Ready »** ou « *Full HD* » en Europe de l'ouest à la fin de l'année 2006, soit un taux de pénétration moyen de 8 %. La France comptait 2,1 millions de foyers équipés fin 2006 contre 0,47 million en 2005 et 0,02 million en 2004... et les estimations laissent accroire que **le cap des 3 millions de téléviseurs « HD Ready » sera passé en 2007 en France**. Seuls les Britanniques et les Allemands font mieux avec respectivement 2,86 millions et 2,66 millions de téléviseurs HD Ready vendus fin 2006. Les plus forts taux de pénétration sont ceux du Royaume-Uni et des pays nordiques, autour de 11 %.

Ce phénomène s'inscrit dans un contexte mondial porteur et l'ensemble des études s'accorde sur une pénétration rapide des téléviseurs HD, sous les effets conjugués d'un succès toujours croissant des écrans plats, de la baisse des prix des écrans HD, de la multiplication des offres de programmes HD et de l'apparition des DVD HD et lecteurs HD. On constate d'ailleurs que la TVHD connaît un réel succès dans les pays où elle a déjà été lancée, en particulier aux États-Unis où l'on comptait fin 2005 plus de 10 millions de téléviseurs HD vendus et où l'on estime

que 63 % des foyers seront équipés en 2010. Le phénomène est comparable ailleurs.

C.– LA TÉLÉVISION MOBILE PERSONNELLE

La télévision mobile personnelle (TMP) consiste en une offre de services audiovisuels diffusés **sur des terminaux mobiles individuels (écrans portatifs, téléphones, agendas électroniques de type PDA, ordinateurs portables, etc.) ou sur des récepteurs de télévision installés dans des véhicules**. Il pourra s'agir de la retransmission simultanée de chaînes de télévision déjà autorisées pour un mode de diffusion « classique » (terrestre, par câble, satellite ou ADSL) ou encore de la diffusion de nouveaux services de télévision conçus spécifiquement pour la consommation nomade. D'autres services complémentaires fondés sur l'interactivité ou la fourniture de données associées verront également le jour.

Si les opérateurs de téléphonie mobile proposent depuis début 2006 dans leurs offres haut débit (sur les réseaux dits de troisième génération) des services de télévision et des services de vidéo à la demande, **les contraintes techniques de ces technologies issues de la téléphonie mobile ne permettront pas le développement d'un marché de masse**, du fait de leur inadéquation à la diffusion vers un grand nombre d'utilisateurs simultanés. C'est pourquoi les acteurs du marché s'orientent **vers des technologies de diffusion spécifiquement adaptées aux services de télévision mobile**, qui peuvent servir un nombre illimité d'utilisateurs sur leur zone de couverture.

La télévision mobile présente des enjeux majeurs :

– des enjeux de marché : ces nouveaux services sont en effet considérés comme **des relais de croissance importants** par les opérateurs mobiles et, dans une moindre mesure, par les éditeurs et les distributeurs de services audiovisuels ;

– des enjeux industriels : la fourniture de ces nouveaux services suppose le déploiement de nouvelles **infrastructures et l'équipement** des ménages en terminaux ⁽¹⁾ ;

– plus largement, des enjeux sur la **place de la France dans la société de l'information**, à laquelle votre Rapporteur spécial est très attaché ⁽²⁾.

(1) L'équipementier finlandais Nokia est très actif à travers l'Europe pour promouvoir la solution qu'il a développée, alors qu'Alcatel Lucent soutient l'utilisation du satellite, qui ouvrirait de nouveaux débouchés au groupe (pour la fourniture de répéteurs terrestres) ainsi qu'à Thales Alenia Space (pour la construction du satellite). Alcatel Lucent est en cours de développement d'un projet baptisé « Télévision mobile sans limites » de réseau hybride terrestre et satellite pour la télévision mobile. Ce projet, auquel Orange et le centre national d'études spatiales ont décidé en juillet 2006 de s'associer, fait partie d'un des projets retenus par l'agence de l'innovation industrielle, qui financera partiellement son développement à hauteur de 38 millions d'euros (pour un budget total estimé à 98 millions d'euros). Le projet d'Alcatel pourrait être lancé en 2009 avec la mise sur orbite du satellite W2A et le déploiement d'émetteurs terrestres.

(2) Voir le rapport d'information de M. Patrice Martin-Lalande, « La société de l'information dans le budget de l'État » (Doc. AN n° 3783, 20 mars 2007).

1.– Des expérimentations concluantes

Des expérimentations de télévision mobile ont été lancées sur une large échelle dès septembre 2005. Quatre consortiums ont ainsi obtenu auprès du CSA des autorisations en région parisienne, pour des expérimentations de TMP utilisant deux normes différentes de diffusion dans les bandes de fréquences de la radio diffusion hertzienne terrestre.

Un bilan de ces expérimentations a été présenté au premier semestre 2006 : il en ressort que **la durée moyenne constatée de consommation est d'environ 20 minutes par jour, dont la moitié du temps à domicile**, 14 % dans les transports et 12 % sur le lieu de travail. Les programmes les plus plébiscités sont l'information, la musique, le divertissement, le sport, les documentaires et, pour les testeurs de Canal Plus, le cinéma.

Il apparaît, du reste, que les normes expérimentées sont matures et complémentaires avec les réseaux de téléphonie mobile à haut débit pour les aspects liés à l'interactivité. Mais **la couverture se devra d'être le plus large possible, notamment à l'intérieur des bâtiments en milieu urbain**, de façon à permettre la réception des services à domicile, **dans les transports en commun** (y compris le métro) **ou les centres commerciaux**.

2.– Un cadre législatif défini par la loi du 5 mars 2007

La loi du 5 mars 2007 a adapté le régime juridique de la TNT pour permettre au CSA de lancer des appels aux candidatures spécifiquement destinés à la diffusion de services de TMP. Elle prévoit notamment :

– une procédure d'appel à candidatures ouverte aux éditeurs de service. En fonction notamment de l'état d'avancement de l'extinction de la diffusion analogique par voie hertzienne terrestre, **le Gouvernement déposera, avant le 31 mars 2010, devant le Parlement un rapport sur la possibilité de substituer à ce mode d'autorisation des services (à des éditeurs de service) une procédure d'attribution des fréquences à des distributeurs de services** ⁽¹⁾ ;

– que lors des appels à candidatures de la TMP, le CSA réserve, en la rendant publique, une part de la ressource radioélectrique à la diffusion des services de radio et des services de communication audiovisuelle autres que de radio et de télévision ;

– une sélection des candidats qui tienne compte des engagements en matière de couverture du territoire, de qualité de réception, de conditions de commercialisation, ainsi que de production et de diffusion de programmes, en particulier d'oeuvres audiovisuelles et cinématographiques européennes et d'expression originale française ;

(1) La loi prévoit par ailleurs que le CSA remettra au plus tard le 7 mars 2008 un rapport sur le développement de la TMP ainsi que la mise en œuvre des dispositions législatives afférentes.

– que **les distributeurs sont tenus de reprendre les chaînes de service public** au sein de leurs offres ;

– une **contribution des nouveaux services au COSIP majorée de 0,1 point.**

3.– Le modèle économique et technologique

Suite à une large consultation publique menée fin 2006, des projets d'arrêtés fixant les caractéristiques techniques de diffusion des services de TMP et des équipements de réception afférents ont été notifiés en mai 2007 à la Commission européenne. Ces projets d'arrêtés retiennent en premier lieu l'utilisation de la norme européenne de diffusion terrestre DVB-H, déclinaison mobile du standard DVB-T retenu dans toute l'Europe pour les services de TNT, ainsi que le DVB-SH, standard de diffusion hybride satellite et terrestre.

Soutenue très largement, **la norme DVB-H répond immédiatement aux attentes de la grande majorité des acteurs** pour servir de support principal au développement de la TMP en France. Ce choix est, en outre, conforme aux positions déjà affichées depuis un an par Mme Viviane Redding, la commissaire en charge de la société de l'information et des médias ⁽¹⁾.

Les appels à candidatures devraient être lancés par le CSA à l'automne 2007. Le manque de disponibilité des fréquences terrestres rendant impossible à court terme le déploiement de réseaux sur la totalité du territoire, le CSA étudie, en concertation avec l'ensemble des acteurs, la possibilité de lancer progressivement les services de TMP, agglomération par agglomération, sur un réseau spécifique assurant dans un premier temps la couverture des centres-villes des 100 plus grosses unités urbaines françaises, soit environ 30 à 40 % de la population française.

Parallèlement, les discussions se poursuivent sur le **rôle que les opérateurs mobiles devraient jouer au-delà de la fonction de distributeurs** ⁽²⁾ ainsi que sur le modèle économique. Les opérateurs mobiles souhaiteraient mettre en place un modèle payant alors que certains éditeurs privilégieraient un modèle gratuit financé par la publicité.

Signalons enfin que **les services de télévision mobile lancés à l'étranger l'ont principalement été en Asie et aux États-Unis.** La Corée du Sud a vu en 2005 le lancement en moins de 6 mois de deux services de télévision mobile

(1) À cet égard, la Commission a rendu publique le 18 juillet dernier une communication qui encourage les États-membres à choisir la technologie DVB-H pour les services de TMP. L'exécutif européen prévoit d'inscrire le DVB-H comme norme à privilégier par les pays de l'Union, voire de la rendre obligatoire si son adoption par les États membres n'est pas assez rapide. Cette communication de la Commission conforte ainsi le choix français.

(2) Le groupe Canal Plus a notamment pris position en faveur d'un paiement de l'intégralité des coûts de diffusion par les éditeurs afin d'éviter que ces derniers se placent dans une position de dépendance vis-à-vis des opérateurs mobiles.

personnelle, s'appuyant sur deux réseaux et deux modèles économiques différents. Elle a ainsi été le premier pays à lancer, en mai 2005, des services de TMP.

Au **Japon**, une offre de télévision mobile gratuite, dénommée *One-Seg*, a été lancée le 1^{er} avril 2006 : elle utilise le réseau de la TNT. À l'instar de leurs voisins coréens, les Japonais s'équipent massivement des terminaux mobiles de télévision puisque plus de 5 millions auraient déjà été vendus en un an, et que 20 millions devraient l'être d'ici 2008. Si les services diffusés se limitent actuellement aux chaînes de la TNT, les éditeurs et opérateurs de télécommunications souhaitent développer de nouveaux services rémunérateurs, liés notamment à l'interactivité permise par l'accès à l'internet.

Aux **États-Unis**, l'opérateur Verizon Wireless propose depuis février 2007 une offre de services de télévision mobile dans 25 grandes villes américaines, ainsi que sur les principaux axes interurbains. L'offre, composée de 8 chaînes (comédie, sport, informations, jeunesse), est accessible à partir de 11 euros par mois.

Si de très nombreux pays en Europe ont d'ores et déjà lancé des expérimentations de services de télévision mobile aux normes DVB-H et T-DMB, des offres commerciales de services de télévision ne sont actuellement proposées que dans quatre d'entre eux : l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni et, depuis juin 2007, la Finlande.

D.– LA RADIO NUMÉRIQUE

Le dossier de la radio numérique a connu des avancées significatives au cours des derniers mois. Rappelons qu'au-delà du simple fait que **la radio ne peut pas rester le seul média en analogique**, l'intérêt du passage au numérique pour la radio est triple :

– offrir **un confort d'écoute amélioré** par rapport à la FM, un son numérique de haute qualité et des données associées aux programmes ;

– apporter **une solution à la limitation actuelle de la couverture** d'un certain nombre de radios ;

– servir de **levier de développement et d'innovation** pour l'industrie numérique française, en stimulant la recherche & développement et les activités industrielles sur le segment terrestre ou, le cas échéant, spatial, de la diffusion, ainsi que sur les terminaux de réception.

En plus du flux audio, la radio numérique permettra de bénéficier de données associées qui compléteront le programme (titre des chansons, nom des intervenants, photo et pochette de disque, cartes météo et trafic routier...) **mais aussi d'apporter de nouvelles fonctionnalités** (écoute différée, choix de la radio indépendamment de la fréquence...).

Le CSA a exploité les résultats des deux consultations publiques lancées en 2005 et 2006, qui ont permis de dégager un consensus autour d'un scénario de déploiement de la radio numérique sur les bandes III et L. Les conditions de lancement des appels aux candidatures sont en voie d'être réunies. Toutefois, plusieurs questions relatives notamment à la planification de la ressource, à la norme et aux modalités d'organisation des appels font actuellement l'objet d'une concertation entre les pouvoirs publics et les acteurs du secteur de la radio.

1.— La planification de la ressource et le choix de la norme

Le CSA a lancé une étude technique sur les possibilités d'utilisation de la bande III pour la radio numérique. En effet, cette bande de fréquences est à ce jour utilisée de manière quasi-exclusive pour la diffusion de la télévision analogique (Canal Plus). Cette étude théorique aboutit à la conclusion que trois fréquences de radio numérique dans la bande III pourraient être exploitées sur la plus grande partie du territoire métropolitain, pendant la période transitoire précédant le basculement complet des services de télévision vers le numérique ⁽¹⁾.

Sur la base de cette première étude de faisabilité, le CSA a entamé les travaux de planification qui permettraient, dans une première phase de déploiement, de couvrir de **couvrir 29 millions d'habitants en métropole** répartis sur 14 zones. Les premiers travaux de planification de fréquences de radio numérique en bande III montrent que certaines fréquences de Canal Plus devront être réaménagées afin de dégager des ressources disponibles. L'organisation et la prise en charge financière de ces réaménagements doivent être définies. **C'est en effet la première fois que des fréquences de télévision seraient réaménagées au profit de fréquences de radio.** À terme, l'objectif de couverture en bande III se situe au-delà de 85 % de la population. Cet objectif ne pourra être atteint qu'à l'arrêt de la télévision analogique.

Le Gouvernement a publié un projet d'arrêté (dit arrêté « signal ») relatif aux normes pour la diffusion de la radio numérique ⁽²⁾. Plusieurs technologies sont possibles : pour la radio numérique de terre appelée à remplacer **la FM, le gouvernement a opté pour la norme T-DMB ; d'autres technologies pourraient également voir le jour pour de la radio par satellite (ESDR) ou pour numériser les grandes ondes et les ondes moyennes (DRM).**

(1) Elle a aussi montré l'impossibilité d'exploiter des fréquences en bande III dans les zones frontalières durant cette période transitoire ce qui justifie le recours complémentaire à des canaux en bande L.

(2) Ce projet d'arrêté a été notifié par le Gouvernement à la Commission européenne. En réponse, la Grande-Bretagne a exprimé un avis circonstancié sur le projet français. Un délai (courant jusqu'en novembre 2007) est ouvert pour que chaque État membre puisse faire part de ses observations.

2.– Des expérimentations aux appels d’offres

Des expérimentations faisant appel à la plupart des technologies numériques sont en cours⁽¹⁾. Le CSA a constitué plusieurs groupes de travail chargés de poursuivre la concertation avec l’ensemble des acteurs de la filière radiophonique pour préparer les futurs appels aux candidatures. **Le débat sur la norme n’étant pas clos, aucun calendrier n’a été arrêté.** Toutefois, **un large consensus se dégage pour que la radio numérique démarre en 2008.**

En outre, les résultats des expérimentations prévus pour l’automne 2007 permettront au CSA de définir les paramètres techniques des autorisations de radio numérique (puissance nécessaire à la couverture d’une agglomération, capacité des multiplex, signalisation des services).

E.– VERS DES TÉLÉVISIONS LOCALES NUMÉRIQUES

Le numérique est une chance historique pour la télévision locale. Le numérique terrestre constitue, en effet, le support d’avenir du réseau hertzien en raison de l’extinction prévue de la diffusion hertzienne analogique pour 2011. À ce titre, la TNT est une opportunité de développement pour les chaînes locales existantes puisqu’elle devrait leur permettre **non seulement de diffuser à moindre coût mais également d’atteindre un bassin de population suffisamment important pour s’assurer de recettes publicitaires plus conséquentes.**

Certes, afin de soutenir l’émergence de télévisions de proximité et renforcer le maillage du territoire, le Gouvernement a déjà pris depuis 2004 un ensemble de mesures législatives et réglementaires favorables à leur développement, à travers un plan de relance des télévisions locales⁽²⁾.

Mais la loi du 5 mars 2007 peut représenter un tournant : elle a, en effet, prévu des facilités pour la mise en œuvre du **basculement vers le numérique** des télévisions locales. À ce titre, **les télévisions locales bénéficient d’un droit de reprise intégrale et simultanée sans lancement préalable d’un appel aux candidatures.**

(1) Ainsi, TDF a été autorisée à diffuser des programmes en modulation numérique de type DRM sur les zones de Rennes et Paris dans les gammes de fréquences 26 MHz et 55 MHz. De même, trois diffuseurs (TDF, Towercast et VDL) en partenariat avec le Groupement pour la radio numérique, qui regroupe Radio France et les principaux opérateurs privés, ont été autorisés à utiliser à Paris jusqu’en décembre 2007 des canaux en bande III et L en vue d’effectuer une expérimentation de diffusion de programmes radiophoniques et de données associées en mode numérique DMB. Les axes routiers font également l’objet de diffusions expérimentales sur les trajets Poitiers–Tours (Bande L) et Lyon–Valence (bande III).

(2) Ces mesures se sont traduites par des adaptations du dispositif de contrôle des concentrations, l’aménagement d’une fiscalité plus incitative, des modalités d’ouverture des secteurs interdits de publicité télévisée et l’adaptation de l’environnement réglementaire.

1.– Les conséquences du droit de reprise

Le CSA est tenu de lancer une consultation contradictoire au niveau national en vue de planifier un nombre suffisant de canaux pour assurer la couverture en mode numérique des bassins de vie et assurer la diversité des éditeurs de services à vocation locale. À cet effet, le CSA a procédé, à la mi-septembre, à la recomposition des multiplexes de la TNT pour libérer un canal permettant, sur les sites où cela s'avère nécessaire, la **diffusion des décrochages de France 3**, celle de France Ô en Ile-de-France et celle de **chaînes de télévision locale**.

En outre, la loi du 5 mars 2007 prévoit que le Gouvernement présentera au plus tard le 1^{er} janvier 2010 devant le Parlement un **rapport sur la mise en œuvre du droit de reprise intégrale et simultanée des télévisions locales** et proposera, en tant que de besoin, un aménagement des conditions d'extinction de la diffusion analogique des télévisions locales.

Trois grands chantiers ont ainsi été conduits et réalisés, permettant une véritable transformation du paysage audiovisuel local :

– le **choix des chaînes d'Île-de-France en TNT locale** dans le cadre de l'appel aux candidatures en Île-de-France lancé en juillet 2006. Le CSA a sélectionné, le 5 juin dernier, 7 chaînes ⁽¹⁾ pour occuper les 4 canaux disponibles, lesquelles pourraient être en mesure d'émettre d'ici la fin de l'année ;

– la **reprise intégrale et simultanée en TNT de 18 chaînes locales historiques**, conformément à la loi : ces chaînes locales sont ainsi diffusées simultanément en mode analogique et en mode numérique ⁽²⁾ ;

– l'organisation d'une consultation publique nationale sur le déploiement de chaînes locales dans 25 nouvelles zones, qui a pris fin en septembre dernier. Ainsi, ce sont 25 chaînes de télévisions locales qui seront diffusées sur la TNT d'ici la fin 2007. Si ces développements sur la TNT ouvrent pour les télévisions locales des perspectives économiques viables, ces chaînes locales, déjà diffusées en analogique, doivent assumer, jusqu'à ce que le passage au numérique soit terminé, le double coût de leur diffusion analogique et de leur diffusion numérique. **Ce n'est donc que lorsque le passage au numérique sera terminé, soit au plus tard en 2011, que les télévisions locales verront leurs coûts de diffusion diminuer de façon notable.**

(1) Les trois canaux à temps plein ont été attribués à Côté Seine, IDF 1, LTF. Le quatrième canal est partagé par quatre télévisions associatives : Demain IDF, BDM TV, Cinaps TV et Télé Bocal.

(2) Ces 18 chaînes sont TLM à Lyon, TLT à Toulouse, TV7 Bordeaux, LCM à Marseille, Clermont Première à Clermont-Ferrand, TV8 Mont Blanc à Annecy et Chambéry, Nantes 7 et Télé Nantes, 7L à Montpellier, TV Rennes, Orléans TV, Canal 8 Le Mans, TéléGrenoble, TV Tours, Cityzen TV à Caen, Angers 7, BIP TV à Issoudun et Canal 32 à Troyes.

Parallèlement, les chaînes locales doivent faire progresser leurs recettes publicitaires dans le but d'équilibrer leurs budgets. À cet effet, un nouveau modèle économique émerge.

2.— Le développement d'un nouveau modèle économique

L'ouverture de la TNT aux télévisions locales conduit ces dernières à repenser leur stratégie en terme éditoriaux comme économiques. À ce titre, la recherche d'un modèle économique viable se profile à travers diverses formes de regroupement ou de syndication :

– **la syndication publicitaire** constitue un enjeu stratégique majeur pour les télévisions locales, notamment avec **l'élargissement des bassins de vie dû à la TNT**. En effet, l'économie des télévisions locales ne leur permet pas aujourd'hui d'être à l'équilibre, voire d'être rentables, qu'à moyen terme. Pour susciter l'intérêt des annonceurs, les télévisions locales se sont dotées, depuis février 2005, d'une **régie commune, Télévisions locales et régionales associées (TLR Associées)** ⁽¹⁾. La multiplication des télévisions locales sur la TNT devrait permettre d'attirer plus d'annonceurs nationaux. En Île-de-France, les chaînes locales prévoient même la mise en place d'une syndication nationale des différentes chaînes locales pour le courant de l'année 2008 ;

– **la syndication éditoriale** résulte de l'élargissement du bassin de population avec la diffusion numérique, qui amène les télévisions locales à revoir leur programmation. Celles-ci envisagent certaines formes de collaboration en vue d'allonger leur durée d'écoute et de proposer des programmes de stock. Des syndications de programmes ont ainsi été mises en place, dont le principe consiste à diffuser un même programme sponsorisé au même moment sur plusieurs chaînes locales en échange d'espaces publicitaires ⁽²⁾.

Au total, **le renforcement de certains acteurs devrait favoriser une restructuration économique rapide du secteur des télévisions locales**. S'est plus particulièrement confirmé lors de la période récente le caractère central de deux acteurs : le groupe Hersant Média, avec son réseau de chaînes locales et son canal parisien, et le groupe Caisses d'épargne en tant que principale institution financière. Ces deux acteurs affichent l'ambition d'engager rapidement une réelle restructuration du secteur autour d'une refondation de la régie publicitaire TLR et sans doute d'une révision des stratégies de syndication éditoriale.

(1) *Créée à l'initiative des sociétés Socprint (régie du groupe Socpresse), Interdéco (régie du groupe Hachette Filipacchi Média) et des chaînes locales, TLR Associées regroupe 33 télévisions. Cette régie se charge de commercialiser leurs espaces publicitaires et propose un certain nombre de stratégies de groupe innovantes. Le chiffre d'affaires dégagé, de l'ordre de 3 millions d'euros en 2005 et à répartir entre les chaînes, demeure encore insuffisant. Néanmoins, des perspectives de croissance existent, notamment grâce à la mise en place par TLR d'une étude Médiamétrie commune accréditant du succès des chaînes locales et à la multiplication du nombre de télévisions.*

(2) *Syn TV, lancée en janvier 2007, est la première entreprise française à se positionner sur ce terrain. Ainsi, du 29 janvier au 22 avril 2007, la première saison de la série américaine 24 heures chrono a été vue simultanément par les téléspectateurs de Marseille, Lyon, Bordeaux, Tours, Grenoble, Le Mans, Clermont Ferrand, Nîmes, Toulouse et Troyes.*

III.- LES MUTATIONS DU SERVICE PUBLIC HEXAGONAL : ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DES ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

A.- FRANCE TÉLÉVISIONS ET SON VIRAGE STRATÉGIQUE

1.- Le groupe France Télévisions : une ambition à soutenir

Conformément à la lettre de mission envoyée à la ministre de la Culture et de la communication par le Président de la République le 1^{er} août 2007, **France Télévisions doit fortement affirmer son identité de service public à travers une offre culturelle plus dense, plus créative, plus audacieuse** : une offre qui marque une plus grande différence avec les chaînes privées ; une offre fondée sur des programmes populaires de qualité aux heures de grande écoute.

En liaison avec le chantier de réforme de l'audiovisuel lancé par la ministre, **un cahier des charges rénové doit être rédigé** afin d'encadrer les activités et de préciser les identités des différentes chaînes du groupe. Comme le rappelle la lettre de mission présidentielle, « **un certain nombre de synergies importantes, qui n'ont été que trop longtemps différées, doivent être mises en œuvre** ». C'est sera le rôle et l'ambition de Christine Albanel que d'expertiser et de proposer les modifications souhaitables de structures, étant précisé qu'une fusion des structures impliquerait une remise à plat des conventions collectives.

Si ce dernier chantier est probablement trop lourd à gérer dans l'immédiat, France Télévisions doit pouvoir accélérer les synergies permettant une mutualisation des fonctions. De même, une réflexion doit être conduite sur le **mode de nomination du président** de la holding public, dans le cadre d'une concertation plus générale sur la nomination des patrons d'entreprises publiques. Cette réflexion mériterait d'être élargie à la nomination des directeurs généraux de chaque chaîne.

Cette impulsion réformatrice reste compatible avec le nouveau contrat d'objectifs et de moyens, dont on rappellera qu'il s'intitule « *Gagner le pari pour la modernité* ». Votre Rapporteur spécial soulignait l'an dernier que tous les paris comportent leur part de risque : **le président de France Télévisions a effectivement fixé la barre très haut avec son triple virage éditorial, stratégique et technologique**. En particulier, France Télévisions doit mener tout à la fois une stratégie de développement et de diversification ⁽¹⁾ et une politique volontariste de différenciation de l'offre de programmes par rapport aux groupes privés, notamment au travers d'un **investissement plus important en faveur de la création audiovisuelle et cinématographique** ⁽²⁾.

(1) *Présence systématique des chaînes sur l'ensemble des supports de diffusion, déploiement progressif d'une offre HD attractive sur l'ensemble des supports (TNT, câble, satellite, ADSL, fibre optique), développement sur les nouveaux supports d'une offre de nouveaux services et de contenus spécifiques...*

(2) *France Télévisions portera ainsi ses investissements dans la création d'œuvres audiovisuelles françaises et européennes à au moins 364,5 millions d'euros en 2008.*

La volonté de réconcilier exigences de service public, créativité et accès à un large public mérite de tenter beaucoup de choses. Pour autant, et comme votre Rapporteur spécial a eu l'occasion de le préciser récemment à la chaîne publique et à l'État, ce virage est non seulement parfaitement compatible avec les termes du COM très récemment signé par l'équipe dirigeante actuelle, mais **il reste des marges de productivité à gagner à l'intérieur de l'entreprise** – comme la Cour des comptes l'a notamment relevé – avant d'envisager tout financement non lié au mécanisme de la redevance audiovisuelle. La fin du débat sur l'opportunité d'une coupure publicitaire dans les émissions de flux est donc heureuse.

LA POSITION DE LA COUR DES COMPTES SUR LE GROUPE FRANCE TÉLÉVISIONS

Dans l'insertion au *rapport public 2004* consacrée à l'évolution du groupe France Télévisions, la Cour des comptes avait souligné l'amélioration de la clarté des comptes et de la qualité de la gestion des télévisions publiques à la suite de leur regroupement sous une structure de tête unique. La Cour appelait à poursuivre les efforts entrepris dans trois directions :

– elle préconisait en premier lieu une **réforme des modalités d'exercice de la tutelle de l'État**. Celle-ci gagnerait, selon la Cour, à s'exercer **d'avantage au niveau du groupe** France Télévisions ; à laisser à celui-ci de plus grandes marges d'arbitrage sur les moyens, les personnels et la programmation, entre les sociétés de programme ; à tracer à France Télévisions des perspectives claires de moyen terme dans un contrat d'objectifs et de moyens ; enfin, à abandonner certaines modalités de contrôle, rendues progressivement obsolètes par l'arrivée à maturité de la structure de tête, telles que l'existence d'une mission de contrôle économique et financier et l'encadrement salarial exercé par la commission interministérielle de coordination des salaires ;

– elle relevait avec inquiétude **l'évolution de la croissance des coûts** de France Télévisions, qu'elle jugeait *« incompatible avec l'évolution des ressources »*, **dans un contexte d'adaptation technologique accélérée et de concurrence accrue d'un acteur dominant et puissant** : cela appelait une poursuite de la maîtrise des coûts entreprise par France Télévisions, en particulier à France 3 ;

– enfin, la Cour appelait l'État à **prendre position sur la question du financement de France Télévisions** et à ne plus différer l'arbitrage entre un effort supplémentaire demandé aux téléspectateurs par le biais de la redevance et une réduction du périmètre ou des ambitions, en termes de qualité et de diversité de programmes, de la télévision publique.

Rappelons que la mise en œuvre du plan *Synergia* prévoyait des synergies et une économie de 170 millions d'euros en cumulé sur la période 2001–2005 : ces objectifs ont été dépassés puisque ce sont 205 millions d'euros d'économies qui ont été dégagés sur la période du COM. **Votre Rapporteur spécial encourage le groupe à poursuivre sa politique d'économies et de synergies**, conformément aux objectifs fixés dans le COM 2007–2010. Ce dernier prévoit :

– la mise en place d'une filière *« technologies »* afin de parachever la réorganisation et la convergence des fonctions techniques et informatiques ;

– la recherche de synergies entre les rédactions afin de mutualiser les moyens techniques et fonctions supports des trois rédactions, tant au niveau national que régional ;

– la rationalisation de l’achat et de la gestion des stocks de programmes, afin d’accroître la circulation en interne des programmes. La création en 2006 d’un comité des achats de programmes au niveau du groupe participe déjà à la réalisation de cet objectif ;

– la maîtrise des frais généraux, en poursuivant notamment la centralisation des contrats et la mutualisation des achats par recherche de contrats groupés ⁽¹⁾.

Ces efforts permettront, à n’en pas douter, de **consolider et améliorer les résultats de l’entreprise**. En 2006, le résultat courant avant impôts de la holding s’est élevé à 2,3 millions d’euros, dont 0,3 million d’euros de résultat d’exploitation et 2 millions d’euros de résultat financier. Après résultat exceptionnel et incorporation des charges nettes d’intégration fiscale, le résultat net indique un profit de 0,9 million d’euros ⁽²⁾. Ce résultat tient compte de charges non récurrentes qui affectent le résultat d’exploitation ⁽³⁾, le résultat financier ⁽⁴⁾ et le résultat exceptionnel ⁽⁵⁾.

En 2007, l’organisation générale de la société holding et de ses relations avec les filiales, présentées dès 2001, a été globalement reconduite, moyennant un aménagement de l’organigramme. Rappelons que les **actions de la holding** sont relatives :

– au pilotage stratégique du groupe, réalisé par les directions « groupe », dont les charges sont financées par une redevance de gestion versée par les principales filiales du groupe ;

– à la gestion des directions communes dont les prestations sont refacturées aux filiales selon des clés de répartition générales ;

(1) Un plan d’action « développement durable » sera également mis en place afin d’éviter les consommations excessives, favoriser les recyclages et agir sur la préservation de l’environnement.

(2) Le résultat net a été obtenu par des mouvements sur les opérations exceptionnelles, sur les charges d’impôt sur les sociétés et les évolutions des provisions liées à l’intégration fiscale. Le bilan au 31 décembre 2006 retrace le rôle pivot de la société holding en matière de gestion des participations, de gestion fiscale et de gestion de trésorerie.

(3) À savoir une provision de 0,7 million d’euros au titre de l’engagement du programme d’action pluriannuel de la fondation France Télévisions. Le résultat d’exploitation s’explique par la maîtrise des dépenses, qui ont été strictement contenues durant l’exercice, et par la réalisation d’un chiffre d’affaires légèrement supérieur au montant prévu.

(4) À savoir une provision de 3,2 millions d’euros pour dépréciation complémentaire des titres RFO. Le résultat financier correspond principalement au rôle d’actionnaire de France Télévision SA, le produit des participations (dividendes versés par certaines filiales) permettant de couvrir les dépréciations sur les immobilisations financières et les créances.

(5) À savoir une provision de 1,6 million d’euros en contrepartie de l’abandon de créance consenti au bénéfice de RFO.

– à la conduite des opérations menées en commun (communication, relations publiques, actions liées aux programmes, service de relation avec les téléspectateurs), qui sont refacturées aux filiales, avec des clés spécifiques pour chaque opération.

Le budget de l'ensemble des directions de la holding en 2007 est de 19,4 millions d'euros, correspondant à la perception d'une redevance de management assise sur le chiffre d'affaires des sept principales filiales du groupe, au taux maintenu de 0,72 % (RFO et France 4 bénéficient d'un régime transitoire conduisant à un abattement substantiel de cette redevance). Quant au budget des directions communes pour l'année 2007, à répartir entre France 2, France 3, France 4, France 5 et RFO, il est de 7,8 millions d'euros, dont 4,7 millions d'euros de frais de personnel.

Mais rappelons que **les charges de personnel des chaînes elles-mêmes représentent 778,4 millions d'euros en 2007, dont 435,8 millions d'euros pour France 3**. Le groupe France Télévisions emploie au total 8 822 ETP permanents et 2 171 ETP non permanents.

On signalera enfin que le **coût de grille consolidé du groupe** s'est élevé à 1 878,2 millions d'euros en 2007, soit une progression de 6,7 % par rapport à 2005 : cet accroissement s'explique principalement par l'accentuation du virage éditorial amorcé il y a deux ans, mais se solde aussi par un **recul des audiences** par rapport à 2006 et même à 2005. Entre 2006 et 2007, les audiences de France Télévisions ont ainsi reculé de 4,3 % pour l'ensemble des chaînes du groupe, et de 5,2 % s'agissant des seules audiences de France 2. Entre 2005 et 2007, elles ont reculé 5,6 % pour l'ensemble des chaînes du groupe, et même de 8,1 % s'agissant des seules audiences de France 2

ÉVOLUTION DES COÛTS DE GRILLE DE FRANCE TÉLÉVISIONS

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	Budget 2007
France 2	712,8	730,7	741,9	778,0	808,1
France 3	706,4	728,5	749,8	755,0	777,6
France 4	–	–	10,8	14,6	16,0
France 5	90,1	96,7	103,7	107,8	113,7
RFO	–	71,7	152,6	156,9	162,8
Total	1 509,3	1 627,6	1 758,8	1 812,3	1 878,2

Source : France Télévisions

2.– Les enjeux spécifiques des chaînes du groupe : une stratégie à décliner

Pour accompagner le développement de l'entreprise, il est proposé de porter l'affectation du produit de la redevance audiovisuelle revenant à France Télévisions à **1 985,85 millions d'euros en 2008, soit une progression de 3,5 %** par rapport à 2007. Le montant de cette dotation tient notamment compte de deux éléments déterminants :

– un **coût de diffusion en nette progression** : aux coûts de diffusion analogique s’ajouteront en 2008 les coûts de diffusion numérique, alors que les économies liées à l’extinction progressive de l’analogique n’interviendront qu’à partir des exercices 2009 et 2010 ;

– une **augmentation limitée du chiffre d’affaires publicitaire** du groupe (+ 1,2 %) dans un contexte morose qui a été décrit précédemment.

Si le cadrage budgétaire 2008 est en cours de réalisation, le conseil d’administration de France Télévisions avait procédé pour 2007 à la répartition suivante du produit de la ressource publique entre les chaînes du groupe :

**RÉPARTITION DE LA REDEVANCE 2007
ENTRE LES CHAÎNES DE FRANCE TÉLÉVISIONS**
(en millions d’euros)

	Budget 2007	Clé de répartition (en %)
France 2	641,2	34,1
France 3	831,8	44,2
France 4	23,4	1,3
France 5	154,2	8,2
RFO	228,9	12,2
Total redevance	1 879,5	100

Source : France Télévisions

L’augmentation de 45,8 millions d’euros de la redevance affectée entre 2006 et 2007 a permis à France Télévisions de poursuivre le déploiement de la TNT sur le territoire, de développer des programmes en HD, de renforcer la grille des chaînes de la TNT et d’accentuer le virage éditorial amorcé dès 2005.

Ce dernier s’accompagne, dans le nouveau COM, d’une clarification du positionnement et de l’identité de chaque chaîne du bouquet, avec la construction d’un univers de marques :

- « *création et innovation* » pour France 2 ;
- « *générosité et proximité* » pour France 3 ;
- « *tout est spectacle* » pour France 4 ;
- « *connaissance et transmission des savoirs* » pour France 5 ;
- « *ouverture et diversité* » pour RFO.

L’accroissement des ressources a permis d’augmenter le budget des chaînes mais dans des proportions différentes. **France 2** a bénéficié d’une augmentation de son budget de 1,6 %, soit une hausse en valeur de 10,2 millions d’euros, qui lui permet de conserver une part stable dans le budget total de France

Télévisions (34,1 % contre 34,4 % en 2006). Cette augmentation est liée au renforcement de l'engagement de France 2 en faveur de la création et des événements.

L'augmentation du budget de **France 3** de 2 % en 2007, soit 16,3 millions d'euros en valeur, lui a permis de conserver la première place dans le budget total du groupe (44,2 % contre 44,5 % en 2006). Cette hausse du budget s'explique principalement par la volonté de maintenir le niveau des grilles nationales et régionales dans un contexte de concurrence accrue par l'émergence des chaînes de la TNT.

LA RÉFORME DE LA FILIÈRE DE PRODUCTION DE FRANCE 3

Rappelons que la **filière de production de France 3** a été créée en 1974 lors du démantèlement de l'ORTF et se déployait sur six stations régionales avec des moyens importants (470 personnes soit 10 % des effectifs de la chaîne). Son activité concernait environ 80 % du programme national de France 3, dans le domaine de la fiction, de la production de magazines, de la post-production et de la vidéo mobile.

Compte tenu de ses **coûts structurels très importants**, en matière de personnel notamment, et de sa localisation concentrée (alors que la majeure partie des sites de production est située en région parisienne), **la filière de production de France 3 n'a jamais pu être compétitive face au secteur privé**, l'activité production présentant constamment des comptes négatifs dans les comptes annuels de la chaîne.

Ainsi en 2005, le résultat économique du producteur après affectation d'une participation moyenne de 2,3 millions d'euros de frais généraux, se situe environ à – 1,6 million d'euros, comme en 2004. Un rapport de l'inspection générale des finances sur France Télévisions préconisait en janvier 2006 « *un schéma de défaisance respectueux des intérêts de France Télévisions et de ses salariés* »...

Aussi **une réforme de la filière de production a-t-elle été présentée** aux instances sociales nationales de France 3 : elle est en phase de validation devant les comités d'établissement régionaux. Son objectif est d'aboutir, fin 2008, à la création d'**une seule unité économique**, dotée d'un organigramme verticalisé et unifié, afin de fluidifier la ligne hiérarchique et d'optimiser la planification du personnel.

Le passage d'une structure à l'autre sera effectif au début du quatrième trimestre 2007. L'objectif principal de la réforme de la filière consiste à **réaliser une économie de charges de 7 millions d'euros**. Cette économie réalisée, les autres chaînes du groupe pourront alors pleinement s'adresser à la filière production pour obtenir les moyens techniques et les prestations de production dont elles ont besoin dans des conditions économiques acceptables.

Les principaux leviers mis en œuvre pour obtenir les économies attendues sont la réduction de la structure d'encadrement, l'optimisation de la planification et de l'organisation du travail, la mise en place d'une politique d'achats et la mise en œuvre d'un plan d'économies sur les frais de fonctionnement.

France 4 a, quant à elle, bénéficié d'une hausse conséquente (32,2 % d'augmentation, soit 5,7 millions d'euros en valeur). Son poids dans le budget

total de France Télévisions est donc passé de 0,9 % en 2006 à 1,2 % en 2007. Cette augmentation s'explique principalement par le passage à une programmation de 24 heures ainsi que par la volonté de groupe FTV de s'imposer sur la TNT. Les premiers résultats de France 4 en 2007 sont encourageants.

Le budget de **France 5** s'est accru de 3,2 %, soit 4,7 millions d'euros en valeur. France 5 conserve ainsi exactement le même poids dans le budget total du groupe (8,2 %). Cette augmentation de ressources permettra à la chaîne de maintenir ses efforts portés sur l'offre de soirée en mêlant à la fois magazines originaux et documentaires inédits.

L'augmentation de budget de **RFO** de 4 % en 2007, soit 8,9 millions d'euros en valeur, lui a permis de passer de 12 % du budget total de France Télévisions en 2006 à 12,2 % en 2007. Cet accroissement de ressources a permis notamment la couverture des opérations électorales sur les territoires du Pacifique ainsi que l'arrivée de France Ô sur la TNT en Île-de-France. Des coproductions entre RFO et les autres chaînes du groupe ont également été engagées.

LE LANCEMENT DE FRANCE Ô

Après une année test en 2005 où France Ô était diffusée par câble et satellite, la ligne éditoriale de la chaîne a évolué en 2006 : la rentrée 2006 a permis un enrichissement de la grille de la chaîne.

1. L'évolution de la ligne éditoriale en 2006

D'une chaîne de découverte de l'outre-mer, la ligne éditoriale de France Ô a évolué en 2006 vers un modèle se rapprochant d'une chaîne généraliste en réservant une large part à l'information, aux documentaires, aux concerts et aux fictions, afin d'élargir le public dans un contexte de concurrence des chaînes du satellite et du câble.

Les productions ultramarines du réseau des « Télés pays » constituent une des sources importantes d'alimentation des grilles de France Ô. S'y ajoutent les productions propres de RFO à Malakoff. En complément, la politique d'achat amorcée l'année dernière, tendant à conforter les productions de stock des stations et à élargir la ligne éditoriale, a été accrue. Un effort particulier a été entrepris afin de proposer des documentaires inédits en France, en ayant recours à l'achat de productions européennes ou étrangères.

Pour élargir son public, la grille a subi de nombreux aménagements qui se sont matérialisés par une refonte des soirées, la réorganisation de l'avant première partie de soirée avec une nouvelle exposition des journaux, une nouvelle exposition des programmes du midi, une offre du week-end considérablement enrichie, une offre de fiction originale et des documentaires inédits en lien avec l'actualité.

France Ô a réorganisé son offre d'information en améliorant le positionnement des journaux provenant des stations en fonction de leurs horaires de diffusion d'origine, et en créant une vraie tranche d'information en avant première partie de soirée.

2. La grille de la rentrée 2007

La chaîne était jusqu'à présent diffusée de façon payante par câble, satellite et ADSL. Depuis le 13 septembre 2007, **France Ô est diffusée sur le réseau francilien de la TNT gratuite**, soit un potentiel de plus de 10 millions de téléspectateurs.

La grille de rentrée de France Ô (0,4 million d'euros, coût limité par l'emploi de non permanents, l'externalisation et une hausse de la productivité) se caractérise par des nouveautés comme une nouvelle série française quotidienne (*Baie des flamboyants*) tournée en Guadeloupe et adaptée d'une « *telenovela* » mexicaine, coproduite par RFO (pour un coût total de 4,5 millions d'euros), des fictions courtes, des documentaires inédits, des débats d'actualité, des flashes d'information sur l'actualité francilienne insérés dans les journaux télévisés matinaux provenant des différents territoires d'outre-mer et d'Afrique et une case hebdomadaire sur le théâtre le vendredi soir en première partie de soirée.

Par ailleurs, RFO maintient dans la programmation de France Ô la large place faite à la culture (une dizaine d'émissions, dont plus de la moitié en fin d'après midi et début de soirée) et à l'information (vingt rendez-vous par semaine, dont un partenariat avec Courrier international et RFI).

3. Les perspectives de développement de la chaîne

Les perspectives d'évolution et de déploiement sont liées à l'accueil réservé à l'arrivée de France Ô sur la TNT en Île-de-France et aux ressources complémentaires qui pourront être consacrées à l'enrichissement du programme.

Ces ressources proviendront de recettes publicitaires supplémentaires liées à une hausse de l'audience, résultant de son exposition nouvelle sur la TNT, et d'un accroissement de la ressource publique dans le cadre des arbitrages internes effectués par France Télévisions, conformément aux dispositions expressément prévues dans le contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'État.

B.- ARTE ET L'EXIGENCE DE LA QUALITÉ

1.- Un positionnement original et mieux ancré dans le paysage audiovisuel

Quelques mois seulement après la signature du COM, présenté plus haut dans ce rapport, votre Rapporteur spécial se réjouit des **bons résultats obtenus par la chaîne culturelle franco-allemande**. Non seulement ARTE assume bien sa mission européenne auprès du public français, mais elle traite également de manière très concrète les questions européennes, en prenant le temps sur le fond et en étant accessible.

ARTE touche désormais **un public plus large**. Ainsi, en France, sur les huit premiers mois de l'année 2007, ARTE se maintient dans l'univers analogique des chaînes historiques, en se situant à 3,4 % de part d'audience contre 3,2 % sur la même période en 2006. Pour la période du 1^{er} juillet au 31 août, elle a même

atteint 3,9 % (contre 3,4 % en 2006) ⁽¹⁾. Dans l'univers numérique, ARTE résiste plutôt bien à la concurrence des nouvelles chaînes de la TNT ⁽²⁾.

Elle continue de jouer un **rôle moteur sur les nouveaux supports**. Six mois après les audioblogs (www.arteradio.com), ARTE ouvrait une plateforme de blogs (www.arte.tv/blog), en version française et prochainement en version allemande ⁽³⁾. Avec ce nouveau service, elle favorise intelligemment l'échange. De son côté, ARTE a déjà initié plusieurs blogs pour accompagner ses programmes.

Un an après le lancement du site ARTE VOD de téléchargement de programmes ⁽⁴⁾, ARTE lançait, en avril 2007, ARTE VOD en téléchargement définitif. Un quart des consommations se portent désormais sur ce type de chargement. Depuis le 1^{er} octobre, ARTE propose, dans le cadre d'ARTE+7, **une sélection de programmes d'ARTE accessible gratuitement** pendant une semaine, en *streaming* (i.e. non stockable sur l'ordinateur), sur le site internet de la chaîne ⁽⁵⁾.

Votre Rapporteur spécial souligne également que **la chaîne reste à la pointe du développement de la haute définition**. Les programmes d'ARTE en HD ont été diffusés sur TPS de mai 2006 à mars 2007 dans le cadre d'un accord de diffusion. ARTE a également participé en 2006 aux deux expérimentations du CSA, avec un bilan globalement positif, mettant en évidence les progrès substantiels accomplis par les industriels dans leur capacité à exploiter de mieux en mieux la norme MPEG-4 et le caractère particulièrement adapté à la HD des programmes d'ARTE. L'objectif est désormais de diffuser largement ARTE HD sur tous les réseaux ⁽⁶⁾.

2.— Le financement des orientations pour 2008

Le budget prévisionnel pour 2008 sera présenté au vote du conseil de surveillance à la fin décembre 2007. Il est proposé de porter l'affectation du produit de la redevance audiovisuelle revenant à ARTE–France à **223,33 millions d'euros en 2008**, en progression de 4,2 % par rapport à 2007. Cette orientation, conforme au COM, est un signe de confiance et d'encouragement.

(1) *L'opération estivale Summer of Love, commémorant l'année 1967 dans tous les genres de programmes (parmi lesquels Barbarella de Roger Vadim, Hair de Milos Forman, Saturday night fever de John Badham, un documentaire sur Woodstock, le festival de l'île de Wight avec les Rolling Stone, James Morrisson...) a été un grand succès.*

(2) *Au mois de juin 2007 en effet, ARTE s'est placée, en parts de marché, devant France 4, Direct 8, BFM TV et i-télé.*

(3) *Chaque internaute peut créer facilement son propre blog, diffuser ses textes, vidéos, photos et sons et les rendre accessibles en podcast. En mai 2007, la plateforme de blogs d'ARTE recevait 23 000 visites (85 000 pages vues).*

(4) *Offre payante en mode locatif, qui compte plus de 900 titres à ce jour dont 93 % de programmes européens.*

(5) *L'accord avec l'union syndicale des producteurs audiovisuels (USPA) favorisant cette mise à disposition a été annoncé le 27 juin 2007.*

(6) *ARTE HD est aujourd'hui diffusée en continu et en simulcast en France sur le satellite AB3 (depuis le 2 février 2007), sur les offres ADSL des opérateurs Orange (depuis le 1^{er} février) et Neuf Télécom (depuis le 7 février), sur Noos Numéricable depuis peu (septembre 2007). Des discussions sont en cours avec d'autres opérateurs.*

Mais votre Rapporteur spécial rappelle l'absence de marge de manœuvre financière dans le budget d'ARTE–France, où la ressource publique constitue la quasi-totalité du chiffre d'affaires puisque **la chaîne ne dispose pas de ressources publicitaires** et ne peut donc pas compenser une moindre évolution de la ressource publique par des augmentations de recettes annexes (le *sponsoring* ou le parrainage restant marginaux).

Cette dotation est donc calibrée au plus près, de sorte à permettre la mise en œuvre en 2008 des objectifs stratégiques inscrits dans le COM d'ARTE :

– **concentrer les efforts sur les dépenses de programmes** : le plan de production et d'achats de programmes de la société devrait augmenter de 6,3 % en 2008. Cette hausse importante doit permettre à la chaîne de consolider l'effort en faveur de la création française et européenne, notamment de fiction : 4 millions d'euros seront investis en 2008 pour la production d'une série de fiction française de six ou huit épisodes de 52 minutes. En revanche, les dépenses de programmes de la grille de journée d'ARTE–France seront stabilisées ;

– **financer la prise en charge du sous-titrage pour les sourds et les malentendants** : ARTE–France prendra également en charge le sous-titrage de 60 % des programmes apportés au GEIE (soit + 0,7 million d'euros). Fin 2008, plus de 60 % des heures de programmes apportées par ARTE France au GEIE ⁽¹⁾ ARTE seront accessibles aux sourds et malentendants ;

– **assurer la poursuite du déploiement de la télévision numérique terrestre** : il s'agira pour la chaîne de respecter le calendrier de déploiement défini par le CSA. L'évolution des coûts est estimée à ce stade à + 0,7 million d'euros net des économies réalisées sur la diffusion analogique, conformément au COM 2007–2011 ;

– **favoriser l'introduction de la diffusion en haute définition** : la mise en œuvre de cet objectif s'articulera autour du renforcement d'une diffusion simultanée en HD commencée dès 2007. Elle conduira, en outre, la chaîne à acheter et produire une partie de ses programmes dans ce standard : le budget 2008 prévoit d'ailleurs une dotation de 1,5 million d'euros à cet effet.

Par ailleurs, la progression des frais de personnel sera limitée à + 2,5 % par rapport au budget 2007 et celle des frais de structure à + 1 %. Au total, les charges d'ARTE France devraient augmenter de 4,2 % et les programmes représenter 74,4 % des dépenses totales. L'équilibre du budget sera obtenu comme les années précédentes par un **prélèvement sur le fonds de roulement de 1,4 million d'euros, ce que votre Rapporteur spécial déplore.**

(1) La chaîne ARTE est constituée en groupement européen d'intérêt économique.

C.– RADIO FRANCE ET LA DYNAMIQUE DE MODERNISATION

1.– Les excellents résultats de la stratégie de Radio France

Conformément à la lettre de mission adressée à la ministre de la Culture et de la communication par le Président de la République le 1^{er} août 2007, **Radio France doit poursuivre sa modernisation tout en promouvant la diversité éditoriale, culturelle et musicale**. Mais cette directive relève davantage du satisfecit que de la critique, tant les résultats de la stratégie initiée par le président Jean-Paul Cluzel et relayée par les équipes de la radio publique portent leurs fruits.

Il est proposé de porter l'affectation du produit de la redevance audiovisuelle revenant à Radio France à **539,46 millions d'euros en 2008**, en progression de 3,9 % par rapport à 2007.

Cette dotation en hausse permettra de **renforcer la valeur ajoutée de service public de Radio France**. Cet objectif se trouve facilité par les décisions de **positionnement de chacune des sept chaînes**, qui ont été opérées dans un souci de renforcement des missions de service public, de complémentarité des chaînes entre elles et de maintien de leur audience face au développement de la concurrence. Rappelons les objectifs propres à chaque chaîne :

– pour **France Inter**, rénover la grille de programme dans le respect de ses valeurs pour retrouver la confiance des auditeurs. Une première réorganisation de la grille a été effectuée à la rentrée 2006. La nouvelle grille a permis de stabiliser l'audience de la chaîne en 2006 au niveau de 2005 ;

– pour **France Info**, conforter son statut de chaîne d'information de référence avec une antenne moins répétitive, plus conviviale et une diffusion élargie ;

– pour **France Bleu**, renforcer l'ancrage local tout en s'adossant à une stratégie de réseau et en complétant sa présence territoriale ;

– pour **France Culture**, renforcer son positionnement de chaîne des savoirs en phase avec les débats de son temps et au service d'une ambition artistique et patrimoniale unique ;

– pour **France Musique**, élargir son répertoire et son offre de concerts pour mettre en valeur la vie musicale en France et dans le monde ;

– pour **Le Mouv'**, faire partager aux jeunes les valeurs de service public avec un programme ambitieux fondé sur l'information et les découvertes musicales ;

– et, enfin, pour **FIP**, élargir l'audience du seul espace radiophonique dédié aux découvertes musicales les plus éclectiques.

Soulignons néanmoins que depuis 2005, l'audience des chaînes de Radio France diminue légèrement, en audience cumulée, dans le cadre d'un effritement général de l'audience de la radio, mais également en part d'audience, poursuivant une tendance observée depuis quelques années, au bénéfice notamment de RMC. Cependant, **les changements de grille opérés à la rentrée 2006**, sur France Inter par exemple, **commencent à porter leurs fruits**.

Radio France a également entamé un programme de recherches qualitatives dans le but de mieux comprendre les différents auditoires et ainsi répondre le mieux possible à leurs attentes⁽¹⁾. En outre, la société va développer un baromètre de satisfaction afin de mesurer la perception par les auditeurs de la diversité des émissions des stations publiques.

Surtout, et afin que cette offre soit pleinement mise en valeur, la stratégie de diffusion est double, Radio France devant s'inscrire dans le mouvement de numérisation de la diffusion tout en favorisant l'extension de la diffusion en FM, dans le cadre de la re-planification de la bande FM actuellement en cours. L'internet est également un moyen privilégié de renforcer l'offre par des contenus enrichis et plus accessibles avec, notamment, la mise en place de chaînes thématiques dérivées.

2.– Maîtriser les coûts du chantier de réhabilitation de la Maison de Radio France

On a déjà évoqué les chantiers majeurs que représentent pour Radio France **l'arrivée de la radio numérique** et la modernisation de son cahier des charges (notamment s'agissant des **règles relatives à la publicité**).

Le troisième chantier majeur est celui de **la réhabilitation de la Maison de Radio France**, rendue nécessaire pour des raisons de sécurité. Cette dernière est confrontée à un projet immobilier d'une ampleur sans précédent (383,6 millions d'euros sur 2005–2013) qui va structurer son fonctionnement pour les sept prochaines années.

Tout en souscrivant pleinement à ce projet indispensable et légitime, votre Rapporteur spécial ne peut que constater la **dérive régulière des coûts prévisionnels depuis trois ans**.

Une grande partie de l'explication réside dans le re-dimensionnement du projet, lié notamment à la construction d'un parking et d'une salle de concert. La réhabilitation permettra, en effet, de **doter les formations musicales de Radio France d'une salle de 1 500 places**, dont l'ouverture est prévue pour octobre 2012. Il s'agit d'un apport décisif à la politique culturelle menée par Radio France, politique dont votre Rapporteur spécial tient à souligner l'utilité et l'excellence.

(1) En 2006, un travail a été mené spécifiquement avec les auditeurs de France Musique et de France Info.

Pour autant, **une réévaluation à la hausse des coûts du chantier est intervenue en avril 2007**. Plusieurs facteurs ont alourdi son coût total :

– le rephasage des travaux qui a augmenté le coût actualisé en euros courants ;

– la réévaluation du coût total du projet définitif à périmètre constant en février 2007 (+ 16 millions d’euros, malgré 5 millions d’euros d’économies sur le coût total du projet identifiées par Radio France) ;

– des **taux d’actualisation réels** plus élevés que prévu : 5 % en 2005 et 3 % en 2006 contre 2,5 % dans le COM (+ 18 millions d’euros) ;

– l’installation d’un **orgue dans l’auditorium**, initialement non prévue (+ 6 millions d’euros) ;

– des travaux supplémentaires de **désamiantage** (+ 7,6 millions d’euros) ;

– et une augmentation de la provision pour aléas, comprise dans le coût total du projet (+ 0,7 million d’euros).

Du reste, d’après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les réponses des entreprises aux appels d’offre pourraient encore alourdir la facture. **La vigilance de la commission des Finances devant s’exercer pleinement, votre Rapporteur spécial effectuera un contrôle sur pièces et sur place à la maison de Radio France** afin de prendre la mesure actualisée de l’évolution des coûts et d’apprécier la cohérence des moyens de financement.

Le tableau ci-contre présente les coûts prévisionnels dans leur dernier état d’actualisation.

COÛT TOTAL DE LA RÉHABILITATION DE LA MAISON DE LA RADIO

(en milliers d'euros courants – hors taxes)

	2005* année 1	2006 année 2	2007 année 3	2008 année 4	2009 année 5	2010 année 6	2011 année 7	2012 année 8	2013 année 9	TOTAL 2005-2013
Coûts de fonctionnement liés à l'évacuation de la zone interdite	5 953	6 070	6 307	6 374	6 483	6 615	6 759	6 871	7 839	59 270
Coûts de la réhabilitation, dont :	6 756	13 047	17 577	57 894	27 179	26 975	36 750	37 851	30 843	254 871
<i>Besoin de financement lié aux locataires</i>	–	93	1 141	1 170	1 441	1 724	1 766	1 809	1 854	10 997
<i>Fonctionnement (hors amortissements)</i>	721	1 316	3 717	2 055	4 345	4 540	2 412	3 513	1 555	24 175
<i>Investissement</i>	6 035	11 638	12 718	54 669	21 393	20 711	32 572	32 529	27 434	219 699
Total en euros courants – solution de base	12 709	19 117	23 884	64 268	33 662	33 590	43 509	44 722	38 682	314 141
Coûts liés à l'auditorium	38	16	964	157	4 714	16 304	12 010	–	–	34 202
Coûts liés au parc de stationnement	–	727	6 862	15 109	4 421	195	–	205	210	27 728
Coûts liés au désamiantage	–	–	1 425	–	2 276	–	1 913	1 961	–	7 574
Total en euros courants – projet complet	12 747	19 860	33 135	79 534	45 073	50 089	57 432	46 888	38 892	383 645
<i>Total fonctionnement</i>	6 674	7 479	11 165	9 599	12 269	12 879	10 937	12 194	11 247	94 442
<i>Total investissement</i>	6 073	12 381	21 970	69 935	32 804	37 210	46 495	34 694	27 645	289 203

* Remarque : les coûts 2005 ont été majorés des 333.000 euros versés dès 2004 au titre de l'investissement

Source : Radio France (octobre 2007)

D.- L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL ET L'AMBITION PATRIMONIALE

1.- Une gestion efficace de l'INA

C'est assez rare pour être souligné : **l'Institut national de l'audiovisuel (INA) est passé en quelques années d'une situation de crise à un assainissement de sa gestion lui permettant désormais de jouer un rôle incontournable au sein du paysage audiovisuel français.**

Si l'essentiel du mérite en revient au président Hoog et à ses équipes, le contrat d'objectifs et de moyens constitue un outil d'entraînement particulièrement efficace. **Les deux premières années d'exécution du COM sont conformes aux objectifs.** Au terme de la deuxième année d'exécution du contrat, sur 18 indicateurs, 15 ont été atteints ou dépassés (10 indicateurs ont dépassé la cible en 2006) et 3 n'ont pas atteint la cible fixée dans le COM :

– le taux d'occupation du centre de consultation de l'INA à la bibliothèque nationale de France n'atteint que 50 %, pour une cible de 60 %. La demande universitaire suite à la réforme « Licence, Master, Doctorat » ayant évolué, elle s'attache plus désormais à l'identification des sources qu'à l'analyse détaillée de corpus élaborés, très consommatrice de temps. Cette évolution peut expliquer que le taux d'occupation du centre de consultation de l'INA à la BNF ait été plus faible que prévu ;

– l'ouverture d'un point d'accès des chercheurs à la consultation du dépôt légal n'est pas atteinte non plus. Mais ce point d'accès devrait être entièrement opérationnel dans le courant de l'année 2007 ;

– la part des frais généraux dans l'ensemble des charges d'exploitation (frais de personnel et de fonctionnement) atteint 4,1 %, ce qui est supérieur au taux fixé comme objectif pour l'année 2006 (3,8 %). Cependant, ce résultat est paradoxalement dû à la bonne maîtrise des charges d'exploitation qui s'élèvent à 98,1 millions d'euros pour un montant budgété à 99,7 millions d'euros, les frais généraux (3,98 millions d'euros) étant en ligne avec le budget initial.

Concernant la modernisation de la gestion, le décret du 23 décembre 2006 portant modification du décret de juin 2004 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'INA a institué le nouveau régime financier de l'Institut qui fonctionne désormais sans agence comptable. L'accroissement de la qualité de gestion passe surtout par la poursuite de la modernisation de l'organisation interne grâce à la mise en place et l'amélioration de procédures de *reporting* et de maîtrise des charges et à la rationalisation notamment des structures financières et comptables de l'INA.

2.– La sauvegarde et la valorisation réussies du patrimoine

Grâce à la recherche d'une plus grande efficacité et d'une meilleure gestion, l'ambition de l'INA est de toujours mieux valoriser et protéger le patrimoine. Pour l'y aider, le projet de loi de finances porte l'affectation du produit de la redevance audiovisuelle revenant à l'INA à **83,31 millions d'euros en 2008**, en progression de 3,6 % par rapport à 2007.

Grâce à ce soutien, l'INA devra approfondir son travail de **sauvegarde et d'enrichissement des collections**. Le plan de sauvegarde et de numérisation des fonds menacés de dégradation physico-chimique est entré dans une phase d'accélération qui permettra **la sauvegarde intégrale des collections à l'horizon de 2015** (soit 820 500 heures de programmes audiovisuels enregistrés sur des supports analogiques périssables), ainsi que leur conservation pérenne. En 2006, 37 % des archives menacées ont été sauvegardées en numérique (pour un objectif de 35 %).

L'enrichissement des collections se poursuit par l'acquisition et la mise en valeur des fonds. Quant au **dépôt légal** ⁽¹⁾, son périmètre atteindra en 2009 une taille représentative du paysage audiovisuel français (100 chaînes de télévision et 20 chaînes de radio).

Par ailleurs, l'INA œuvre à **la valorisation et l'exploitation des collections** en construisant une offre pertinente et enrichie dans le respect des ayant droit. Ainsi, l'accès aux fonds doit s'améliorer par la poursuite de la mise en ligne des fonds de l'INA pour les professionnels (INAmédia) et le développement d'une offre payante et gratuite sur l'internet des collections de l'INA pour le grand public ⁽²⁾, sans délaisser la province grâce à la mise en place de postes de consultation du dépôt légal dans les délégations régionales de l'Institut.

L'exploitation des collections a également atteint de bons résultats, le chiffre d'affaires des cessions de droits s'élevant à 15,2 millions d'euros en 2006 pour un objectif fixé à 11,4 millions d'euros dans le COM.

Dans le même temps, l'ouverture vers le monde éducatif et culturel se poursuit, marquée par **l'ouverture de l'école supérieure de l'audiovisuel et du numérique** (INA^{Sup}) en octobre 2007. L'INA forme déjà plus de

(1) On rappellera que le patrimoine audiovisuel de l'INA a deux origines : les fonds en provenance du dépôt légal et les fonds d'archives de télévision et radio provenant des chaînes publiques, auxquels il faut d'ailleurs rajouter un fonds d'actualités cinématographiques. Les profils de ces deux fonds en termes de conservation sont très différents. Parce que le dépôt légal date de 1995, ses fonds ne connaissent pas de problème particulier à l'heure actuelle (car ils sont en format bêta SP ou sous fichiers numériques MPEG, ces fichiers étant eux-mêmes reportés sur des disques optiques ou des supports magnétiques informatiques).

(2) Concernant l'accès aux collections, le nombre d'heures accessibles en ligne pour les professionnels atteint 346 100 heures (pour une cible de 325 000 heures) et le nombre d'heures accessibles pour le grand public sur le site www.ina.fr, visité par plus de 7 millions d'internautes depuis avril 2006, atteint en 2006 12 213 heures (pour une cible de 10 000 heures).

4 000 professionnels, élèves, étudiants ⁽¹⁾ et apprentis ⁽²⁾ du secteur audiovisuel et multimédia chaque année. Mais à la différence du cinéma, la radio et la télévision n'ont pas suscité l'émergence de lieux d'études supérieures de référence, bien que ces médias influencent directement la société et forment le socle d'une culture populaire bien réelle.

L'expérience acquise en matière de formation conduit désormais l'INA à ouvrir, avec INA'Sup, une formation diplômante ⁽³⁾ aux métiers de production, de gestion et de conservation de patrimoines audiovisuels et numériques. Votre Rapporteur spécial salue cette initiative, cohérente avec la revalorisation du rôle de l'INA et sa situation de premier centre européen de formation aux métiers de l'image et du son.

*

* *

IV.- LE RAYONNEMENT INTERNATIONAL : RÉFORMER L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR

A.- LE TEMPS DE LA RÉFORME

Comme votre Rapporteur spécial le rappelait l'an dernier, **l'audiovisuel français extérieur fait l'objet de nombreuses critiques** liées à l'empilement des structures, aux coûts de fonctionnement, à l'adéquation insuffisante des modes de communication aux usages de chaque région du monde ou encore à l'absence de synergies entre des intervenants dont les missions sont pourtant complémentaires. Si des synergies sont possibles entre tous ces acteurs, elles ne peuvent se mettre en œuvre sans une unification du discours de l'État-actionnaire, dont la stratégie et les orientations apparaissent souvent opaques voire contradictoires.

À ce titre, votre Rapporteur spécial, qui a été auditionné le 25 octobre dernier par le **comité de pilotage** créé en juin dernier et **animé par MM. Georges-Marc Benamou et Jean-David Lévitte**, conseillers à la Présidence de la République, se réjouit du chantier de réforme de l'audiovisuel extérieur lancé cet été par l'Élysée, en liaison avec les ministères chargés des affaires étrangères et de la communication, et qui doit aboutir courant novembre à des propositions concrètes.

(1) L'INA développe des activités de formation initiale qui vont du BTS à l'enseignement supérieur. En 2006, il a mis en place un Master en partenariat avec Télécom Paris et ouvrira une quatrième option BTS sur les métiers du montage image.

(2) Habilité à collecter la taxe d'apprentissage, l'INA contribue au développement de l'apprentissage dans le secteur audiovisuel en accueillant un nombre croissant d'apprentis en CFA.

(3) INA'Sup délivrera des diplômes de niveau Master à l'issue de deux années de formation. Le 21 mars 2007, la publication du décret modifiant les statuts de l'INA pour l'autoriser à délivrer des diplômes au nom de l'État, ainsi que la parution le 27 avril 2007 de l'arrêté portant création du diplôme de l'INA, lui ont donné les outils réglementaires nécessaires.

Selon la suite qui sera apportée à ces conclusions et la célérité avec laquelle elles seront mises en œuvre, le Bureau de votre commission, qui avait décidé, le 25 juillet dernier, d'inscrire la réforme de l'audiovisuel au programme de la **mission d'évaluation et de contrôle** (MEC), appréciera la forme la plus pertinente que prendra l'indispensable association du Parlement aux décisions de réforme de notre présence audiovisuelle extérieure.

Sans attendre, votre **Rapporteur spécial s'est rapproché des magistrats de la troisième chambre de la Cour des comptes**, présidée par M. Jean Picq, afin d'évoquer les modalités de collaboration entre le Parlement et son précieux allié de la rue Cambon.

LA POSITION DE LA COUR DES COMPTES SUR L'ORGANISATION ET LES PRIORITÉS DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR

La Cour des comptes, dans son *rapport public 2003*, avait procédé à un bilan de l'action audiovisuelle extérieure depuis 1990. Elle relevait notamment :

– le coût croissant de cette action, qui mettait la France à parité en termes d'engagement budgétaire avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne, sans en retirer une audience comparable ;

– le nombre élevé des opérateurs de l'audiovisuel extérieur (TV5, CFI, RFI, pour citer les principaux), des ministères de tutelle concernés et leur insuffisante coordination ;

– l'instabilité de la politique audiovisuelle extérieure, dont les priorités avaient varié de façon erratique ;

– la discordance entre la composition du capital des sociétés de l'audiovisuel extérieur, et les responsabilités d'orientation stratégique, qui relevaient des tutelles et non de l'actionnaire de référence.

La Cour des comptes, dans ce contexte, recommandait qu'un réexamen d'ensemble du dispositif permette de resserrer celui-ci, de clarifier le rôle des actionnaires et des tutelles, de renforcer le rôle des sociétés nationales de programme, et de mettre en place une définition claire des priorités et une coordination interministérielle effective de l'action des départements intéressés.

Par rapport à la situation décrite par la Cour des comptes en 2003, les évolutions constatées depuis n'ont pas inversé les tendances observées, mais ont plutôt eu tendance à les confirmer.

La priorité retenue en faveur de l'information internationale s'est traduite par la création d'un nouvel opérateur, la chaîne France 24, détenue à parité par France Télévisions et TF1, et dont les subventions (80 millions d'euros en 2006) sont inscrites au budget du Premier ministre. Le dispositif audiovisuel s'est enrichi d'un nouvel opérateur et d'un nouveau département ministériel de tutelle. Cette situation appelle plus que jamais l'examen d'ensemble et la mise en cohérence des moyens publics... que la Cour des comptes appelait déjà de ses vœux en 2003.

C'est pourquoi elle a décidé de procéder dans la deuxième moitié de l'année 2007 à un contrôle de l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel extérieur relevant de sa compétence, afin d'être en mesure de formuler au début de l'année prochaine des observations et des recommandations qui prolongeront celles de 2003.

Votre Rapporteur spécial entend prolonger les réflexions de la Cour des comptes au printemps 2008, une fois achevés les contrôles que conduit actuellement la Cour.

Les scénarios de rapprochement et les options de réorganisation de l'audiovisuel extérieur sont multiples. Quel est le bon schéma institutionnel ? Comme viennent le rappeler les difficultés actuelles de la BBC, souvent prise en modèle et pourtant contrainte à un plan d'austérité très coûteux en emplois, il n'existe pas de réponse unique et inattaquable à cette question lancinante dans la réflexion sur le système audiovisuel français. Comme en témoignent les très nombreux rapports publiés ces dernières années sur l'audiovisuel extérieur.

Plusieurs options pertinentes – plus ou moins compatibles les unes avec les autres – **ont, ces dernières semaines, été évoquées :**

– l'accélération radicale des synergies permettant une mutualisation des fonctions entre les sociétés existantes (ressources humaines, informatique...) ;

– la création d'un « portail commun » d'accès aux sites internet des sociétés (lesquelles continueraient à capitaliser sur le rayonnement international de leur marque propre) ;

– la reconstruction de l'audiovisuel public autour de la marque emblématique du service public national, France Télévisions, elle-même partie prenante au capital de quasiment toutes les sociétés ;

– la création d'une société holding intégrant l'ensemble des acteurs (France 24, RFI et TV5 Monde), pilotée depuis l'agence des participations de l'État, en maintenant – ou pas – la place de France Télévisions dans cet ensemble nouveau, ce qui permettrait de renforcer la vision stratégique de l'État–actionnaire tout en lui offrant un outil de pilotage de sociétés comme ARTE, Euronews, Canal France International ou les filiales de RFI (dont Monte Carlo Doualiya) ;

– le repositionnement stratégique de chaque société dans la chaîne de production et d'édition des programmes (l'information pour France 24, la diffusion pour TV5...) indépendamment du support médiatique de diffusion (radio, internet, télévision) ;

– la fusion de France 24, TV5 et RFI ;

– la fusion des rédactions de RFI et de France 24 au sein d'une nouvelle entreprise ;

– la sortie de Canal France International (CFI) du périmètre de l’audiovisuel extérieur, par exemple en l’intégrant à l’Institut national de l’audiovisuel.

Dans l’**attente à la fois des recommandations du comité de pilotage élyséen fin 2007 et des conclusions définitives de la Cour des comptes au deuxième trimestre 2008**, votre Rapporteur spécial ne prendra pas position immédiatement sur un schéma particulier de réorganisation institutionnelle – et ce d’autant plus que **la question de l’organisation** (fusion, synergies, holding) **ne doit être réglée qu’une fois définies les priorités et les missions** que l’on cherche à donner à l’audiovisuel extérieur de notre pays –, mais rappellera un certain nombre d’éléments de constat et d’orientations incontournables.

1.– Définir les missions de l’audiovisuel extérieur avant d’en calibrer les moyens

À en croire le projet annuel de performances de la mission *Médias*, l’audiovisuel extérieur vise deux objectifs majeurs : rendre les programmes audiovisuels français les plus accessibles possible aux publics étrangers et à nos compatriotes expatriés ; favoriser la diversité culturelle et la démocratisation des pays du Sud en soutenant la modernisation de leurs médias. Intimidante est cette mission au regard du quotidien dans lequel les opérateurs de l’audiovisuel extérieur se débattent parfois pour assurer leur survie et boucler leur budget chaque année !

De plus, les opérateurs de l’audiovisuel extérieur peuvent se voir assignées des missions très spécifiques, comme la promotion de la francophonie pour TV5 ou celle d’un point de vue français sur l’actualité du monde pour France 24... sans que ces missions puissent toujours être traduites en objectifs opérationnels parfaitement clairs.

C’est tout l’enjeu du chantier de réforme en cours que de **réfléchir, préalablement à toute décision, à la définition des objectifs de notre présence audiovisuelle extérieure, avant d’en calibrer les moyens et d’en dessiner la structure institutionnelle** la plus adaptée. En tout état de cause, il est important de rappeler que la question des moyens ne peut être appréhendée indépendamment de celle des missions que l’on assigne aux opérateurs.

Le respect de cet ordre logique des choses est une condition du succès ou de l’échec du chantier actuel de réforme. Et ce d’autant plus que la question du champ de l’audiovisuel extérieur est complexe et délicate : si RFI et TV5 Monde assurent clairement une mission liée à politique audiovisuelle extérieure de la France, la réflexion devient plus subtile quand on analyse le rôle d’opérateurs comme France 24, Médi 1 ⁽¹⁾ ou Monte-Carlo Doualiya ⁽¹⁾, et quand on envisage

(1) Médi 1 (Radio Méditerranée International) est une chaîne de radio généraliste bilingue (français/arabe) installée à Tanger et financée à 49 % par la CIRT (compagnie internationale de radio et télévision), société française filiale à 100 % de la SOFIRAD. La CIRT a pour fonction essentielle de gérer le personnel

surtout d'y inclure des chaînes comme ARTE ou Euronews ⁽²⁾. Sans oublier le rôle joué par Canal France International et même par le prestataire d'informations internationales qu'est l'Agence France–Presse...

Aussi le panorama simple dessinant un audiovisuel extérieur composé de trois opérateurs complémentaires (RFI pour la radio, TV5 pour la télévision et CFI pour la coopération audiovisuelle) a-t-il largement été remis en cause par l'émergence de nouveaux intervenants et l'évolution profonde des supports de diffusion.

France 24, qui échappe en partie au contrôle des administrations assurant la tutelle des opérateurs audiovisuels, est avant tout une chaîne d'information dont la cible n'est pas la France et la langue pas forcément française... là où un organe comme TV5, par exemple, se présente comme un opérateur de la francophonie et une chaîne généraliste et multilatérale. Quant à ARTE, elle est moins un organe extérieur de l'audiovisuel français que la réunion d'une chaîne française et d'une chaîne allemande.

2.– Mettre en place un véritable pilotage opérationnel

Alors que la création de la mission interministérielle *Médias* en 2007 devait, dans la logique de la LOLF, permettre aux différentes administrations chargées d'engager la dépense publique en matière d'audiovisuel extérieur de travailler de façon plus concertée, un constat d'échec s'impose : **les frontières entre la direction du développement des médias, le ministère de la Culture, le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Budget restent toujours aussi rigides.**

L'audiovisuel extérieur souffre, à l'évidence, d'une déficience de pilotage politique et administratif. Certaines entreprises doivent parfois dialoguer avec deux, trois ou quatre administrations différentes, dont le discours n'est pas toujours clair et cohérent : direction de l'audiovisuel de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du ministère des Affaires étrangères, direction du développement des médias (DDM) des services du Premier ministre, ministère de la Culture et de la communication, direction du budget et Agence des participations de l'État à Bercy ⁽³⁾.

français détaché auprès de Médi 1, à savoir 18 personnes (journalistes et techniciens) : en 2008, le programme Audiovisuel extérieur accordera une subvention de 1,07 million d'euros pour financer les salaires et les charges sociales afférentes.

(1) Anciennement baptisée RMC–Moyen Orient, Monte Carlo Doualiya est une station de radio publique française arabophone (à destination du Moyen Orient, du Golfe et du Maghreb), filiale à 100 % de RFI : en 2008, le programme Audiovisuel extérieur la financera à hauteur de 4,77 millions d'euros.

(2) On précisera, à toutes fins utiles, qu'Euronews, société basée à Lyon, est détenue par un groupement de télévisions publiques européennes issues de l'UER.

(3) RFI est l'une des victimes les plus flagrantes de cet empilement des tutelles qui vient amplifier l'hétérogénéité des financements publics l'affectant déjà (subvention budgétaire et quote-part de la redevance audiovisuelle).

Pourtant, **il est plus que jamais crucial d'unifier le discours de l'État-actionnaire et d'assurer la cohérence du pilotage des sociétés audiovisuelles**, qu'il s'agisse des circuits de financement ou encore de l'harmonisation des conventions collectives. Le conseil de l'audiovisuel extérieur de la France (CAEF) n'a plus été réuni depuis 1996 et n'est probablement pas l'outil adapté. Les réflexions en cours devront trouver une réponse adéquate.

3.— Opter résolument pour l'architecture multimédia

Pour assurer le rayonnement de ses idées, de sa culture et de sa langue dans le monde, la France doit s'appuyer sur les trois médias de masse audiovisuels, complémentaires par leurs modes de consommation : **la radio, la télévision satellitaire et l'internet**. Si chacun des trois médias dispose d'atouts propres et permet plus particulièrement de toucher des publics et des zones spécifiques, c'est leur mise en cohérence qui constitue la clef du développement des opérateurs de l'audiovisuel extérieur.

Comme on le rappelle souvent, **le modèle traditionnel de la radio internationale**, né de la guerre froide et sur lequel repose encore largement l'organisation de RFI, **ne correspond plus à l'état du monde ni aux modes de consommation actuels** de la radio⁽¹⁾. Il doit être fondamentalement remis en question afin de mieux correspondre aux attentes de publics beaucoup plus exigeants qu'auparavant, dans le contexte d'une offre médiatique sans cesse croissante, en concurrence directe non plus seulement avec les autres grandes radios internationales, mais aussi avec des radios locales très professionnelles, et surtout avec les médias plus récents (télévision, internet, téléphone mobile) qui traversent désormais les frontières et dont la consommation progresse chaque année de façon soutenue.

Votre Rapporteur spécial relève d'ailleurs qu'**il n'existe aucune politique de la présence française sur l'internet** ni aucun outil performant pour diffuser les valeurs de la France, ses débats, ses messages, ses positions, son regard sur le monde... Or, l'internet, par ses caractéristiques techniques, économiques et sociologiques, est devenu en quelques années un média transfrontière encore plus efficace que la télévision et la radio. En touchant plus d'un milliard d'internautes, il n'est plus réservé aux pays très développés d'Amérique du Nord, d'Asie et d'Europe. Toutes les études démontrent, en effet, que, parmi les élites économiques et intellectuelles, et de plus en plus parmi les classes moyennes, l'utilisation de l'internet se banalise et se développe très rapidement, y compris dans les pays émergents ou en développement⁽²⁾.

(1) La radio, média relativement déclinant dans les pays développés et émergents, reste en revanche un vecteur puissant dans les pays en développement (Afrique subsaharienne notamment) et joue souvent un rôle de premier plan dans les pays en situation de crise ou de post-crise.

(2) Voir le rapport d'information sur la société de l'information dans le budget de l'État, précité.

4.– Renforcer les synergies entre les entreprises

À l'ère du multimédia, il faut mettre en synergie les acteurs de l'audiovisuel extérieur. Chacun des opérateurs de l'audiovisuel extérieur ayant des forces et des faiblesses propres, il est raisonnable de croire que davantage de synergies est possible : soit par le renforcement des coopérations existantes (y compris celles avec l'AFP et les chaînes de France Télévisions), soit par la mise en place de synergies nouvelles.

Cette dernière orientation est indispensable au moment où France 24 est venue s'inscrire dans un paysage audiovisuel déjà riche en intervenants. Même si beaucoup a été fait en un an, la chaîne française d'information internationale peut renforcer encore ses partenariats : avec l'AFP pour l'achat d'images et de dépêches et pour la mise en place de correspondants audiovisuels dans quelques bureaux de l'agence ; avec l'Agence d'images internationale (AITV), agence de presse de RFO, pour l'achat d'images ; ou encore avec TV5, RFI et les deux chaînes parlementaires.

Mais s'il est crucial que tous les acteurs travaillent ensemble, **la réflexion sur les synergies ne saurait s'en tenir aux seuls échanges de prestations et de services entre les opérateurs existants**. Sans préjuger des conclusions du chantier de réforme en cours, votre Rapporteur spécial considère que l'intégration de chaque média autonome au sein de **structures « multimédia » favorisant la diffusion simultanée d'un même message sur plusieurs supports (avec une seule unité de production et plusieurs outils de diffusion)** est une évolution inéluctable, qui doit guider la réforme. La question de la création d'un groupe audiovisuel unique ne doit pas être taboue.

5.– Clarifier la place de France Télévisions

Votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de souligner la place singulière de France Télévisions dans le paysage de l'audiovisuel extérieur.

Rappelons, au préalable, la complexité des circuits financiers. Si ARTE–France est financée grâce à la redevance audiovisuelle, RFI est dotée à la fois par affectation du produit de la redevance et par subvention budgétaire... alors que TV5 Monde n'est subventionnée que par le programme *Audiovisuel extérieur*. Quant à France 24, elle bénéficie d'un financement assuré par un programme dédié au sein de la mission *Médias* mais contraint par les termes mêmes d'une convention signée par l'État. Les circuits de financement se complexifient quand on considère la place qu'occupe France Télévisions (elle-même affectataire de l'essentiel du produit de la redevance) dans ce système.

France Télévisions est, en effet, au cœur de presque tous les dispositifs capitalistiques des opérateurs extérieurs. Le groupe public participe ainsi à hauteur de 4,2 millions d'euros dans le budget de TV5 Monde, dont il possède 47,5 % du capital, et il détient 45 % du capital social de ARTE–France, cette

dernière étant actionnaire à hauteur de 12,5 % dans TV5 Monde, de 11 % dans France 4 et de 25 % dans CFI... CFI dont France Télévisions détient les 75 % restant depuis quatre ans et vers lequel le groupe a transféré toutes ses activités de coopération télévisuelle. France Télévisions détient de plus, à parité avec TF1, la société anonyme France 24, ainsi que 23,7 % de *Euronews* ⁽¹⁾.

La réforme de l'audiovisuel extérieur devra régler la question de la place que doit tenir France Télévisions. Rappelons plus en détail les relations que cette dernière entretient avec trois acteurs clefs du paysage audiovisuel.

FRANCE TÉLÉVISIONS ET L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR

– France Télévisions et TV5 Monde :

Détenant 47,4 % du capital de TV5 Monde, le groupe France Télévisions en est son actionnaire principal. Cela se traduit par une **présence au conseil d'administration** de TV5 Monde de quatre personnes issues du groupe (sur les neuf administrateurs représentant les chaînes actionnaires). Les représentants de France Télévisions participent en outre aux réunions préparatoires des conseils que la direction de TV5 Monde organise pour les tutelles (ministère des Affaires étrangères et DDM) et ont été souvent associés aux réunions gouvernementales, des hauts fonctionnaires ou des ministres responsables de TV5 Monde.

Par ailleurs, France Télévisions contribue au budget de TV5 Monde grâce à un **apport financier annuel** (4,2 millions d'euros en 2007, soit 6 % de la contribution française, sur un budget initial consolidé de 91,9 millions d'euros).

France Télévisions est également le **premier fournisseur de programmes** de TV5 Monde (en 2006, les chaînes du groupe ont contribué à près de 26 % à ses programmes). Comme le prévoit le cahier des charges de ses chaînes, elle met à disposition de TV5 Monde gratuitement (pour ce qui est des droits producteurs) les programmes de flux dont elle possède les droits en propre. S'agissant des coproductions, le groupe propose systématiquement aux producteurs d'inclure dans les contrats la cession des droits de diffusion à TV5 Monde... sans que cela soit très efficace.

Les relations entre France Télévisions et TV5 Monde ne sont pas toujours faciles et restent marquées des difficultés qui peuvent naître de divergences d'intérêt ou de stratégies entre la chaîne francophone et son actionnaire dominant.

En étant filiale de France Télévisions, TV5 Monde répondait au souci des pouvoirs publics d'adosser l'opérateur extérieur à l'audiovisuel public national. Pour autant, **France Télévisions semble n'avoir jamais intégré cette évolution et sa participation capitalistique n'en fait pas un actionnaire actif, impliqué et déterminant.** France Télévisions ne considère pas réellement TV5 Monde comme un instrument de sa politique internationale... tout en conservant le regret de ne pas voir l'action télévisuelle extérieure de la France relever directement de sa compétence et en déplorant de ne pas être suffisamment associée à la réflexion actuelle des pouvoirs publics sur la réforme de l'audiovisuel extérieur.

(1) La RAI italienne en détient 21,3 %, la RTVE espagnole 18,5 %, la RTR russe 15,5 % et la SSR suisse 9 %.

– **France Télévisions et France 24 :**

Quatre conventions de collaboration ont été conclues avec France 24 par France 2, France 3, RFO et AITV fin 2006–début 2007. Il s’agit de **conventions courantes** (à raison de leur objet), établies aux conditions de marché. L’ensemble des prestations fournies à France 24 par les chaînes le sont systématiquement à titre onéreux. Elles portent sur quatre volets principaux.

En premier lieu, **la fourniture d’images d’actualité en provenance de l’ensemble des éditions d’information des trois chaînes** : le mécanisme retenu est celui d’un forfait, dont le montant annuel global pour le groupe a été fixé à 1 million d’euros en 2007 et 2008 (hors AITV). La répartition entre les trois chaînes – établie en fonction des reprises constatées sur France 24 depuis son lancement – est indicative et fera l’objet d’une péréquation en fin d’année (en fonction des flux effectivement constatés sur France 24 sur l’ensemble de l’année, au travers d’un système de traçabilité en cours de mise en œuvre).

En deuxième lieu, **la fourniture par l’agence AITV** (service de RFO) de sujets « *monitoring* » (en français et en anglais), en provenance d’Afrique. En troisième lieu, **la fourniture de reportages tirés des magazines d’information et documentaires des trois chaînes** (le tarif établi dans les conventions est conforme aux prix de marché). En dernier lieu, **la fourniture de prestations spécifiques par les rédactions du groupe** : duplex sonore, duplex vidéo, reportage sur le territoire métropolitain et ultramarin, reportage à l’étranger...

Les tarifs établis dans les conventions sont conformes aux prix de marché. Les conventions couvrent également la fourniture d’images de sport (provenant des émissions régulières ou des retransmissions d’événements sportifs), l’accès aux images des « voyages officiels » (captation des activités officielles du Président de la République et du Premier ministre), ainsi que la fourniture d’images d’archives de moins d’un an *via* France Télévisions Distribution.

Les conventions respectent les règles professionnelles en vigueur relatives aux droits d’auteur des journalistes, ainsi qu’à la signature des collaborateurs impliqués dans la fabrication des sujets et reportages. La durée des quatre conventions est alignée sur celle de la convention de subvention conclue entre France 24 et l’État jusqu’au 31 décembre 2010. Une clause de rendez-vous est fixée en octobre 2008 afin de fixer les conditions financières encadrant les années 2009 et 2010.

– **France Télévisions et Canal France International :**

France Télévisions est devenue actionnaire à 75 % de CFI en juillet 2003 après la signature d’un **protocole d’accord entre le ministère des Affaires étrangères, France Télévisions et ARTE–France**, qui organise les relations entre les actionnaires et l’unique bailleur de fonds de CFI. Aux termes de ce protocole, le Quai d’Orsay s’engageait à financer l’intégralité des missions qu’il confie à CFI, les actionnaires ne pouvant en aucun cas être appelés à couvrir les déficits constatés au titre de l’exécution de ces missions. En ce qui concerne le management, il était prévu que le Président soit nommé sur proposition du ministère des Affaires étrangères et que le directeur général le soit sur proposition de France Télévisions, en accord avec le Quai d’Orsay et ARTE–France.

Dès les premières semaines de 2004, le Président de France Télévisions a confirmé sa décision de confier à CFI toutes les actions de coopération précédemment réalisées par la direction internationale du groupe.

Ce souhait, partagé par les responsables du ministère des Affaires étrangères de **voir CFI devenir le seul instrument de la coopération audiovisuelle des chaînes publiques françaises** s'est traduit par la signature d'une convention-cadre qui organise la mise à disposition des personnels volontaires pour participer, en qualité d'experts, à des missions de coopération organisées par CFI, et par le détachement de collaborateurs de France Télévisions pour renforcer les équipes de CFI et multiplier les actions de coopération.

Outre le détachement de plusieurs cadres, l'apport de France Télévisions à CFI est de deux natures. D'une part, depuis fin 2004, l'ensemble des **actions de coopération et d'assistance internationales** du groupe sont menées sous l'égide de CFI. France Télévisions a, semble-t-il, joué le jeu, avec notamment la signature en septembre 2004 d'une convention très favorable à CFI organisant le recours à l'expertise des collaborateurs de France Télévisions. En 2006, 743 journées-experts ont ainsi été utilisées par CFI pour ses opérations de formation, ce qui a représenté un apport en nature estimé à 250 000 euros de la part de France Télévisions. Des tensions sont cependant apparues récemment, qui **pourraient conduire à une remise en cause de la contribution de France Télévisions à l'effort public de coopération internationale.**

D'autre part, conformément à leur cahier des missions et des charges, les chaînes du groupe France Télévisions mettent gratuitement à disposition de CFI pour les pays relevant de l'action culturelle l'ensemble des programmes dont elles détiennent en propre les droits. France Télévisions s'emploie également à préserver la clause dite de « distribution culturelle » dans ses contrats de coproduction. En 2006, France Télévisions a mis 335 heures à la disposition de CFI, ce qui représente seulement 6 % de l'offre globale de ce dernier.

Dans le cadre de la réforme de notre dispositif audiovisuel extérieur, le ministère des Affaires étrangères plaide pour que CFI devienne une véritable agence de coopération dans le domaine des médias. Mais d'autres solutions sont possibles, par exemple en intégrant CFI à l'INA. En tout cas, **l'adossement à France Télévisions, qui a permis de rationaliser les multiples actions de coopération menées par le groupe en matière de télévision, trouve aujourd'hui ses limites** : manque d'investissement de France Télévisions dans sa filiale, conflits de personnes à répétition, frustration d'un actionnaire majoritaire qui ne finance pas sa filiale. Désormais, **la convergence technologique milite pour un regroupement multimédia de l'ensemble des actions de coopération.**

B.- RADIO FRANCE INTERNATIONALE AU PIED DU MUR

On ne reviendra pas sur **le paradoxe** de la situation de RFI, **engagée dans la négociation d'un contrat** d'objectifs et de moyens alors même que ses structures et ses missions **pourraient être totalement modifiées à l'occasion de la réforme** de l'audiovisuel extérieur. Il est, par ailleurs, **paradoxal de reprocher** à RFI une organisation trop lourde et une **gestion sociale trop pesante**, alors même qu'elle ne pourrait dégager des économies significatives que par l'intermédiaire d'un **plan social... que les tutelles ont jusqu'ici toujours exclu.**

RFI a besoin d'évoluer, y compris pour ne pas gâcher la somme de qualités et de talents qu'elle réunit. Plus précisément, RFI doit :

– recentrer et préciser ses missions pour s'adapter aux attentes de publics beaucoup plus exigeants dans le contexte d'une offre médiatique démultipliée. Il

faudra définir les zones prioritaires de diffusion sur lesquelles RFI devra concentrer ses efforts, réorganiser son dispositif en langues étrangères (avec notamment le développement de son offre sur l'internet) et harmoniser la ligne éditoriale de ses antennes ;

– assainir sa situation sociale et financière *via* la modernisation de sa gestion et l'amélioration de son efficacité économique notamment. Le contexte technologique et financier oblige la radio publique à évoluer en profondeur et à adapter sa politique de gestion des effectifs ;

– trouver sa place, en parallèle, dans le dispositif audiovisuel public extérieur réformé.

Après la baisse historique des **dotations budgétaires** l'an dernier (– 1,2 % entre 2006 et 2007) et alors que la situation sociale reste tendue dans l'entreprise, le projet de loi de finances porte la subvention à RFI du programme *Audiovisuel extérieur* à 71,13 millions d'euros en 2008 (en augmentation de 2,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007), alors que l'affectation du produit de la **redevance audiovisuelle** augmente de 1,7 %, à 58,72 millions d'euros. Au total, **le soutien de l'État à Radio France Internationale atteint 129,85 millions d'euros en 2008.**

Le compte de résultat par nature de RFI laisse apparaître un résultat net fortement déficitaire à – 11,5 millions d'euros (pour un déficit prévisionnel de 10,9 millions d'euros dans le budget initial). Ce résultat est lié, pour l'essentiel, à la prise en compte d'une charge exceptionnelle résultant d'un abandon de créance au bénéfice de l'opérateur de diffusion TDF et au réajustement à la hausse (+ 1,8 million, d'euros) des provisions pour congés payés.

Surtout, **la situation financière de RFI reste dégradée** : les fonds propres de la chaîne sont négatifs de 7 millions d'euros et donc inférieurs à la moitié du capital social. En conséquence, en vertu de l'article L.225-248 du code du commerce, RFI est tenue, dans le deuxième exercice suivant la constatation des pertes (soit avant le 31 décembre 2009), de reconstituer ses fonds propres.

Votre Rapporteur spécial déplore, enfin, que **le gel budgétaire** des crédits de la subvention versée par le ministère des Affaires étrangères ait atteint 2,38 millions d'euros en 2006.

C.– FRANCE 24, LA NOUVELLE VENUE

Votre Rapporteur spécial se réjouit du **lancement réussi** de la chaîne d'information internationale. Sans revenir sur la genèse de ce projet, on rappellera qu'en créant une société anonyme à directoire et conseil de surveillance détenue à parité entre elles, **TF1 et France Télévisions se sont associés pour** mettre en œuvre un projet commun : **offrir au public une vision française sur l'actualité internationale et contribuer à renforcer la présence de la France dans le**

monde. Du fait des objectifs qui lui sont assignés, la cible prioritaire de la chaîne a été fixée sur les décideurs économiques et politiques et les professionnels des médias.

Passer des objectifs généraux à une stratégie opérationnelle était assurément délicat. Le contenu des « valeurs » qui seront véhiculées par la chaîne, laquelle ne saurait être appréhendée comme un outil d'État, tourne autour de trois idées : reproduire et montrer la diversité du monde ; favoriser le pluralisme, le débat et la confrontation des idées ; mettre en avant la culture et l'art de vivre de la France. **Le pari est en passe d'être tenu.**

La stratégie de France 24 s'inscrit tout d'abord dans l'extension rapide de la couverture de la chaîne dont l'objectif est de **développer son audience** dans le monde. S'il reste trop tôt pour apprécier l'évolution des résultats d'audience, moins d'un an après le lancement de la chaîne, cette dernière est en tout cas parvenue en 2006 à dépasser de manière très significative le niveau de l'indicateur correspondant à cet objectif (**72,8 millions de foyers couverts** par la diffusion du signal sur les régions cibles au lieu de 17 millions prévus) : les cibles ont donc été revues à la hausse par rapport au projet annuel de performances 2007.

Diffusée à son lancement en deux langues (**français et anglais**), la chaîne a également réussi à anticiper de quelques mois (avril au lieu de juillet 2007) le lancement d'un **décrochage de 4 heures par jour en arabe** ⁽¹⁾.

La société diffuse, depuis le 6 décembre 2006, **deux programmes** principaux : un programme principal en français, diffusé prioritairement en Europe (dont la France), dans les pays du Maghreb et en Afrique ; un programme principal multilingue, diffusé prioritairement en Europe (dont la France), en Afrique et au Proche et Moyen Orient. Intégralement en anglais au départ, **ce second programme a vocation à faire l'objet de décrochages dans diverses langues, en particulier l'arabe et l'espagnol.**

Ces deux programmes ont été lancés sur l'internet le 6 décembre 2006 et sont également diffusés sur le câble et le satellite. Outre les zones prioritaires précédemment énoncées, France 24 est également accessible à Washington et au siège de l'ONU à New York.

Les grilles de programme sont fondées sur le **concept d'information en continu.** Elles sont constituées d'une part d'images d'actualité et d'autre part de programmes « hors actualités » (magazines, débats, chroniques, programmes courts). France 24 diffuse ses programmes avec une moyenne annuelle de **36 journaux diffusés par jour.**

Bien évidemment, la chaîne doit renforcer sa présence sur les nouveaux médias et accroître sa notoriété dans l'ensemble de ses zones de diffusion. Surtout,

(1) D'autres décrochages (en espagnol par exemple) et l'extension de la diffusion en Asie, en Amérique latine et en Amérique du Nord sont envisagés pour les années à venir.

les résultats en termes de distribution restent insuffisants et France 24 gagnerait à profiter du réseau tissé par TV5 Monde. France 24 a contractualisé environ 400 000 chambres en Europe, Moyen Orient, Afrique et compte être initialisée au sein de 300 000 de ces chambres à la fin 2007. En particulier, la distribution dans les hôtels est capitale. En effet, environ 50 % des téléspectateurs fidèles à CNN, leader des chaînes d'information internationale, ont découvert cette chaîne dans les hôtels du monde entier. France 24 ciblant une audience internationale constituée de « leaders d'opinion », elle doit développer une stratégie de distribution offensive auprès de l'ensemble de l'hôtellerie haut de gamme ⁽¹⁾.

L'ambition de France 24 implique la mobilisation de moyens conséquents. Dans un contexte de contrainte budgétaire, **la question des partenariats**, qui a été évoquée précédemment, reste une priorité pour garantir des synergies profitables à l'ensemble des acteurs publics ⁽²⁾.

Mais indépendamment de la politique de partenariats, les moyens ne sauraient être trop faibles. Ayant considéré que cette chaîne participera au rayonnement international de la France, l'État a ainsi décidé de contribuer fortement à son financement.

Dans le projet de loi de finances, il est prévu de doter le programme *Chaîne française d'information internationale* de **70 millions d'euros en 2008**. Toutefois, un avenant à la convention de subvention signé entre l'État et la chaîne le 24 juillet 2006 a fixé le budget de France 24 à **88,5 millions d'euros pour 2008**. Votre Rapporteur spécial déplore cette contradiction, qui devrait, d'après les informations qu'il a recueillies, se résoudre par des abondements en gestion... et donc probablement par des annulations sur d'autres programmes !

D.– TV5 MONDE ET LA LOGIQUE FRANCOPHONE

Créée en 1984, TV5 Monde est **un outil singulier au sein de l'audiovisuel extérieur. Média généraliste, multilatéral et francophone**, TV5 associe une dizaine de chaînes de télévision partenaires ⁽³⁾. Elle est **la seule chaîne au monde sur laquelle on ne diffuse aucune production d'origine anglo-**

(1) France 24 a ainsi déjà conclu des accords de partenariat long terme notamment avec les groupes hôteliers Starwood, Marriott, Accor, Lucien Barrière, Partouche, permettant la diffusion de la chaîne au sein de toutes leurs enseignes appropriées (4 étoiles et au-delà). Elle mène des discussions similaires avec d'autres chaînes internationales comme Hilton, Hyatt ou Ich. Parallèlement, France 24 identifie et prospecte tous les établissements hôteliers haut de gamme indépendants afin d'y maximiser le référencement de la chaîne. Signalons également que France 24 a conclu un accord avec Air France pour la diffusion de la chaîne au sein des salons de la classe affaires de la compagnie aérienne.

(2) Des partenariats ont ainsi été passés avec l'AFP, RFI, France 2, France 3, RFO, TF1, Eurosport, l'AITV et l'INA.

(3) Ces chaînes sont celles de France Télévisions dont RFO, ARTE France, RTBF, TSR, Radio Canada, Télé Québec et le CIRTEF (Conseil International des Radios-Télévisions d'Expression Française). TV5 Québec Canada est une chaîne à part, société purement canadienne qui a l'obligation légale de diffuser 15 % de programmes canadiens mais qui utilise plus de 60 % de programmes en provenance de France Télévisions, contre 30 % en moyenne pour les autres chaînes.

saxonne et est aujourd'hui le **deuxième réseau mondial de télévision internationale** (après MTV). Elle peut être reçue par plus de 176 millions de foyers dans le monde ⁽¹⁾.

TV5 est adossée aux chaînes publiques des cinq partenaires, dont les programmes de flux assurent l'essentiel de la programmation. Celle-ci est complétée par des achats (cinéma, fiction TV, documentaires, sport) et par quelques productions propres notamment dans le domaine de l'information ou encore dans le cadre d'opérations spéciales. Une place particulière est faite aux productions africaines. Depuis la réforme des structures gestionnaires de la chaîne en 2001, seule la diffusion au Canada reste sous responsabilité de TV5 Québec Canada à Montréal, sur financement canado-québécois, tous les autres signaux étant gérés par TV5 Monde à Paris sur financement de l'ensemble des gouvernements partenaires.

TV5 réalise une **audience cumulée hebdomadaire de 73,7 millions de téléspectateurs dans le monde**. Son bon ancrage dans le paysage audiovisuel mondial lui vaut de faire jeu égal ou supérieur avec d'autres chaînes internationales de premier plan telles que CNN ou BBC World dans certaines zones, en Amérique latine par exemple.

La France a financé en 2006, avec 69,33 millions d'euros, 76 % du budget de TV5 (ce qui représente près de 84 % des contributions des États partenaires), alors que l'accord politique initial prévoyait un financement par la France à hauteur de deux-tiers. Les ressources propres de la chaîne se sont élevées à 8,3 millions d'euros.

Les marges financières permises par le passage de la diffusion analogique à la diffusion numérique étant aujourd'hui épuisées, et un effort significatif des gouvernements francophones étant peu probable, **TV5 devra sans doute reconsidérer le poids de certaines charges** (l'information, la dimension de son réseau) pour maintenir l'essentiel de ses positions et financer la **priorité que constitue un sous-titrage plus systématique** de ses programmes ⁽²⁾.

Signalons que l'année 2006 a été particulièrement difficile à gérer : après un gel initial de crédits portant sur 2,95 millions d'euros, des levées partielles laissant encore subsister un déficit prévisionnel de 0,95 million d'euros en octobre, l'année s'est finalement terminée sur une réduction de 0,38 million d'euros de la contribution française. Pour pallier ces incertitudes, tant sur les recettes que sur le montant définitif des coûts exceptionnels, **l'entreprise a dû**

(1) Dont 79 millions par le câble, les réseaux MMDS ou l'ADSL et 96 millions en réception directe satellitaire. L'Europe est le principal bassin de réception de la chaîne avec 110 millions de foyers desservis pour 15 millions sur le continent américain, 18 millions en Asie, 18 millions dans le monde arabe, 15 millions en Afrique. Présente sur une soixantaine de canaux satellites dont 36 bouquets satellitaires, elle est en outre reprise par plus de 6 000 réseaux câblés.

(2) L'accélération en 2007 de la politique de sous-titrage en dix langues, comme le prévoit le plan stratégique adopté par les ministres francophones en septembre 2005, trouve son financement dans la franchise d'une demi année de loyers négociée par TV5 Monde auprès du propriétaire de ses locaux. Cette franchise est cependant conjoncturelle et la problématique reste entière pour 2008.

prendre les mesures conjoncturelles qui s'imposaient afin de sauvegarder ses équilibres financiers tout en préservant ses objectifs fondamentaux : arrêt d'émissions propres, diminution drastique des dépenses de communication et réduction des reportages de la rédaction. Ainsi, l'année 2006 a finalement pu être clôturée avec un résultat très légèrement bénéficiaire de 0,04 million d'euros.

Le budget initial 2007, en augmentation globale de 0,94 % par rapport au budget révisé 2006, a été élaboré sur la base des **priorités stratégiques de la chaîne : consolidation de sa distribution et amélioration de son audience**, dans la limite des contributions annoncées par les États. La poursuite de ces objectifs a supposé une refonte des grilles de programmes visant à améliorer leur adéquation aux attentes des publics : lancement d'une case jeunesse pour séduire les plus jeunes et augmentation substantielle des plages de programmes sous-titrés en langues étrangères afin d'en permettre l'accès à un auditoire élargi.

Mais la situation budgétaire de TV5 Monde est aussi incertaine aujourd'hui qu'en 2006, en raison du gel de plus de 3,2 millions d'euros opérée sur le montant de la subvention française. Au cas où cette hypothèque devrait ne pas être levée, TV5 Monde serait contrainte, compte tenu de l'importance des charges fixes au sein de son budget, **soit de se résigner à ne pas atteindre l'équilibre budgétaire, soit de remettre en question sa politique de programmation et de distribution.**

Le présent projet de loi de finances propose opportunément pour 2008 de relever la subvention française à TV5 Monde, désormais imputée sur le programme *Audiovisuel extérieur*, à **65,72 millions d'euros** (+ 2,3 % par rapport à la loi de finances pour 2007).

*

* *

CHAPITRE TROISIÈME :

REDÉFINIR LES AIDES POUR PRÉPARER LA PRESSE DE DEMAIN

Votre Rapporteur spécial appelait, l'an dernier, à l'organisation rapide d'un « Grenelle de la presse ». Cet appel reste plus que jamais d'actualité, au moment même où le « Grenelle de l'environnement » suscite quelques inquiétudes dans le milieu de la presse et des annonceurs de publicité.

On ne dira jamais assez à quel point la presse écrite contribue de manière essentielle à l'information des citoyens et à la diffusion des courants de pensée et d'opinions. Appropriation active de l'information, mise en perspective des événements, confrontation des commentaires et des analyses, construction d'une véritable conscience culturelle et politique : la vitalité et l'avenir de la presse écrite sont ainsi des enjeux majeurs de notre vie démocratique.

Aussi est-il impossible d'assister avec indifférence aux difficultés et aux défis qui assaillent la presse française. Les années passent, le constat reste le même : la presse française, surtout la presse quotidienne, connaît depuis quelques années **une crise profonde que le dispositif d'aides peine à enrayer**. Les remèdes appliqués jusqu'à présent ont eu un effet plutôt positif et les aides de l'État constituent un outil indispensable pour aider la presse nationale et régionale à conserver sa diversité et sa qualité. Mais cet effort ne permettra pas, à lui seul, d'inverser la tendance.

I.- LA SITUATION INQUIÉTANTE DE LA PRESSE QUOTIDIENNE FRANÇAISE

A.- LA CRISE DU MODÈLE ÉCONOMIQUE TRADITIONNEL

Selon la dernière enquête annuelle de la direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes, 113 entreprises de 20 personnes ou plus, dont l'activité principale est **l'édition de journaux**, employaient au total 26 925 personnes en 2006 (contre 27 313 en 2005). Et 255 entreprises de 20 personnes ou plus, dont l'activité principale est l'édition de revues et périodiques, employaient au total 21 092 personnes (contre 22 276 en 2005).

La diffusion de journaux s'est stabilisée en France autour de 7 milliards d'exemplaires en 2005 et le tirage de l'ensemble de la presse « éditeur » s'est établi à 8,28 milliards d'exemplaires, dont 7,02 milliards ont été distribués (contre 6,97 milliards d'exemplaires distribués en 2004). Cette légère progression cache de nombreuses variations d'une catégorie de presse à l'autre. La presse gratuite d'information et grand public a diffusé 119 millions d'exemplaires supplémentaires par rapport à 2004 pendant que, dans le même temps, la presse payante en diffusait 100 millions de moins.

S'agissant de la seule presse payante, 5,98 milliards d'exemplaires ont été imprimés (- 2 % par rapport à 2004), dont 4,72 milliards ont été distribués (- 2 %). Aucun secteur de la presse payante n'est épargné par cette lente érosion de la diffusion.

Toutefois, cette baisse est inégale selon les segments de presse. La presse nationale d'information générale et politique chute de 1 % alors que la presse locale accuse une baisse de 2 %. La presse spécialisée est plus touchée. La partie magazine grand public connaît une chute de 3 % tandis que la presse technique professionnelle continue sa chute sur le même rythme que les années précédentes (- 4 %).

Les diverses catégories de la presse magazine ont connu en 2005 des évolutions disparates de leur diffusion. Certaines catégories subissent de plein fouet les effets conjugués de la concurrence de la presse gratuite et de l'internet. Il s'agit des journaux d'annonces payants (- 9,5 %) et dans une moindre mesure de la presse radio/télévision (- 4,9 %). La presse des loisirs et la presse féminine subissent aussi des pertes supérieures à 4 % alors qu'elles sont moins exposées à la concurrence des gratuits. Seule la presse sportive voit sa diffusion augmenter (+ 2,8 %) ce qui est assez remarquable dans ce contexte morose, alors qu'il n'y a eu aucun événement sportif majeur en 2005 et que l'offre de programmes sportifs se développe sur les médias audiovisuels.

La multiplication des publications gratuites d'annonces immobilières n'est évidemment pas étrangère à la progression de 2 % du tirage de ce type de presse même si le marché risque d'arriver sous peu à saturation.

Un regard sur plus longue période permet de mieux comprendre ces constats. Ainsi, **l'évolution 2005 de la diffusion de la presse nationale d'information générale et politique confirme la tendance enregistrée depuis vingt ans**. En 1982, elle diffusait 931 millions d'exemplaires. Depuis, cette diffusion a régulièrement baissé pour s'établir à 667 millions d'exemplaires, soit une baisse de 28 % depuis cette date.

S'agissant des **modes de diffusion** de la presse payante, la vente (ou la diffusion par le réseau de kiosques et de points de vente des diffuseurs de presse) reste dans une situation tendue. Entre 1992 et 2005, la diminution annuelle de la diffusion par l'intermédiaire des points de vente est, en volume, de l'ordre de 800 millions d'exemplaires. La part de la vente en kiosque sur l'ensemble des modes de diffusion perd environ 1 point chaque année depuis 1992. À l'inverse, la distribution postale est restée relativement stable sur la période : elle représente environ 20 % du volume de publications distribué. Enfin, **le portage** (qui regroupe en fait plusieurs modes de diffusion distincts) **progressé de plus de 40 %** en nombre d'exemplaires diffusés sur la période 1992–2005. Il gagne ainsi près de 15 points de part de diffusion en treize ans, passant de 31 % à 45 %. L'arrivée en 2003 de la presse gratuite d'information générale et politique conforte encore cette évolution.

En 2006, la situation financière de la presse payante s'est dégradée. Le chiffre d'affaires « presse » des éditeurs s'est élevé à 10,62 milliards d'euros, soit une légère progression de 0,4 % par rapport à 2005. Six ans plus tard et malgré l'arrivée des journaux gratuits, le pic de l'an 2000 (10,64 milliards) n'a toujours pas été égalé. Si la croissance de 2 % des recettes publicitaires pouvait laisser espérer un meilleur résultat final, la nouvelle chute des ventes (- 0,9 %) amorcée en 2005 est la raison de cette faible progression du chiffre d'affaires de la presse écrite en 2006. La part des recettes publicitaires s'établit donc à 44 % et celle des recettes de vente à 56 %.

Cette croissance de 0,4 % en valeur nominale ne tient pas compte de l'augmentation de 2,3 % des prix dans l'économie (mesurée ici par l'évolution des prix du PIB). En termes réels, le volume du chiffre d'affaires de la presse écrite a de fait diminué de 1,9 % en 2006 en euros constants. Cette diminution se décompose en un recul de 3,1 % des recettes de vente et en une baisse de 0,3 % des recettes publicitaires.

Tous les secteurs de la presse payante connaissent une baisse de leur chiffre d'affaires en termes réels en 2006. Depuis l'an 2000, le chiffre d'affaires en euros constants de la presse payante a baissé de 14 %, soit un recul de 10 % des ventes et de 20 % des recettes publicitaires. Pour leur part, les recettes du secteur du gratuit ont augmenté de 36 % en valeur réelle.

En 2006, après une année 2005 très difficile, la **presse nationale d'information générale et politique** se reprend légèrement, avec un chiffre d'affaires stabilisé à 1,44 milliard d'euros. Cela reste toutefois son plus mauvais chiffre de recettes depuis plus de vingt ans. Tous les indicateurs sont à la baisse : la diffusion a diminué de 16 % depuis 1990 et les recettes en valeur nominale ont chuté de 14 %.

En 2006, la **presse locale d'information générale et politique** ne fait pas figure d'exception contrairement aux années précédentes. Là non plus, le recul des ventes au numéro (- 2 %) n'a pas pu être totalement compensé par la progression des abonnements (+ 2 %). Les recettes publicitaires n'ayant augmenté que de 1 %, la situation s'est donc franchement détériorée en 2006.

La **presse spécialisée grand public** est la famille de presse qui a le plus souffert en 2006. Or, c'est la catégorie qui pèse le plus sur le chiffre d'affaires (39 % de l'ensemble du secteur) et en termes de recettes de vente (48 %). En 2006, cette famille de presse voit son chiffre d'affaires baisser de 0,8 %, après une contraction de 1,3 % en 2005. Les ventes ont cédé 1,2 % alors que les recettes publicitaires restaient stables (- 0,1 %). Compte tenu de la hausse du niveau général des prix, le chiffre d'affaires du secteur a diminué en termes réels de 3,1 %, témoignant ainsi d'une sixième baisse annuelle consécutive. Ce mauvais résultat est dû en grande partie à celui des ventes au numéro (- 2,5 %). Pour la première fois depuis 1999, ces ventes repassent sous la barre des 2 milliards d'euros.

En 2006, le chiffre d'affaires de la **presse spécialisée technique et professionnelle** (1,05 milliard d'euros) représente toujours environ 10 % de celui de la presse écrite.

Enfin, la **presse gratuite** poursuit son développement même si celui-ci se ralentit un peu. Entre 2004 et 2005, son chiffre d'affaires a progressé de 85 millions d'euros. La presse gratuite d'annonces qu'on pouvait craindre être arrivée à saturation, a connu une hausse de 4,5 % de son chiffre d'affaires en 2006, profitant du développement des « thématiques immobiliers ».

L'EXPLOSION DE LA PRESSE GRATUITE

Si les journaux gratuits d'annonces ou d'information culturelle existent de longue date, la **récente amplification du développement des « gratuits »** est marquée par deux phénomènes. D'une part, l'année 2002 a vu la naissance en France de quotidiens gratuits d'information politique et générale (*20 Minutes*, *Metro*, *Marseille Plus*) dont les titres se sont, depuis lors, multipliés, tout en étendant leur périmètre géographique de Paris vers les plus grandes villes de France. D'autre part, on observe l'apparition progressive de divers titres thématiques tels que *Sport*, *TeleVision*, *Autodéclics.mag* ou *Femme en ville*, dont les périodicités varient (hebdomadaires, bimensuels...).

Les années 2006 et 2007 ont vu l'apparition de nouveaux titres : le groupe Bolloré a lancé, en juin 2006, un quotidien gratuit du soir, *Direct Soir*, et, en février 2007, un gratuit du matin, *Matin Plus*, en association avec la société éditrice du *Monde*. Ce lancement permet au groupe *Le Monde* d'être présent sur ce marché, le plus dynamique de la presse écrite française. Surtout, il représente la « tête de pont » parisienne du réseau *Ville Plus* permettant ainsi à l'ensemble des titres d'attirer des campagnes publicitaires nationales. Par contre, le lancement de ce troisième quotidien gratuit d'information politique et générale semble mettre fin aux projets de lancement d'un nouveau quotidien généraliste, le marché publicitaire ne paraissant pas capable d'absorber un cinquième acteur.

Il existe désormais quatre marques de presse quotidienne gratuite généraliste :

– **20 minutes**, le leader, qui est devenu le journal le plus lu de France, avec une audience de 2,42 millions de lecteurs pour un tirage de 870 000 exemplaires distribués dans huit villes. Il est édité à parité par le premier groupe de presse norvégien, Schibsted, et par le groupe Sipa, éditeur de *Ouest-France* ;

– **Metro**, le challenger, est le titre quotidien qui voit son audience (2,04 millions de lecteurs) progresser le plus, pour une distribution de 731 000 exemplaires à travers neuf éditions disponibles dans onze villes. Il est édité par Metro France, détenu par le groupe suédois Metro international et par TF1 ;

– le réseau **Ville Plus** a été développé par la presse quotidienne régionale en réaction à l'arrivée des quotidiens gratuits d'information en province. Il regroupe désormais sept titres : **Lyon Plus** édité par *Le Progrès*, **Lille Plus** par *La Voix du Nord*, **Marseille Plus** par *La Provence*, **Bordeaux 7** par *Sud-Ouest* et **Montpellier Plus** par *Le Midi Libre*. Il a été complété de manière décisive par le lancement cette année de **Matin Plus**. En mars 2007, Bolloré a également lancé **Bretagne Plus** sur Quimper, Brest, Lorient, Morlaix et Vannes ;

– **Direct Soir**, édité par le groupe Bolloré, est le seul quotidien gratuit du soir. Il est distribué dans 17 villes et à 500 000 exemplaires. L’objectif est d’en distribuer bientôt 800 000 exemplaires afin de concurrencer plus directement *Méto* et *20 Minutes*.

La presse gratuite, notamment les quotidiens et magazines d’information, est le secteur le plus dynamique de la presse (910 millions d’euros de chiffre d’affaires en 2005). La presse gratuite quotidienne d’information en est le segment le plus porteur (136 millions d’euros de chiffre d’affaires en juillet 2007).

Il semble que **90 % des Français connaissent au moins un gratuit**, 79 % des Français consultent la presse gratuite et 55 % des Français consultent régulièrement des gratuits (au moins deux fois par mois). **La cible prioritaire des gratuits reste le public jeune** : un quart des lecteurs de *20 Minutes* a entre 15 et 35 ans et un tiers des 15–34 ans lit *Méto* ou *20 Minutes*. Pour l’essentiel, les deux gratuits d’Île-de-France, *Méto* et *20 Minutes*, ont **séduit un public qui ne lisait pas régulièrement de quotidiens**.

On précisera que le modèle économique de la presse gratuite est très différent de celui de la presse payante et il se différencie essentiellement dans les domaines de l’impression, de la distribution et de la promotion :

– **l’impression n’est plus du ressort de l’imprimerie du journal** mais est, soit confiée à des imprimeries hors presse, soit négociée d’une manière plutôt avantageuse avec des imprimeurs presse ;

– **la distribution est assurée au moyen de présentoirs ou par colportage**, avec un personnel à statut incertain et souvent précaire ;

– **la promotion de ces journaux fait l’objet de campagnes marketing particulières** : on observe des alliances avec des chaînes de restauration rapide, voire des accords d’exclusivité de distribution comme le fait *20 Minutes* avec la SNCF.

Les plans de lancement des gratuits se proposent généralement un **objectif d’équilibre financier à trois ans**. Ce fut le cas de *Méto* et *20 Minutes* comme celui de *Lyon Plus* ou *Bordeaux 7*. Cependant, les dates de réalisation de ces objectifs sont régulièrement repoussées. Les **investissements nécessaires** au lancement d’un gratuit restent **importants**. Ils atteignent, selon les éditeurs, 38 millions d’euros pour *Méto*, depuis le début de sa parution, et 35 millions d’euros pour *20 Minutes*. *Bordeaux 7* prévoit un investissement de 1 à 1,2 million d’euros sur trois ans. Bolloré a prévu d’investir autour de 10 millions d’euros par an dans *Direct Soir* contre 20 millions d’euros pour *Matin Plus*. Et les perspectives financières établies par les titres doivent être révisées régulièrement du fait de l’arrivée de nouveaux quotidiens sur ce marché.

Les **revenus publicitaires des gratuits** sont **en constante progression**. En 2004, sur les quelque 160 millions d’euros d’augmentation des recettes publicitaires, 90 millions vont au seul secteur de la presse gratuite toutes familles confondues. De nombreux grands annonceurs utilisent, à présent, ces supports dans leurs plans média. On peut redouter que le marché, sollicité par de plus en plus de supports, ne soit plus en mesure de satisfaire toutes les demandes. Sachant que la publicité est la seule ressource des journaux gratuits, il faudrait que ces investissements se développent fortement pour éviter que ne s’opèrent des transferts de la presse payante vers la presse gratuite.

Si les publications gratuites bénéficient de certaines aides fiscales, comme l'exonération de taxe professionnelle ou le régime spécial de provisions prévu par l'article 39 *bis* du code général des impôts, elles **ne peuvent** en revanche **prétendre aux aides directes dont l'obtention est conditionnée par leur inscription auprès de la Commission paritaire des publications et agences de presse, qui suppose une vente effective**. Enfin, les publications gratuites peuvent employer des journalistes auxquels s'applique un abattement sur les cotisations sociales.

Sachant que les gratuits sont exclus du réseau de distribution des Nouvelles messageries de la presse parisienne, les diffuseurs de presse estiment que **la captation du marché publicitaire par les gratuits est susceptible d'accroître les effets d'une baisse des ventes au numéro de la presse quotidienne nationale**. 32 % des lecteurs de *20 Minutes* lisaient auparavant un quotidien. Ainsi, un journal comme *Libération* constate qu'il a perdu des lecteurs avec l'émergence des gratuits.

Face à ces enjeux, les quotidiens payants ont adopté des stratégies différenciées :

– conclusion d'accords pour l'impression des titres : *Metro* est imprimé sur les rotatives de *France Soir*, et *20 minutes* l'est en partie sur celles du *Monde* ;

– développement du réseau Villes Plus par les groupes Hachette Philippachi Médias et Socpresse et leurs quotidiens régionaux, avec des stratégies préventives ou défensives permettant de capter les ressources publicitaires de *Metro* et *20 Minutes* ;

– participation au capital des gratuits : présence du groupe Ouest France dans le capital de *20 Minutes France* et de l'éditeur du *Parisien* dans celui de *À nous Paris* ;

– collaboration à la publication : *La Dépêche du Midi* vend ainsi à l'édition toulousaine de *20 Minutes* le contenu de plusieurs de ses pages « sport » et « guide culturel », les pages locales et régionales du gratuit étant rédigées par deux journalistes de *20 Minutes* travaillant à Toulouse ; *La Dépêche* assure la régie publicitaire locale du gratuit et bénéficie du contact avec les annonceurs nationaux de *20 Minutes*.

B.– LA NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE PRESSE FRANÇAIS

Votre Rapporteur spécial le répète : toute la difficulté pour l'élaboration de la politique de soutien à la presse réside dans l'absence d'accord sur ce que sera la presse de demain. Car **c'est à la presse qui sera lue dans dix ou vingt ans qu'il faut penser... sans quoi de nouveaux acteurs économiques viendront remplacer les acteurs existants, et avec eux une histoire** (intimement liée à l'essor de la démocratie), **un prestige** (symbolique du respect des libertés dans notre pays) **et une exigence** qui font de la presse française une des plus indépendantes, rigoureuses et pluralistes au monde.

La plupart des acteurs – mais pas tous – ont néanmoins pris conscience de **l'urgence qu'il y a à mettre de côté les divergences d'intérêt pour réfléchir ensemble aux mutations à opérer pour créer le quotidien du futur**.

L'État de son côté doit s'interroger sur son rôle et **s'engager sans tabou dans une réflexion portant à la fois sur ses aides à la presse**, importantes et diverses, **et sur le cadre juridique global dans lequel évolue la presse aujourd'hui**.

Face à cette situation, l'ensemble des éditeurs tente de réagir. Cela passe inévitablement par des recapitalisations parfois mal acceptées par des salariés craignant pour leur indépendance. Cela passe aussi par de nouvelles formules visant à mieux répondre aux attentes du lectorat. Il est souhaitable que ces nouvelles formules rencontrent ou reconquièrent un nouveau lectorat afin que les quotidiens puissent trouver un nouveau souffle.

Votre Rapporteur spécial estime que cette situation générale rend urgente et vitale une vraie réflexion de fond, de nature à poser les bases concertées d'une réforme globale ambitieuse et ainsi casser la spirale des blocages actuels, en raison notamment de la situation délicate des messageries dans un contexte de baisse des diffusions et de baisse tendancielle des prix de vente, comme d'ailleurs des principes coopératifs qui limitent l'évolution du système de distribution.

Cela implique une modernisation des réseaux de diffusion. Il est essentiel pour la presse de mieux connaître son lectorat, ses attentes, les grandes évolutions de l'information dans le monde. Or, aujourd'hui, **le lieu pour mener une telle réflexion, d'analyse et de prospective fait cruellement défaut à la profession en France**.

La presse doit aussi trouver de nouvelles sources de financement. Plus fondamentalement, **la presse semble être entre deux modèles économiques**, l'enjeu pour elle étant bien sûr de survivre à cette période de transition. L'indépendance des titres par rapport aux grands groupes de média, qui a longtemps été une chance, pourrait bien aujourd'hui devenir un handicap.

À plus long terme, votre Rapporteur spécial reste convaincu que **l'avenir de la presse passe par une dématérialisation accrue de sa diffusion**. On a vu à quel point les jeunes, c'est-à-dire les futurs lecteurs, se désintéressaient de la presse écrite quotidienne nationale et régionale. Nous sommes, en effet, confrontés aujourd'hui à une « *génération de l'écran plus que de l'écrit* ». Il est indispensable que la presse anticipe cette évolution en habituant ce public à considérer les informations et les analyses estampillées par tel ou tel journal comme plus fiables.

En effet, face à la multiplication des sources d'information, dont certaines (notamment sur l'internet ou sur le réseau de téléphonie mobile) ne répondent à aucune norme professionnelle ou déontologique, la principale difficulté est de fiabiliser l'information et de la hiérarchiser. Pour cela, la presse quotidienne dispose incontestablement d'un avantage, d'une « marque » quant à la qualité et à la crédibilité de l'information qu'elle transmet. Au risque de choquer, votre Rapporteur spécial tient à souligner que **le métier premier d'une entreprise de**

presse n'est pas de produire du « papier » mais bien de collecter l'information fiable, la hiérarchiser et l'analyser.

C'est pourquoi **les investissements dans les sites internet et dans les innovations comme le papier électronique** sont, selon votre Rapporteur spécial, absolument essentiels. Il convient donc de les favoriser en mettant fin au traitement fiscal inéquitable de la presse en ligne, comme on y reviendra ci-après. Par ailleurs, il peut être utile de revenir parfois sur la gratuité de l'accès aux articles des quotidiens, qui conduit à dévaloriser le produit.

*
* *

II.- LES AIDES À LA PRESSE : UN CALIBRAGE DÉLICAT, UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE

A.- LA RATIONALISATION INACHEVÉE DES AIDES BUDGÉTAIRES

Dans le domaine budgétaire, **la dernière législature a été marquée par une puissante progression du montant des aides à la presse**, notamment à partir de 2005 ⁽¹⁾. Si les deux dépenses principales restent l'aide au transport postal (242 millions d'euros en 2008) et les abonnements de l'État à l'AFP (109,4 millions d'euros en 2008), les dernières années ont vu naître de nouveaux dispositifs, principalement dédiés à la modernisation du secteur.

Mais **doit-on se satisfaire de la forte progression des crédits ?** Les différentes aides existantes atteignent-elles vraiment leurs objectifs ? **Votre Rapporteur spécial continue de croire essentiel de remettre à plat le système actuel d'aides publiques**, dont le tableau ci-après donne un aperçu éloquent de l'éparpillement ?

Cette remise à plat ne peut se faire sans définition de ce que sera la presse de demain et du chemin qu'il reste à parcourir pour garantir et consolider le nouveau modèle de presse. De cette définition résultera la juste appréciation de ce qu'il faut faire pour aider la presse en calibrant les crédits au plus près des besoins de la presse du XXI^{ème} siècle.

Pour autant, votre Rapporteur spécial n'entend ni caricaturer ni sous-estimer les efforts de l'administration dans la redéfinition et la réorientation des aides et salue notamment le fait qu'en accord avec les exigences de transparence et d'efficacité posées par la LOLF, le **soutien public ait été recentré sur le « cœur de cible » que constitue la presse quotidienne d'information politique et générale.**

(1) Avec un budget total de 278 millions d'euros, soit une progression, à périmètre constant, de près de 30 % par rapport à l'année précédente, la loi de finances initiale pour 2005 avait ainsi consacré à la presse des moyens exceptionnels par leur ampleur, qui ont par la suite été consolidés à ce niveau.

AIDES BUDGÉTAIRES À LA PRESSE

(en milliers d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2007	Projet de loi de finances pour 2008
1. Abonnements de l'État		
Abonnement de l'État à l'AFP	109 413	109 413
2. Aides à la diffusion		
Aide au transport postal de la presse d'information politique et générale (mission <i>Médias</i>)	76 000	83 000
Aide au transport postal (mission <i>Développement et régulation économiques</i>)	161 701	159 000
Réduction du tarif SNCF pour le transport de presse	7 300	5 800
Aide à l'impression décentralisée des quotidiens	200	–
Aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger	2 800	1 950
Aide au portage de la presse	8 250	8 250
3. Aides au pluralisme		
Aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires	7 155	7 155
Aides aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces	1 400	1 400
Aide à la presse hebdomadaire régionale	1 420	1 420
4. Aides à la modernisation		
Aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale	20 775	30 000
Aide à la modernisation de la distribution (NMPP) de la presse quotidienne nationale	8 000	12 000
Aide à la modernisation des diffuseurs de presse	2 000	2 000
Aide au développement des services en ligne des entreprises de presse	500	500
Aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale (<i>ancien fonds d'aide à la modernisation</i>)	27 000	20 000
Total des aides à la presse	435 701	441 888
– dont : Total pour la mission <i>Médias</i>	274 000	282 888

Source : direction du développement des médias

On ne reviendra pas en détails sur chacune de ces aides dans la mesure où elles sont présentées de manière claire et exhaustive dans le projet annuel de performances du programme *Presse*⁽¹⁾.

On précisera néanmoins que la typologie des aides présentées dans le tableau ci-dessus correspond aux orientations nouvelles de la politique d'aides : si

(1) Voir le PAP Médias 2008, pages 30 à 35.

l'on met à part les abonnements de l'État à l'AFP, les « **aides à la diffusion** » correspondent aux anciennes aides au fonctionnement désormais rénovées, les « **aides au pluralisme** » visent à permettre le maintien d'une grande diversité de titres d'information politique et générale à faibles ressources qui restent indispensables au pluralisme d'expression et à la cohésion du tissu économique et social, et les « **aides à la modernisation** » regroupent enfin les nouvelles générations d'aides liées à des projets précis.

Les inflexions ou les évolutions les plus notables dans le projet de loi de finances sont les suivantes :

– **l'aide à l'impression décentralisée des quotidiens n'est pas dotée budgétairement en 2008**, compte tenu des bouleversements que connaît actuellement le secteur de l'impression décentralisée et dans l'attente d'une vision plus claire de la stratégie des acteurs. Rappelons que le bénéfice du fonds, destiné à alléger les coûts d'impression et à rembourser en partie les dépenses résultant de l'utilisation par les quotidiens des réseaux et services de télécommunications, est réservé, depuis 2005, aux titres d'information politique et générale ;

– **l'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger**, destinée à faciliter la diffusion hors de France des quotidiens et des publications périodiques français qui apportent une contribution significative au rayonnement de la pensée et de la culture françaises, **sera recentrée en 2008** : la partie de l'aide destinée à encourager la réduction du coût du transport à l'étranger des titres diffusés par vente au numéro bénéficiera exclusivement à la presse d'information politique et générale l'an prochain ;

– **les 12 millions d'euros affectés en 2008 à l'aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale s'inscrivent dans le cadre du plan « Défi 2010 »** dont les actions s'échelonnent en fait jusqu'en 2012 et qui vise à la reconquête des ventes par un dimensionnement du réseau plus adapté aux attentes des lecteurs, à la réforme des processus, à la rationalisation des structures et au développement de nouvelles ressources. Ce plan implique un montant d'investissement de 150 millions d'euros sur cinq ans. Afin d'assurer son succès, l'État a indiqué qu'il accompagnerait cette démarche dans un cadre ménageant une large place à la contractualisation et responsabilisant au mieux tous les acteurs.

Rappelons que les coûts propres à la distribution des quotidiens vendus au numéro sont actuellement assumés par une seule société de messageries, les Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP), qui supporte ainsi depuis plusieurs années d'importants déficits du fait des contraintes logistiques et d'urgence spécifiquement attachées à cette activité, auxquelles s'ajoutent les conditions d'emploi et de rémunération propres à la presse parisienne. La charge financière qui en résulte fragilise le système coopératif de distribution de la presse, qui repose sur la contribution solidaire des éditeurs de quotidiens et de publications ;

– le dispositif de l'aide à la modernisation de la diffusion fonctionne très bien, à tel point que les crédits prévus pour 2008 (2 millions d'euros) pourraient ne pas suffire, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial. Rappelons que l'aide à la modernisation de la diffusion a pour objet d'accompagner le réseau des diffuseurs de presse dans l'effort de modernisation qu'ils doivent accomplir pour améliorer leur performance commerciale, dont dépend directement la diffusion de la presse vendue au numéro. Initialement centré sur les projets de rénovation de l'espace de vente (mobilier et équipements directement liés à la présentation de la presse), le dispositif a été élargi en décembre 2005 afin de soutenir également les projets de modernisation informatique, à travers l'installation ou la mise à jour de matériels et de logiciels permettant d'optimiser la gestion des produits de presse ⁽¹⁾ ;

– enfin, les besoins de l'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, évalués à 20 millions d'euros en 2008, pourraient également être sous-dimensionnés. D'autant qu'au sein de cette enveloppe, 3,5 millions seront consacrés aux projets liés au développement de la lecture de la presse par les jeunes. Rappelons que cette aide a succédé, en 2006, au fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et qu'elle permet d'accorder des subventions aux entreprises et agences de presse pour des projets précis.

B.– L'INACHÈVEMENT DU DISPOSITIF DES MESURES FISCALES

Complément indispensable des dépenses budgétaires, les dépenses fiscales en faveur des médias doivent aujourd'hui être intensifiées tout en ciblant mieux les actions à soutenir.

1.– Remédier à la sous-capitalisation de la presse

Deux mesures fiscales ont été adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 2007 : d'une part, la reconduction et l'aménagement de l'article 39 bis A du code général des impôts (CGI) permettant la constitution de provisions pour certaines dépenses d'investissements jusqu'en 2010, et, d'autre part, l'introduction d'un dispositif de déductions fiscales en cas de prise de participation dans certaines entreprises de presse (article 220 undecies du CGI).

Rappelons que le dispositif du 39 bis A du CGI permet aux entreprises de presse qui exploitent soit un journal (quotidien ou hebdomadaire), soit une revue mensuelle ou bimensuelle consacrée pour une large part à l'information politique, de bénéficier d'un régime spécial de provisions destinées au financement de leurs investissements. Le dispositif, qui arrivait à expiration le 31 décembre 2006,

(1) Cette extension du dispositif aux projets d'informatisation des points de vente est apparue particulièrement nécessaire dans un contexte où l'informatisation constitue un critère déterminant, dans le cadre du plan de revalorisation des rémunérations actuellement mis en place par la profession.

a été reconduit pour quatre ans par l'article 14 de la loi de finances pour 2007, soit pour la période 2007 à 2010. Cette reconduction s'est par ailleurs accompagnée de certains aménagements du dispositif :

– une modification de la condition relative au contenu des revues éligibles, ces dernières devant désormais se consacrer pour une large part à l'information politique et générale, et non plus seulement à l'information politique ;

– la fin de l'assimilation des parutions hebdomadaires à des journaux quotidiens, de sorte que ces parutions doivent désormais consacrer une large part de leur surface à l'information politique et générale pour bénéficier de ce régime fiscal ;

– l'extension du champ des investissements éligibles aux participations minoritaires acquises dans des entreprises exerçant certaines activités de presse ou qui sont liées à de telles activités.

Quant au dispositif de l'article 220 *undecies* du CGI, lui aussi introduit par l'article 14 de la loi de finances pour 2007, il a instauré une **réduction d'impôt** en faveur des entreprises qui souscrivent au capital de sociétés de presse. Cette réduction d'impôt est égale à 25 % du montant des sommes versées au titre des souscriptions en numéraire réalisées entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2009 au capital de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun et exploitant soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée à l'information politique et générale.

Votre Rapporteur spécial déplore le fait que les décrets d'application de ces deux dispositifs ne soient pas encore parus et fera sorte de contribuer au déblocage de cette situation. Le coût fiscal de la mesure de l'article 220 *undecies* a été évalué, à titre provisoire, à 10 millions d'euros dans le cadre de la préparation du présent projet de loi de finances. Quant au coût du dispositif de l'article 39 *bis* A, il est évalué à moins de 500 000 euros pour 2008.

L'application effective de ces mesures fiscales est d'autant plus cruciale que l'une des faiblesses traditionnelles du secteur de la presse réside dans ses difficultés à mobiliser des capitaux suffisants pour développer des projets d'investissements répondant à ses besoins. En particulier, le défaut de fonds propres est une caractéristique récurrente des entreprises de presse.

On signalera, à ce titre, qu'un **fonds de garantie destiné à améliorer la capacité d'emprunt des entreprises de presse quotidienne d'information politique et générale** a été créé à l'Institut du financement du cinéma et des industries culturelles à la fin de l'année 2005. L'État a doté ce fonds de 8 millions d'euros. La capacité globale de garantie du fonds peut atteindre 35 millions d'euros permettant ainsi de couvrir des crédits d'un montant pouvant aller jusqu'à 70 millions d'euros. Les crédits garantis sont plafonnés à un million d'euros par entreprise.

De plus, le bénéfice du **régime fiscal du mécénat**, introduit par la loi du 1^{er} août 2003 visant à encourager les initiatives privées d'entreprises ou de particuliers, a été **étendu en 2007 aux dons versés aux entreprises de presse**. Une association d'intérêt général ou une fondation pourra dès lors exercer des actions concrètes en faveur du pluralisme de la presse, notamment par la prise de participations dans le capital d'entreprises de presse quotidienne ou d'information politique et générale au moyen des dons, ouvrant droit à des réductions fiscales, qui lui auront été versés.

2.– Étendre le taux réduit de TVA à la presse en ligne

Rappelons que certaines livraisons, commissions et courtages portant sur les publications de presse ⁽¹⁾, sont soumis à la **TVA au taux de 2,1 %** dans les départements métropolitains y compris la Corse, et de 1,05 % dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion (art. 298 *septies* du CGI). Les publications doivent remplir les conditions prévues à l'article 72 de l'annexe III au CGI ⁽²⁾ :

– présenter un **caractère d'intérêt général** quant à la diffusion de la pensée : l'instruction, l'éducation, l'information, la récréation du public ;

– répondre aux obligations légales pesant sur la presse, et notamment porter l'indication du nom et du domicile de l'imprimeur, avoir un directeur de la publication dont le nom est imprimé sur tous les exemplaires, avoir fait l'objet d'un dépôt prévu aux articles 7 et 10 de la loi du 29 juillet 1881 ;

– paraître régulièrement au moins une fois par trimestre ;

– faire l'objet d'une vente effective ;

– ne pas consacrer plus de deux tiers de leur surface à des réclames ou annonces, qu'il s'agisse d'une publicité en image ou en texte ;

– ne pas être assimilables, même si elles revêtent l'apparence de journaux ou de revues, à des publications telles que les feuilles d'annonces, prospectus, almanachs, horaires, programmes.

Toutefois, certaines publications qui ne remplissent pas toutes ces conditions peuvent bénéficier des avantages fiscaux des publications de presse, **à la condition qu'elles ne servent pas directement ou indirectement à la défense d'intérêts commerciaux ou professionnels**.

Il s'agit :

(1) *Celles qui remplissent les conditions prévues aux articles 72 et 73 de l'annexe III au CGI, dans leur rédaction issue du décret n° 97-273 du 21 mars 1997.*

(2) *Pour bénéficier de ce régime, les publications doivent aussi avoir obtenu un numéro d'inscription à la Commission paritaire des publications et agences de presse et une décision favorable du directeur des services fiscaux prise sur demande des éditeurs intéressés.*

- des publications d’anciens combattants, de mutilés ou de victimes de guerre ;
- des publications des organismes régis par le code de la mutualité ;
- des publications éditées par des associations luttant contre les atteintes ou menaces graves à la dignité, à la santé et à la vie humaines ;
- des publications syndicales ou corporatives présentant un caractère d’intérêt social (publications des syndicats ou associations de salariés et des organismes mutualistes) ;
- des publications périodiques éditées par l’administration de l’État ou par les établissements publics administratifs de l’État.

Le coût de ce dispositif s’élevait à 200 millions d’euros en 2006 et est évalué à **205 millions d’euros pour l’année 2007 et 210 millions d’euros pour 2008**.

S’il s’agit d’un acquis solide, **votre Rapporteur spécial estime nécessaire d’aller plus loin et de mettre fin à l’iniquité liée à l’exclusion des publications de presse en ligne de ce dispositif fiscal favorable**. En effet, en leur état actuel, les dispositions communautaires relatives à la TVA ne permettent d’appliquer un taux super-réduit qu’aux seuls journaux et périodiques imprimés, et non aux publications sur support électronique. En France, la presse en ligne se voit donc appliquer le taux normal de 19,6 %. Le taux super-réduit de 2,1 %, réservé depuis 1977 aux quotidiens et assimilés, a été étendu à tous les périodiques, depuis le 1^{er} janvier 1989. Mais, même cette mesure a été mise en cause à plusieurs reprises par la politique communautaire de rapprochement des taux de TVA, et finalement conservée inchangée.

C’est pourquoi votre Rapporteur spécial regrette vivement que son amendement, présenté à nouveau le 18 octobre dernier devant l’Assemblée nationale, ait dû être retiré. Cette modification paraît néanmoins aussi légitime qu’espérons-le, inéluctable. En application du principe de neutralité technologique des supports de médias, **votre Rapporteur spécial proposait en effet de ramener à 2,1 % le taux de TVA applicable aux publications de presse en ligne**, afin de l’aligner sur celui appliqué aux publications de presse sur papier.

À l’heure où l’équation économique de la presse en ligne, en plein développement, s’accommode difficilement d’une fiscalité alourdie par rapport à la presse « classique », il est important de pouvoir remédier à cette inégalité de traitement et d’éviter de pénaliser les entreprises de presse écrite pour lesquelles l’internet constitue un outil primordial de développement.

Malgré les signaux encourageants, **cette question n’a toujours pas été résolue dans les instances communautaires**. Des démarches ont été entreprises dès la mi-2006. Malheureusement, dans un contexte marqué par un calendrier peu

propice et des négociations européennes déjà tendues sur la fiscalité indirecte (toute décision requérant l'unanimité), la Commission a accueilli cette demande de manière réservée, indiquant notamment vouloir attendre les conclusions d'une étude engagée sur les taux réduits de TVA. Ces conclusions ont été rendues publiques le 5 juillet 2007 dans le cadre d'une communication de la Commission relative « *aux taux de TVA autres que le taux de TVA normal* ». Dans sa communication, la Commission présente des pistes de travail pour une simplification et une harmonisation des taux et définit un calendrier pour cette réforme.

La Commission esquisse en outre ce que pourrait être l'architecture future des taux réduits qu'elle serait susceptible de proposer : un taux très bas (entre 0 et 5 %) pour les biens et services de première nécessité ; un taux intermédiaire (entre 10 et 15 %) pour des biens et services dont on estime qu'ils méritent un traitement préférentiel (tels les biens et services culturels) ; le taux normal, fixé par chaque État à 15 % au moins comme aujourd'hui.

La Commission envisage de présenter une nouvelle proposition législative fin 2008 – sous présidence française – en vue d'une adoption d'ici la fin 2010 ⁽¹⁾. Mais **votre Rapporteur spécial regrette le temps perdu dans des négociations qui s'éternisent et fragilisent l'essor de la presse en ligne.**

Enfin, et à titre subsidiaire, on mentionnera **l'exonération de TVA pour les publications des collectivités publiques et des organismes à but non lucratif**. Elle concerne des opérations de vente, commission et courtage portant sur les annuaires et les écrits périodiques ne constituant pas des publications de presse au sens de l'article 298 *septies* du CGI ⁽²⁾. Ceux-ci sont exonérés de TVA à la double condition :

– que ces publications soient éditées par les collectivités publiques, leurs établissements publics ou des organismes à but non lucratif ;

– que la publicité et les annonces ne couvrent pas plus des deux tiers de la surface totale de la publication et que l'ensemble des annonces ou de la publicité d'un même annonceur dans l'année ne soit pas supérieur au dixième de la surface totale des numéros parus dans cette année.

Comme les deux années précédentes, le coût de ce dispositif pour l'année 2008 est évalué à **1 million d'euros**.

(1) La Commission souhaite recueillir les orientations politiques du Conseil et du Parlement européen d'ici la fin 2007. La présidence portugaise prévoit à cet effet un Conseil des ministres de l'économie et des finances le 13 novembre 2007. Les autorités françaises poursuivent leurs démarches dans ce cadre, en vue d'obtenir la possibilité d'appliquer un taux réduit pour la presse en ligne, tout en s'opposant à toute remise en cause éventuelle du taux super réduit dont bénéficie aujourd'hui la presse papier.

(2) Il s'agit d'une dépense rattachée à titre subsidiaire à la mission Médias puisque son affectation principale est la mission Sport, jeunesse et vie associative.

3.– Réduire la fiscalité locale pesant sur les professionnels de la presse

Deux mesures de fiscalité locale, toutes deux relatives à la taxe professionnelle, sont en vigueur :

– **l'exonération de taxe professionnelle en faveur des entreprises de presse.** Aux termes de l'article 1458 du code général des impôts, les éditeurs de feuilles périodiques et, sous certaines conditions, les agences de presse ainsi que, depuis le 1^{er} janvier 1995, les correspondants locaux de presse régionale ou départementale sont exonérés de taxe professionnelle.

À compter des impositions établies au titre de 2007, l'article 122 de la loi de finances rectificative pour 2006 a étendu cette exonération aux sociétés dont le capital est détenu majoritairement par des sociétés coopératives de messageries de presse qui leur confient l'exécution d'opérations de groupage et de distribution.

Corrélativement, ces entreprises sont, en vertu du 2^o du I de l'article 1407 du CGI, imposables à la taxe d'habitation pour tous les locaux meublés qu'elles occupent, à l'exception des locaux ouverts au public et de ceux servant exclusivement à la fabrication et au dépôt ;

– **l'abattement sur la base imposable à la taxe professionnelle des diffuseurs de presse.** Jusqu'aux impositions établies au titre de 2004, conformément à l'article 1469 A *quater* du code général des impôts, dans les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones de redynamisation urbaine, les personnes physiques et morales qui vendaient au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits au Conseil supérieur des messageries de presse pouvaient, sous réserve d'une délibération prise par les collectivités territoriales ou leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, bénéficier d'un abattement de 1 524 euros sur la base d'imposition à la taxe professionnelle de leur principal établissement.

L'article 109 de la loi de finances pour 2004 a modifié la portée du dispositif à compter des impositions établies au titre de 2005 : la condition liée à l'implantation de l'établissement principal du bénéficiaire dans une zone d'aménagement du territoire, un territoire rural de développement prioritaire ou une zone de redynamisation urbaine est supprimée.

Dès lors, l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre a désormais la possibilité de consentir un abattement sur les bases d'imposition à la taxe professionnelle des diffuseurs de presse à condition bien entendu qu'ils perçoivent une part de taxe professionnelle. C'est ainsi que l'abattement facultatif ne concerne pas les départements et la collectivité territoriale de Corse. Les collectivités ou leurs groupements, peuvent choisir entre trois montants d'abattement : 1 600 euros, 2 400 euros ou 3 200 euros.

III.– L'AGENCE FRANCE–PRESSE FACE AU TOURNANT TECHNOLOGIQUE

A.– POUR UNE AGENCE MONDIALE ENTIÈREMENT NUMÉRIQUE

En liaison avec le futur contrat d'objectifs et de moyens qu'elle est en train de négocier avec l'État pour la période 2008–2012, l'Agence France–Presse (AFP)⁽¹⁾ a résolument opéré le **tournant stratégique de la vidéo et du multimédia**. L'AFP est, en effet, engagée dans un mouvement de réorientation vers les nouveaux métiers en développement **afin d'en faire une agence entièrement numérique**.

En particulier, l'agence veut rénover et repenser son système de production. C'est l'ambition du projet de refonte informatique dit « 4XML » qui bascule l'AFP dans un univers de **production totalement multimédia**, et ce dès la production de l'information, en associant textes, photos, infographies, graphiques et vidéo et en facilitant les accès *via* des bases de données.

Il s'agit du projet le plus structurant pour l'avenir de l'agence : il doit être accéléré pour développer la capacité de l'AFP à **livrer des contenus multimédia assemblés**, notamment avec des contenus vidéo, à des clients de type portails internet ou opérateurs mobiles, et à augmenter ainsi ses revenus. Aujourd'hui encore jeune, le service AFP–Vidéo doit se développer à la fois en régions et à l'étranger, dans un nombre de bureaux limité, dans lesquels des journalistes formés à la vidéo peuvent apporter des contributions sous forme de correspondances à la rédaction de France 24, mais aussi réaliser des reportages très courts sur certains aspects de l'actualité (« *features* »).

Cette réorientation stratégique s'explique notamment par le **risque qui menace l'AFP de pertes de positions de marché face à ses principaux concurrents mondiaux : Reuters et Associated Press**, lesquels disposent d'une offre vidéo performante sur le segment de marché des télévisions et des sites internet. Par ailleurs, l'AFP ne peut rester passive face au développement dans l'ensemble des pays développés des accès internet à haut débit et de la téléphonie mobile de troisième génération.

B.– DES ÉQUILIBRES FINANCIERS ENCORE FRAGILES

L'AFP ne pourra pas financer seule ce projet de développement, dont le coût est d'environ 20 millions d'euros. L'AFP restant fortement endettée, elle a donc besoin de l'aide de l'État.

On précisera que **le montant des abonnements de l'État à l'AFP sera maintenu à 109,4 millions d'euros en 2008** au titre du programme *Presse* de la

(1) On rappellera que l'AFP, créée en 1957, constitue la seule agence mondiale non anglo-saxonne et contribue ainsi de façon très forte au **pluralisme de l'information**. Ses dépêches sont reprises dans le monde entier et son réseau d'information est l'un des plus performants au monde.

mission *Médias*. En effet, dans une situation financière difficile, l'État avait accepté de revaloriser la convention État–AFP⁽¹⁾ et de maintenir une progression de ses abonnements supérieurs à l'inflation, tandis que l'AFP a, de son côté, promis un retour à l'équilibre financier dans le cadre du COM conclu en 2003, et ce grâce à un développement de ses recettes commerciales et un effort soutenu de maîtrise de sa gestion⁽²⁾.

L'avenant de 2006 au COM avait permis de relancer cet effort et votre Rapporteur spécial encourage l'AFP dans la conduite de son projet structurant et mobilisateur. Mais le soutien de l'État reste indispensable à la réussite du projet multimédia et à la poursuite du redressement d'une agence encore convalescente⁽³⁾.

Certes, grâce à ses produits de cession en 2006–2007, l'AFP n'attend pas de difficultés de trésorerie à court terme. Cependant, une difficulté de trésorerie est d'ores et déjà anticipée à partir de l'année 2011, sauf amélioration très sensible et non prévisible à ce jour de la capacité d'autofinancement de la société : **le montant des dettes financières à moyen et long termes** nées de l'opération de crédit-bail sur l'immeuble de l'AFP, comme du remboursement du prêt participatif à l'État (financé par un prêt souscrit auprès d'une banque privée) **s'établit aujourd'hui à plus de 40 millions d'euros**. Cette question, posée dès aujourd'hui, doit être traitée à l'occasion de la négociation du COM 2008–2012.

*

* *

(1) En 2003, cette revalorisation a été réglée à la fin de l'exercice après adoption du COM. À partir de 2004, elle a été intégrée aux règlements trimestriels de l'État selon la facturation émise conformément au COM.

(2) De plus, l'AFP devait accéder au fonds d'aide à la modernisation de la presse dès 2006.

(3) Rappelons, en effet, que l'AFP a traversé de 1997 à 2001 une crise financière sans précédent dans l'histoire de cette institution, alors que jusque-là, elle avait toujours été capable d'accroître son chiffre d'affaires, certes à un rythme irrégulier, mais toujours positif et en moyenne très significatif, et non uniquement imputable au relèvement des tarifs des clients français.

AUDITION DE LA MINISTRE EN COMMISSION ÉLARGIE

Séance du mardi 24 octobre 2007

La séance est ouverte à neuf heures.

M. Didier Migaud, *Président de la commission des Finances* – Je suis heureux de vous accueillir, avec MM. Pierre Méhaignerie, président de la commission des affaires culturelles, et François Rochebloine, qui supplée M. Axel Poniatowski, actuellement en déplacement à New York avec une délégation de la commission des affaires étrangères pour l'Assemblée générale des Nations unies.

Nous sommes réunis en formation de commission élargie afin de débattre des crédits consacrés à la mission « médias » dans le projet de loi de finances pour 2008. Vous le savez, la procédure de la commission élargie sera étendue à toutes les discussions budgétaires à partir de l'année prochaine. Il s'agit de privilégier les échanges entre le ministre, les rapporteurs et les députés ; à nous de les rendre interactifs et vivants.

Les présidents de commission diront un petit mot s'ils le souhaitent, après quoi je donnerai la parole aux rapporteurs – qui auront par ailleurs le loisir d'intervenir quand ils le voudront dans le débat – puis à Mme la ministre et enfin aux députés présents, qui pourront poser leurs questions.

M. Michel Françaix – Nous ne nous contenterons pas de poser des questions, monsieur le président !

M. François Rochebloine, *vice-Président de la commission des Affaires étrangères* – La commission des affaires étrangères, comme l'an passé, s'est saisie pour avis de deux programmes de la mission « médias » : le 115 « audiovisuel extérieur » et le 116 « chaîne française d'information internationale ».

La commission des affaires étrangères s'intéresse en effet de près à l'audiovisuel extérieur. J'avais moi-même présidé une mission commune avec la commission des affaires culturelles à propos de la création de la fameuse chaîne d'information continue à vocation internationale, la CII. Et puis, en décembre dernier, le président Balladur m'avait confié une mission sur l'organisation et le financement de l'audiovisuel extérieur ; le rapport, rendu en janvier dernier, a été adopté à l'unanimité.

Le Président de la République a nommé un nouveau conseiller chargé de ces questions, M. Georges-Marc Benamou, et des propositions devraient très prochainement être formulées.

M. Patrice Martin-Lalande, *Rapporteur spécial de la commission des Finances* – La collecte de la redevance a été transformée, ces dernières années, dans le souci d'économiser les derniers publics et d'assurer un financement convenable du service public de l'audiovisuel. Bercy estime que la redevance collectée couvre le total des besoins, définis notamment dans les nouveaux contrats d'objectifs et de moyens. Celui de France Télévisions prévoit une augmentation de la dotation de 3,5 % par an. Comment le financement nécessaire sera-t-il couvert après 2008 ?

J'ai déposé un amendement afin d'indexer la redevance, à partir de 2009, sur l'indice des prix. Le Gouvernement considère-t-il par ailleurs que seule la redevance et les ressources propres doivent financer le service public, à l'exclusion des crédits budgétaires ?

S'agissant de France Télévisions, les objectifs définis dans la lettre de mission du Président de la République sont-ils les mêmes que ceux du contrat d'objectif et de moyens – COM – signé en

avril dernier ? De nouveaux financements ne seront-ils donc pas nécessaires ? Un éventuel surcoût peut-il être couvert par les économies de gestion fixées par le COM ? Le Gouvernement serait-il prêt, dans le cas contraire, à élaborer un avenant au contrat ?

Le modèle du groupe multimédias s'imposant de plus en plus, la France a-t-elle intérêt à soutenir les efforts des groupes privés pour se transformer en groupes multimédias ? Doit-elle conserver ses entreprises publiques spécialisées en radio ou en télévision ? Doit-elle construire un groupe public multimédias capable d'être présent sur tous les supports ? Ne craignez-vous pas que l'audiovisuel soit écrasé par les opérateurs de télécommunications s'il ne s'organise pas en groupes multimédias ? Soumettez-vous ces opérateurs aux mêmes obligations que les opérateurs audiovisuels en matière de création et de diffusion ?

Les nouveaux venus dans le monde de la création – dont Internet – ne contribuent pas au développement de la création française. Comment faire pour qu'il en soit autrement ? Comment parvenir au principe de neutralité technologique pour les règles s'appliquant à une partie de l'image diffusée ?

Avec 300 millions consacrés à l'audiovisuel extérieur, la France a les moyens de reconstruire ce secteur. Quels sont précisément les objectifs géostratégiques et éditoriaux ? Le Gouvernement compte-t-il opter pour l'architecture d'un groupe multimédias ? Compte-t-il par ailleurs étendre à l'audiovisuel public les dispositions de la loi sur le service minimum ?

S'agissant de la presse écrite, elle rencontre de grandes difficultés, malgré les aides directes ou les dépenses fiscales importantes de l'État. Faut-il continuer à soutenir le support papier ou réorienter l'aide vers le soutien à l'élaboration de contenus éditoriaux indépendamment des multiples supports possibles ?

L'AFP a besoin de 20 millions sur cinq ans pour financer sa mutation technologique, numériser sa production et sa diffusion. Le Gouvernement compte-t-il inscrire cet investissement exceptionnel dans le futur COM ?

M. Christian Kert, Rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles – Je remercie Mme la ministre de présenter un budget en hausse de 3,5%.

Le rétrécissement constant de la publicité au champ des sociétés publiques, mutualistes ou coopératives met en péril l'avenir des recettes publicitaires de Radio France, donc l'exécution du COM. Le Gouvernement envisage-t-il de modifier le champ des annonceurs autorisés ?

France Télévisions est dans un contexte très particulier d'ouverture à la concurrence aggravé par l'arrivée des chaînes de la TNT. Or, le COM signé en avril 2007 a fixé des objectifs ambitieux relatifs au passage au numérique ou au développement de la haute définition et de la télévision mobile personnelle. Le Gouvernement a-t-il des précisions à apporter sur d'éventuels surcoûts ?

Comment le Gouvernement envisage-t-il le développement de synergies au sein du groupe France Télévisions ? Une fusion des chaînes publiques est-elle envisagée ou la mutualisation de certains moyens ?

Vous avez confié à MM. David Kessler et Dominique Richard une mission sur la réforme du régime de contribution des chaînes de télévision à la production audiovisuelle. Quelles sont les hypothèses envisagées ? Une diminution du quota d'investissement dans les œuvres indépendantes ou un intéressement des chaînes aux œuvres qu'elles financent en font-elles partie ?

Vous avez évoqué une possible remise à plat des règles publicitaires applicables à l'audiovisuel. Quelles sont les solutions privilégiées ? Une coupure supplémentaire dans les émissions de flux ? Un passage de l'heure glissante à l'heure d'horloge ? N'est-il pas un peu

incohérent de financer un service public par la publicité alors que l'on attend qu'il affiche sa différence par rapport à des concurrents privés ?

Enfin, la ressource provenant de la redevance n'est guère dynamique : 116 euros depuis 2004 alors que la moyenne européenne excède 195. Comment assurer un niveau suffisant de ressources publiques dans ces conditions ? Peut-on continuer à financer l'audiovisuel public grâce à un système mixte, redevance-publicité, sachant que les audiences baissent inexorablement et que le volume de la publicité est limité ? Je présenterai un amendement tendant à redonner un peu de dynamisme à un débat qui jusqu'ici en a un peu manqué.

M. Didier Mathus, Rapporteur pour avis de la commission des Affaires étrangères – Moins d'un an après la création de France 24, le président de la République a ouvert le chantier d'une réforme générale de l'audiovisuel extérieur pilotée par l'Élysée. Les deux programmes qui concernent la commission sont en l'occurrence disparates sur le plan budgétaire : celui qui dépend des affaires étrangères est simplement reconduit quand celui dépendant du Premier Ministre – France 24 – progresse sérieusement. Quels sont vraiment les objectifs du Gouvernement ? En outre, la convention liant l'État à France 24 fait état d'un financement de 88,5 millions quand 70 millions seulement sont inscrits. Où trouver les 18,5 millions manquants ?

Comment l'État envisage-t-il d'évaluer la réussite – ou non - de France 24 ? On dénombre aujourd'hui deux actionnaires : France Télévisions – mis sensiblement à contribution - et TF1 – actionnaire « dormant ». Cette structure demeure très troublante. Quelle est l'utilité de TF1 dans le capital de France 24 ?

Plus globalement, quelle est votre conception de la réforme à venir ? Des mutualisations seraient en l'occurrence bienvenues : est-ce par exemple raisonnable que France 24 maintienne un correspondant à Berlin ? Ne pourrait-on s'inspirer de l'expérience de la BBC et de la « *new factory* », fabrique de l'information alimentant différents opérateurs ? Le format d'infos en continue de France 24 n'est-il pas déjà un peu dépassé ? Comment penser la réorganisation de l'audiovisuel extérieur ? Le Parlement, enfin, sera-t-il toujours associé à ces réflexions ?

M. le vice-Président de la commission des Affaires étrangères – Pourquoi 70 millions seulement sont-ils en effet inscrits pour France 24 au lieu des 88,5 millions prévus dans la convention de partenariat ?

Un rapport commandé par la direction de RFI suggère une fusion par étapes et en deux ans avec France 24. Le Gouvernement privilégie-t-il ce scénario ?

Parmi les opérateurs de l'audiovisuel extérieur, il ne faut pas sous-estimer l'importance de Canal France International, structure adossée à France Télévisions. Or, ce rattachement datant de l'époque où CFI était un diffuseur - ce qui n'est plus le cas aujourd'hui -, un adossement de CFI à l'INA ne serait-il pas plus approprié ?

Mme Christine Albanel, ministre de la Culture et de la communication – M. Martin Lalande m'a interrogée sur le financement de France Télévisions. Pour cette année, il semble que l'on ait un peu oublié, à l'occasion du débat qui a eu lieu avant l'été, que l'on ne pouvait pas vraiment parler de grande misère dans la mesure où le contrat d'objectifs et de moyens avait prévu une augmentation considérable de 3,6 % des crédits. Il s'agit d'un bon contrat, qui fixe des obligations éditoriales ainsi qu'un objectif général d'accroître la dimension culturelle et l'identité des chaînes, si possible aux heures de grande écoute.

Mais le contrat demande aussi à France Télévisions de relever des défis technologiques, de prendre le virage vers la TNT et de s'organiser pour être en état de passer à la haute définition, la télévision mobile personnelle n'ayant pas été envisagée dans le contrat. Ce dernier incite également le groupe à procéder à des réformes structurelles.

Tout ceci sera-t-il suffisant ? Pour l'instant en tout cas, il n'y a pas motif à envisager des avenants. Comme l'ensemble des chaînes, celles de France Télévisions sont confrontées à la diminution de l'audience, avec un transfert, notamment de la publicité, vers Internet, qui pose à tout le monde des problèmes de financement. Aujourd'hui, il faut faire le point, voir exactement où en est le groupe. Cela n'avait pas été fait cet été, et je n'ai donc pas été favorable à la demande qui m'était faite d'agir très vite, en ajoutant par décret une coupure dans les émissions de flux. En outre, il se serait agi d'une mesure isolée, difficile à évaluer, qui ne paraissait pas à la hauteur des difficultés rencontrées et qui comportait un risque immédiat de déstabilisation de l'ensemble du secteur. Une décision trop rapide en faveur d'un ajustement de la redevance aurait présenté les mêmes défauts.

Ce sont donc plusieurs chantiers qui doivent être ouverts pour l'ensemble de l'audiovisuel public, afin de prendre les virages technologiques nécessaires, mais aussi de mener à bien une réforme des structures. Il faudra veiller également à ce que le secteur ait les moyens de remplir ses missions. Un seul chantier est pour l'instant engagé, celui de la relation entre producteurs et diffuseurs, autour des décrets Tasca. Il faut voir aussi comment assurer le financement, ce qui renvoie à un autre chantier, celui de la publicité, et qui pose la question de la redevance. Je sais qu'il existe de fortes réticences à l'idée d'une augmentation de cette dernière, (*protestations sur les bancs du groupe SRC*) mais M. Kert a rappelé que son montant était particulièrement faible. C'est évident si on le compare aux 204 euros de l'Angleterre et aux 200 euros de l'Allemagne, mais aussi aux dépenses moyennes des foyers pour la téléphonie mobile, qui atteignent 50 euros par mois.

De façon plus générale, il faudrait que des signaux soient donnés en faveur d'une réforme plus importante de l'audiovisuel public et de ses structures pour qu'un ajustement de la redevance puisse être envisagé en échange. D'ores et déjà, les fonctions juridiques ont été regroupées au sein de la *holding*, mais on pourrait aller beaucoup plus loin, en particulier pour les affaires financières, les ressources humaines, les systèmes informatiques et les achats. La mise en commun des moyens de production et des rédactions paraît également nécessaire mais elle suscite plus de réticences. Quoi qu'il en soit, il faut aller de l'avant pour que la *holding* joue pleinement son rôle et que de meilleurs équilibres soient trouvés entre les chaînes.

L'équilibre entre la publicité et la redevance, qui est une spécificité du système français, paraît satisfaisant. Certes, il y a Arte, et l'on peut discuter pour savoir s'il fallait une chaîne strictement culturelle. Au moment de sa création, certains, comme Bernard Pivot, considéraient que les grandes chaînes pourraient y voir un prétexte pour se dispenser de leurs obligations culturelles. Aujourd'hui, Arte marche bien et France Télévisions présente les caractéristiques d'un audiovisuel de qualité et s'adressant au plus grand nombre. Des réalisations comme *Maupassant* et *Guerre et paix* s'inscrivent pleinement dans cet objectif. La publicité, qui est aussi une mesure de l'audience, n'est pas une mauvaise chose en soi ; elle participe à l'équilibre de notre audiovisuel.

S'agissant du modèle multimédias, M. Martin-Lalande s'est demandé s'il fallait aujourd'hui disposer de grands groupes intervenant sur les différents supports. Pourquoi pas ? C'est un chantier qui va aussi être ouvert. Mais les questions relatives à la concentration sont extrêmement sensibles. Dans ma lettre de mission, il m'est demandé de proposer les réformes et les changements réglementaires nécessaires, à la fois pour un soutien à la création, pour l'évolution et l'adaptation aux nouveaux paysages audiovisuels, mais aussi pour faire émerger de grands groupes.

Nous disposons de groupes de télécommunications emblématiques de l'excellence française et dont la puissance de feu est considérable. On peut se demander si l'on n'a pas jusqu'ici terriblement entravé le développement de nos groupes. Aujourd'hui, la constitution de groupes plus puissants devra bien évidemment respecter le pluralisme : il ne faudrait pas créer un mastodonte qui écraserait tout sur son passage.

On pourrait en effet envisager de soumettre les opérateurs de télécommunications à certaines obligations. Cela n'aurait rien de choquant dès lors qu'ils entrent sur les marchés et qu'ils deviennent des diffuseurs et des opérateurs au même titre que les chaînes de télévision. C'est un domaine dans lequel les groupes de pression sont actifs et passionnés. Il faudrait parvenir à un équilibre permettant, sans porter atteinte aux intérêts des grands groupes de télécommunications, de

favoriser les producteurs et les créateurs. Ces derniers sont aujourd'hui inquiets à l'idée d'une évolution des décrets Tasca qui prévoient que les deux tiers des commandes des chaînes vont aux producteurs indépendants.

En la matière, un chantier a été confié à M. David Kessler, Président de France Culture et à M. Dominique Richard, qui est un grand spécialiste de ces questions. Certes, il y a eu des mesures favorables à la production indépendante, mais les diffuseurs ne sont pas propriétaires de ce qu'ils commandent et ils sont parfois tentés de garder sous le coude les commandes en question. Or les œuvres circulent très peu et les deuxième diffusions sont rares. Il faut donc parvenir à faire respirer un système aujourd'hui figé.

S'agissant toujours de la création, M. Martin-Lalande a évoqué le piratage. La mission chargée de cette question a rendu des rapports d'étape intéressants et les positions semblent se rapprocher. Elle rendra ses conclusions fin novembre. Sans vouloir transformer les fournisseurs d'accès en policiers, il apparaît que des systèmes de filtrage permettent de savoir ce qui se passe. Il faudra voir ce qu'il est possible de faire notamment par la voie de la contractualisation afin de favoriser l'offre légale et de créer un cadre plus dissuasif pour les pirates.

Il a été beaucoup question de l'audiovisuel extérieur dans les interventions des rapporteurs. C'est un débat ancien : je me souviens de réunions à ce propos en 1996, alors que j'étais conseillère culturelle à l'Élysée. Depuis lors, le paysage ne s'est pas simplifié avec l'apparition de France 24. M. Bernard Kouchner et moi-même avons, dans nos lettres de mission, l'objectif de transformer l'audiovisuel extérieur et de donner plus de cohérence à un dispositif qui représente 300 millions d'euros et qui, semble-t-il, ne fonctionne pas très bien. Un groupe de travail sur cette question se réunit à l'Élysée, autour de M. Georges-Marc Bénéamou. Il a déjà auditionné de nombreux parlementaires. Les ministères des Affaires étrangères et de la Culture participent activement à la réflexion.

On voit bien les points forts des uns et des autres. TV5 a un très bon réseau de diffusion et de distribution et l'image d'une chaîne francophone. Cela signifie qu'il ne faut pas faire d'annonce imprudente de nature à inquiéter nos partenaires, même s'ils participent peu et si l'on peut donc considérer qu'ils doivent accepter les évolutions voulues par l'actionnaire principal. M. Mathus a observé justement que l'on ne savait pas exactement ce qui se passait du côté de France 24. N'oublions pas toutefois qu'il s'agit d'une chaîne très jeune.

Dotée de structures souples, elle fonctionne dans un certain enthousiasme. Bien sûr, il y a beaucoup d'émissions de plateau, parce qu'elles sont moins coûteuses. Le principal problème reste la notoriété de la chaîne. Il serait assez logique de la rapprocher de TV5. S'agissant de l'actionariat, on peut se demander si TF1 a vocation à y rester, et si France Télévisions ne devrait pas y jouer un rôle plus actif. Une hypothèse envisagée est la constitution d'une holding animée par une personnalité capable de faire évoluer les choses. Mais rien n'est encore décidé. M. François Rochebloine a évoqué la possibilité d'une fusion entre France 24 et RFI. L'idée est séduisante, mais pose un certain nombre de problèmes : RFI n'a pas vraiment de statut de droit commun et n'avait même pas de contrat d'objectifs et de moyens. C'est une très bonne chose qu'un tel contrat soit actuellement en discussion. RFI joue évidemment un rôle très utile pour la francophonie, notamment en Afrique. En revanche, on peut s'interroger sur sa présence partout en Europe et sur le nombre de langues de diffusion. A titre d'exemple, l'utilité d'une rédaction en serbo-croate est-elle vraiment évidente ? Le contrat d'objectifs et de moyens permettra d'y voir plus clair et, dans une étape ultérieure, de faire entrer RFI dans le projet.

CFI est une petite structure ; la question de son adossement à l'INA mérite d'être posée. A titre personnel, cela me semble logique, puisque les missions de l'INA ont été étendues. Mais rien n'est décidé.

M. Mathus a évoqué le modèle de la BBC. On peut dire que dans l'audiovisuel en France, France Info sert déjà de banque de données sur Internet. Le danger ici serait de ressusciter l'ORTF. Il

existe donc différentes possibilités pour l'audiovisuel extérieur. Nous verrons ce que le Président de la République décidera.

S'agissant de l'audiovisuel public, la question d'une fusion a été évoquée. Évidemment, il n'est pas question de modifier par amendement ce qui est un point essentiel de la loi de 1986 et mérite un débat au Parlement. A titre personnel, je crois que si l'on regroupe dans une holding toutes les fonctions support et que l'on travaille avec le personnel sur la formation et la mobilité, on sera sur la bonne voie. Décider la fusion ferait tomber la convention collective et il faudrait ensuite 18 mois de négociation, ce qui est bien long. Le chantier est ouvert. Mais il faut conserver la personnalité des chaînes et les Français sont attachés à une grande chaîne régionale. La prudence s'impose donc.

Je reviens sur le financement de France 24. Le contrat de partenariat prévoyait 88,5 millions d'euros. Après la discussion budgétaire, les crédits s'élevaient à 70 millions d'euros. Mais le Premier ministre a décidé de compléter par 18 millions de crédits de gestion au cours de l'année 2008.

M. Pierre-Christophe Baguet – Mais d'où viendront-ils ?

Mme la Ministre - Ce sont des crédits de gestion.

M. Pierre-Christophe Baguet - M. le Président de la Commission, comprenez-vous d'où viendront ces crédits ?

M. le Président de la commission des Finances – Je ne comprends pas vraiment ce que cela veut dire.

M. le vice-Président de la commission des Affaires étrangères – D'un côté il y a la rigueur, mais de l'autre une augmentation par respect de la convention.

Mme la Ministre - Il faut en effet se placer dans l'optique du respect de la convention. Certains font valoir qu'on ne sait pas exactement ce que fait France 24, d'autres qu'il ne faut pas l'empêcher de se développer, par exemple, avec ce projet des programmes en langue arabe sur le même créneau que Al-Jazira...

M. Pierre-Christophe Baguet - Ils n'ont pas les mêmes moyens !

Mme la Ministre - Effectivement. En tout cas les deux points de vue s'expriment. Le Premier ministre a bien pris un engagement sur ces 18 millions.

M. le vice-Président de la commission des Affaires étrangères – Il est normal de respecter les engagements de la convention, mais je m'interroge sur le maintien des crédits en euros constants, ce qui équivaut à une diminution.

Mme la Ministre - Je me fais l'écho de l'arbitrage qui a été rendu. M. de Pouzilhac a été rassuré.

M. Patrice Martin-Lalande a posé une question sur l'AFP. Nous sommes en train de négocier son contrat d'objectifs et de moyens dans lequel figureront des investissements stratégiques.

Un effort a été fait également pour la presse écrite. Ainsi l'État s'est engagé à porter de 8 à 12 millions les crédits destinés aux NMPP dans le plan « Défi 2010 ». M. Lagardère s'est aussi engagé à investir dans la modernisation. La presse écrite a su utiliser les journaux gratuits...

M. Michel Françaix – Elle a été obligée de suivre.

Mme la Ministre - Un grand atout des « gratuits », c'est la multiplicité des points de diffusion. Nous réfléchissons sur les moyens de favoriser le développement du portage. D'autre part,

un médiateur va être nommé pour confirmer les liens entre la Poste et la presse en ce qui concerne la distribution. Bien entendu la modernisation va au-delà des supports papier et concerne des investissements sur Internet. Se pose alors le problème des droits d'auteur, les journalistes demandant en quelque sorte à être rémunérés deux fois.

M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial – Donc s'agissant de l'audiovisuel public, vous parlez de prudence et rien n'est exclu. Pour l'audiovisuel extérieur, la question de savoir s'il y aura un groupe ou non n'est pas tranchée...

Mme la Ministre - Pour l'audiovisuel extérieur, la question n'est pas tranchée. Mais elle n'est pas simple, les discussions d'il y a une dizaine d'années l'ont montré. Je le perçois aussi au Conseil des ministres européen et dans les contacts internationaux, par exemple, avec le Canada. Deux philosophies s'opposent, celle de la francophonie et celle de la francophilie qui veut faire aimer la France, mais peut-être en anglais ou en arabe. Rien n'est tranché. On pourrait s'orienter vers une holding dans les mois qui viennent, puis dans un deuxième temps, y associer RFI.

Pour l'audiovisuel public, des orientations ont été données, mais nous allons travailler sur des réformes de structures. Jusqu'où faut-il aller ? A ce stade, il s'agit de renforcer la holding, de conforter les chaînes dans leur identité, d'accorder plus de moyens peut-être, et plus de publicité. Ce dernier point fait l'objet d'une réflexion. En effet, sur les 36 milliards d'investissements publicitaires en France, 11 milliards seulement vont vers les médias. Il faudrait que cette part s'accroisse, comme c'est le cas dans d'autres pays. Il ne s'agit pas d'imposer des coupures publicitaires à tout bout de champ ; il y a bien une spécificité de l'audiovisuel public. Mais il pourrait y avoir un peu plus de publicité.

M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial – Quelle est la position du Gouvernement sur l'indexation de la redevance sur les prix ? Le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions prévoit une augmentation de 3,5% des ressources par an. Ce n'est pas possible sans la redevance.

Mme la Ministre - Effectivement, pour mieux soutenir l'audiovisuel public, il serait légitime d'augmenter le produit de la redevance. Il s'agit d'un effort minime, puisque l'on consacre en moyenne 50 euros par mois à la téléphonie mobile contre 2 euros pour la redevance. Mais il est symbolique. On peut se demander s'il doit y avoir une indexation directe. *A priori* elle n'a pas l'approbation du Président de la République.

M. Christian Kert, Rapporteur pour avis – Il peut évoluer !

M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial – Quelle est la position du Gouvernement sur l'indexation de la redevance sur les prix ? Le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions prévoit une augmentation de 3,5% des ressources par an. Ce n'est pas possible sans la redevance.

Mme la Ministre - Effectivement, pour mieux soutenir l'audiovisuel public, il serait légitime d'augmenter le produit de la redevance. Il s'agit d'un effort minime, puisque l'on consacre en moyenne 50 euros par mois à la téléphonie mobile contre 2 euros pour la redevance. Mais il est symbolique. On peut se demander s'il doit y avoir une indexation directe. *A priori* elle n'a pas l'approbation du Président de la République.

L'État s'est engagé dans le contrat d'objectifs et de moyens à augmenter de 3,5 % chaque année, les crédits de France Télévisions. Il faut, en bonne logique, drainer les ressources nécessaires. Le principe de l'indexation pourrait se traduire par un engagement dans le contrat d'objectifs et de moyens, en 2009 peut-être, comme je le propose par amendement, puisque pour 2008, nous avons un engagement du Président.

Il me semble paradoxal d'engager la négociation du contrat d'objectifs et de moyens de RFI sans savoir quelle sera la stratégie d'ensemble pour l'audiovisuel extérieur. S'agissant de France 24,

d'où proviendront les ressources supplémentaires évoquées ? S'agira-t-il d'annulations de crédits du budget du Premier ministre, ou les nouvelles allocations seront-elles prélevées sur d'autres budgets et, si tel est le cas, lesquels ?

M. Christian Kert, Rapporteur pour avis – J'ai cru comprendre que vous ne refuseriez pas l'hypothèse d'un peu de publicité supplémentaire. Je suis très favorable à la publicité, mais j'appelle à la prudence car, à chaque fois que l'on augmente la durée de la publicité audiovisuelle, on atteint le marché publicitaire des autres médias. Si l'on souhaite trouver un équilibre, il faut freiner la publicité télévisuelle.

M. Michel Françaix – Vous progressez !

M. Pierre-Christophe Baguet – Il a toujours été cohérent et tenu le même discours !

M. Christian Kert, Rapporteur pour avis – Ma position n'a jamais varié, et je continue de penser qu'il faut non seulement préserver l'équilibre publicitaire de l'ensemble des médias mais aussi l'identité de l'audiovisuel public. France Télévisions procède, en ce moment, à un virage éditorial qui doit viser à différencier nettement les chaînes publiques des chaînes privées.

M. Didier Mathus, Rapporteur pour avis – On continue, quand on traite de l'audiovisuel extérieur de la France, de se référer à une BBC mythique, oubliant au passage que BBC1 est l'une des chaînes les plus médiocres qui soit. Dans le même temps, rien n'est dit de France Télévisions. On s'acharne donc à créer une marque qui existe déjà, au lieu de globaliser nos capacités de production d'informations.

S'agissant de TV5 Monde, le débat est très centré sur l'information alors que la demande porte bien davantage sur les programmes. Il faut donc chercher à renforcer aussi ce volet là.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Affaires culturelles – Je comprends la passion qui s'exprime en faveur de la vitalité des chaînes publiques, mais j'ai entendu Mme la ministre et je partage ses conclusions : si des signaux sont émis qui ne trouvent pas d'écho, que faire ? Au moment où la commission Attali remet en question tous les secteurs protégés, il faut prendre garde de ne pas adopter des orientations contradictoires.

Madame la ministre, l'extinction définitive de l'analogique en 2011 libérera des fréquences. Avant que la commission engage des auditions à ce sujet, j'aimerais savoir quel est, selon vous, l'équilibre souhaitable en cette matière entre chaînes audiovisuelles et opérateurs de téléphonie mobile. Quel schéma choisir pour mieux couvrir le territoire en ADSL ?

Votre Rapporteur spécial – Pour l'ADSL, la couverture du territoire est acquise !

M. le Président de la commission des Affaires culturelles – Pas partout, malheureusement !

M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial – À 98 %, Monsieur le président !

Mme la Ministre – Le contrat d'objectifs et de moyens de RFI précisera ses missions et il n'est pas gênant de le négocier tout en poursuivant la réflexion sur la future configuration de l'audiovisuel extérieur. Mieux : il ne faut pas attendre la création de la holding pour le négocier, car RFI souffre du flottement actuel.

La redevance, vous le savez, n'est pas en débat cette année, puisque la question a été réglée. La redevance, qui augmente de 3,5 % cette année et qui augmentera de 3 % les années suivantes, donne de surcroît un meilleur produit, ce dont je me félicite. Certes, les chaînes devront trouver des ressources propres, mais un ajustement est nécessaire si les engagements réciproques qui ont été pris doivent être tenus.

La BBC n'est pas un exemple absolu, mais nous pouvons nous inspirer de certains des aspects qui en caractérisent le modèle.

Le principe n'en ayant pas été retenu par le Président de la République, le service minimum dans l'audiovisuel public n'est pas à l'ordre du jour.

Je ne puis vous répondre précisément sur l'origine des crédits supplémentaires qui seront alloués à France 24, mais l'engagement pris a rassuré M. Alain de Pouzilhac comme il m'a rassurée.

M. le vice-Président de la commission des Affaires étrangères – Il faudra veiller à ne pas déshabiller Pierre pour habiller Paul...

Mme la Ministre - Je pense comme vous qu'il faut être attentif à ne pas développer excessivement les écrans publicitaires au moment où l'on veut renforcer le volet culturel des programmes de France Télévisions...

M. Michel Françaix – Très bien !

Mme la Ministre – L'évolution doit être raisonnable. La réflexion est engagée et elle devrait aboutir au début de l'année prochaine. Elle concernera la publicité dans les médias en général car le Gouvernement est conscient de la concurrence qui s'exerce à ce sujet entre chaînes de télévision, radios et presse écrite. On l'a constaté une nouvelle fois lorsque la grande distribution a eu l'autorisation de faire de la publicité à la télévision : les autres médias ont subi un nouveau recul de leurs recettes publicitaires à cette occasion.

M. Christian Kert, Rapporteur pour avis – Peut-on imaginer davantage de publicité pour le chocolat que pour les mutuelles sur Radio France ? (*sourires*)

Mme la Ministre – Il serait en effet souhaitable d'ouvrir l'éventail des produits pour lesquels la publicité est autorisée sur Radio France.

M. Didier Mathus a évoqué la forte demande de programmes de qualité pour TV5 Monde. Il a raison, et une réflexion doit être menée visant à ce que l'on ne se limite plus à recycler de vieux programmes. Sur ce point, France Télévisions doit être plus réactive. Plus largement, M. Didier Mathus se demande s'il ne conviendrait pas de s'en tenir à une seule chaîne regroupant toute l'offre d'audiovisuel extérieur française. La question est, vous en conviendrez, d'une particulière complexité, et source de grandes difficultés. A ce jour, elle n'est pas tranchée.

M. le vice-Président de la commission des Affaires étrangères – Je tiens à souligner que TV5 a déjà beaucoup évolué.

Mme la Ministre - Le président de votre commission des affaires culturelles m'a interrogée sur la position du Gouvernement quant à l'attribution des fréquences que libérera l'extinction de l'analogique. Puisque l'on ne sait quel sera précisément le dividende numérique, il importe de ne prendre aucune décision hâtive. La téléphonie doit pouvoir se développer, mais son développement ne doit pas entraver celui de l'audiovisuel. Les radios numériques offriront, elles aussi, de considérables possibilités nouvelles, et chacun veut en être, radios associatives comprises.

M. Michel Françaix – Elles le méritent bien !

Mme la Ministre - Le fonds de soutien fléchera aussi les ressources vers elles, mais, je le répète, aucune décision ne doit être prise aussi longtemps que nous n'aurons pas tous les éléments en main, car les enjeux économiques sont considérables.

M. Michel Françaix – Nous n'avons rien à redire, Mme la Ministre, aux bonnes intentions que vous avez exprimées, sur lesquelles chacun s'accorde. En revanche, nous ne partageons pas votre

analyse de la situation. Le service public de l'audiovisuel va-t-il aussi bien qu'on le pense ? Et qu'en est-il de la presse ?

Le Président de la République et le Gouvernement ayant beaucoup parlé de « rupture », nous avons rêvé d'un budget « de rupture » tenant compte des évolutions constatées. Malheureusement, celui que vous nous présentez ne montre aucun changement et les bonnes intentions affichées n'y trouvent aucune traduction concrète. On ne peut pourtant réaffirmer la vocation culturelle des chaînes publiques sans leur donner de moyens nouveaux !

Le renouveau de la ligne éditoriale de France Télévisions est engagé, et il est faux de dire que chaînes publiques et chaînes privées se valent. Mais quand on commence à programmer une pièce de Guitry ou *Guerre et paix* à une heure de grande écoute, on sait que, au début au moins, l'audience souffrira de cette évolution.

Dans ces conditions, les recettes publicitaires attendues ne se concrétiseront pas ; sur les trois derniers mois, leur diminution a d'ailleurs été considérable. Il ne s'agit pas d'augmenter la redevance et la durée des publicités, mais l'une ou l'autre, en étant conscient qu'un surcroît de publicités fera décliner le niveau du service public.

L'audience du service public baisse, pour beaucoup à cause de la TNT, je vous l'accorde, et les autres grandes chaînes subissent aussi le phénomène : la remontée récente de celle de TF1 est peut-être due à la Coupe du monde de rugby et M6 a perdu beaucoup plus que France 2 ou France 3. Nous voyons d'ailleurs avec plaisir que France 5 et Arte continuent de progresser.

Comment poursuivre l'effort ? Comment favoriser la création audiovisuelle française ? Comment pousser la montée en puissance de France 4 ? Comment tenir compte de la grille de soirée de France 5, qui coûte cher ? Comment poursuivre la valorisation des programmes culturels aux heures d'écoute significatives ? Comment améliorer la politique du sous-titrage ? Comment étendre la diffusion de la TNT ? Comment lancer des expérimentations pour la télévision mobile personnelle ? Comment déployer la stratégie de haute définition d'Arte ? Vous posez toutes ces questions mais un surplus de ressources est indispensable pour développer les nouvelles technologies, accompagner les nouvelles pratiques culturelles de consommation des images et investir dans des programmes diversifiés.

La télévision privée est utile pour passer le temps, mais le service public doit aider à comprendre le temps. Cela suppose de donner davantage d'importance à certaines thématiques, notamment dans les programmes pour les jeunes. Vous pourriez commencer par supprimer la publicité pour les chewing-gum et les bonbons autour des émissions destinées à la jeunesse et compenser cette perte par une augmentation de la redevance.

Je ne reviendrai pas sur le meccano de la politique audiovisuelle extérieure. Les bureaux de l'AFP qui se sont vidés un peu partout sur la planète ne pourraient-ils pas être utilisés par France 24, TV5 ou RFI ? Enfin, madame la ministre, puisque nous avons confiance en vous, nous ne souhaitons pas que ce projet soit piloté par un conseiller spécial de l'Élysée, sur injonction présidentielle.

La presse quotidienne d'information est en mauvais état : baisse constante des recettes publicitaires, hausse des coûts de production, insuffisance du nombre de points de vente et de la rémunération des kiosquiers, dématérialisation de la diffusion. Les gratuits affichent une bonne santé insolente tandis que la presse quotidienne s'enfonce dans une crise sans fin. Au lieu de mettre le paquet sur les aides directes, vous continuez de privilégier un système qui subventionne à l'aveugle toutes les formes de presse et soutient indifféremment un mensuel sur les yachts et un quotidien en difficulté.

La France est l'un des pays où les aides à la presse sont les plus importantes mais aussi les moins efficaces. Quotidiens indépendants en crise, journaux fabriqués sans journalistes, gratuits récupérant la plus grande part de la masse publicitaire, contrôle d'actionnaires peu concernés par le rôle démocratique de la presse, telle est la situation.

J'aimerais que, l'année prochaine, ce débat ne soit pas une discussion sympathique au cours de laquelle nous constaterons que les problèmes ont perduré et qu'aucune mesure n'a été prise. En tout cas, le projet de budget pour 2008 ne répond pas à vos bonnes intentions.

M. Élie Aboud – Mme la Ministre, comment définissez-vous le projet innovant sur la presse ? Ne contient-il pas une part de subjectivité ?

Un taux de répartition a-t-il été prévu entre la presse nationale et presse régionale ou départementale ?

Où en est la réflexion avec nos partenaires européens à propos de la TVA sur les supports papiers et sur la presse en ligne ?

M. Jean-Paul Lecoq – Je partage entièrement les remarques de M. Michel Françaix.

Madame la Ministre, je suis tout de même surpris que vous ne répondiez pas sur ces 18 millions d'euros, au mépris de la transparence budgétaire.

Sur la question du service minimum, vous ne tombez pas dans la provocation. Je ne vois pas en quoi la grève, sur une chaîne de télévision ou de radio du service public, prendrait en otage les téléspectateurs, à une époque où le monopole n'existe plus et où l'offre de programmes s'est développée avec la TNT.

Pour l'AFP, il est toujours question de mutualisation, dans un souci financier légitime, mais il faut aussi se soucier d'éthique et d'indépendance. De ce point de vue, l'AFP a fait ses preuves au fil des décennies.

L'Humanité, que je feuilletais pendant votre intervention, conserve un intérêt dans le débat politique. Je m'associe donc aux observations de mes prédécesseurs sur la révision des aides à la presse écrite.

Ce matin, j'ai eu l'impression d'entendre une animatrice de groupe de travail sur l'audiovisuel plutôt qu'une ministre capable d'assumer des choix et des positions. Je suis un jeune député mais j'ose espérer que cela ne reflète pas une dérive de nos institutions.

M. Pierre Morange – Une réflexion est-elle engagée sur la pertinence des moyens financiers alloués à Arte, en comparaison avec ceux des autres chaînes publiques, eu égard à son audience ? J'ai cru comprendre que nos amis d'outre-Rhin se penchent sur le sujet.

M. Marcel Rogemont – Derrière l'absence de décision quant aux ressources de l'audiovisuel public, apparaît le choix implicite ou explicite de réduire les moyens et la voilure de France Télévisions. Il existe évidemment un lien entre la politique éditoriale de France Télévisions et la publicité. L'évolution des recettes publicitaires perçues par France Télévisions montre la nécessité de revoir le montant de la redevance audiovisuelle. C'est pourquoi je souhaite personnellement voter l'amendement que proposera tout à l'heure M Christian Kert.

M. Henri Nayrou – Avec la concurrence de la presse gratuite, la menace des groupes européens qui investissent dans ce secteur et la frénésie de l'information instantanée, la presse quotidienne est en crise. Des solutions convenables et durables s'imposent. Il ne faut pas se tromper de cible : la bataille ne se mène plus au niveau de la presse papier, mais contre les nouveaux entrants d'Internet, qui se caractérisent par des pratiques en rupture. On constate aussi un effet ciseau avec la contraction des recettes et le maintien des coûts fixes.

Concentration des titres, tirages à la baisse, défiance des citoyens à l'égard des journalistes, interventionnisme du pouvoir politique et des patrons de presse, tout cela a conduit à deux phénomènes : un front uni des syndicats de journalistes, qui ont enfin pris conscience que leur métier est en danger ; une mise en doute par 63 % des Français de la crédibilité des sources des journalistes.

Je demande une modernisation des textes législatifs encadrant les médias. Le sénateur Louis de Broissia avance six pistes de réflexion. La PQR demande quant à elle la clarification et la simplification de la mesure inapplicable de déduction de 25 % des investissements réalisés dans la presse car cette aide est indispensable.

Vos objectifs sont clairs : accompagner les mutations du secteur, préserver le pluralisme, améliorer le ciblage et l'efficacité des aides, mais les moyens ne suivent pas. La presse quotidienne a besoin d'un plan Marshall. Vous vous êtes déclarée défavorable à la mise en chantier d'une nouvelle loi ; ce serait pourtant nécessaire car la législation en vigueur est très ancienne.

M. Patrick Bloche – La réunion de ce matin est à l'image de ce que nous ressentons depuis cinq mois : rien n'est décidé, tout est reporté. Le feuilleton du financement de France Télévision est révélateur du manque de visibilité : aucun choix n'a été fait, ni dans un sens ni dans l'autre.

Alors que les missions et les groupes de travail se multiplient, sous votre impulsion ou le contrôle direct de l'Élysée, beaucoup d'acteurs sont inquiets. Les producteurs s'interrogent sur leur devenir depuis que David Kessler et Dominique Richard ont suggéré une diminution du quota d'investissement dans les œuvres indépendantes. Parallèlement, la modification des seuils anti-concentration aura des conséquences évidentes. Un nouveau dispositif fondé sur les mesures d'audience est-il envisagé ?

Je crois également que certaines illusions sont entretenues en ce qui concerne la publicité : passage à l'heure d'horloge ou manne inépuisable des recettes publicitaires.

À l'unanimité, le Parlement a adopté, lors de l'examen du projet sur la télévision du futur, la mise en place d'un sous quota d'œuvres patrimoniales dans le cadre du quota général de production des chaînes. Qu'en est-il des décrets d'application ?

Enfin, quel message adressez-vous aux rédactions des *Échos* et de *La Tribune*, qui connaissent des difficultés ?

M. Alain Rodet – J'insiste sur la nécessaire réorientation des aides à la presse, notamment quotidienne, dont la situation est indigente par rapport par exemple à celle de l'Espagne. Une grande conférence doit être organisée sur ce sujet.

M. Pierre-Christophe Baguet – Je félicite Mme la Ministre pour les efforts accomplis en faveur de la presse. Les campagnes de sensibilisation auprès des jeunes des collèges et des lycées seront-elles maintenues ?

S'agissant de l'audiovisuel extérieur, je m'inquiète du manque d'objectifs du Gouvernement et de l'idée de mettre en place une *holding* pour France 24, quand il conviendrait au contraire de simplifier les structures. De la même manière, la double tutelle des ministères des affaires étrangères et de la culture ne devrait pas être pérennisée.

S'agissant du financement de l'audiovisuel public, des choix clairs doivent être faits, notamment en ce qui concerne la redevance. Une augmentation doit être soutenue avec, en contrepartie, des efforts de gestion de la part de France Télévisions. Sans doute serait-il utile de s'inspirer du système anglais, où un débat national a été organisé pendant un an avant que le Parlement ne se prononce. Les calendriers du COM et du financement devraient être également mis en cohérence.

Quid, enfin, de la « résorption » des intermittents du spectacle dans le service public de l'audiovisuel ?

M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial – Le système d'aide à la presse écrite est coûteux. S'il est efficace sur un certain nombre de points, est-il néanmoins suffisamment à même de préparer l'avenir ? Ne retarde-t-il pas les mutations nécessaires ?

Mme la Ministre – M. Michel Françaix a déclaré qu’il attendait de grandes ruptures : il y en aura, même s’il n’est pas simple de réformer dans un secteur où il faut avancer prudemment. Le travail accompli en faveur des médias est d’ores et déjà important, que ce soit sur le plan des COM ou du budget. L’investissement pour la presse, par exemple, est en hausse de 6%, ce qui représente 288 millions. En outre, de nombreux chantiers ont été ouverts : diffusion des œuvres, problèmes liées aux concentrations, audiovisuel public, publicité, presse... Dans ce dernier domaine, les investissements sont sensibles, notamment s’agissant des services en ligne et des sites électroniques. Je rappelle d’ailleurs que les « gratuits » eux-mêmes sont en déficit.

La comparaison avec les pays étrangers est quant à elle délicate, car nous n’avons pas la même structure de presse, leurs quotidiens étant assez voisins, par l’esprit et le format, de notre presse magazine.

Oui, M. Michel Françaix, notre audiovisuel public est de grande qualité. Les projets sont là, même si la perte d’audience est sensible, les nouvelles chaînes trouvant leur public. L’effort demandé à France Télévisions, s’agissant des ressources publicitaires, n’est que de 1,1% par exemple. Des réformes structurelles seront peut-être envisageables, notamment par des mutualisations, de même que la réalisation d’économies ou à travers la redevance. Les bureaux de l’AFP pourraient en effet constituer des points relais. Un énorme investissement est par ailleurs en cours en faveur de la presse d’information et de politique générale.

Le problème de TVA est en effet considérable et il doit être réglé sur le plan européen, ce que la présidence française permettra sans doute de faire, la TVA devant être alignée en l’occurrence sur celle des biens culturels.

La question du service minimum dans l’audiovisuel public n’est pas à l’ordre du jour, même s’il est loin d’être saugrenu de la poser.

Le groupe de travail sur l’audiovisuel extérieur est situé à l’Élysée compte tenu de son caractère interministériel et de l’implication personnelle du Président de la République. Quoi qu’il en soit, les décisions seront prises par M. Bernard Kouchner et moi-même.

M. Pierre-Christophe Baguet – Il faut un seul patron, pas deux pour l’audiovisuel extérieur !

Mme la Ministre – L’organisation du secteur est en effet complexe, France 24 dépendant du Premier ministre et TV5 des ministères des affaires étrangères et de la culture. Le ministère de la culture est prêt, quant à lui, à prendre l’entière tutelle de l’audiovisuel extérieur.

S’agissant d’Arte, le COM prévoit une hausse de 4,2% du budget par rapport au PLF de 2007, soit 9 millions.

M. Marcel Rogemont, je crois au système actuel de financement de l’audiovisuel public et à l’équilibre entre la publicité et la redevance.

M. Henri Nayrou a souligné combien la presse écrite était en crise en ces temps de transition. La déduction d’impôt de 25% votée lors du PLF 2007 pour les investissements dans les entreprises de presse est très structurante. Les textes d’application sont en cours d’élaboration.

Le respect des sources des journalistes constitue également un sujet essentiel.

Je ne suis pas convaincue qu’il faille un plan Marshall pour la presse. L’essentiel est d’être à ses côtés et, s’il est nécessaire de légiférer, nous le ferons. Quoiqu’il en soit, les parlementaires seront associés à la réflexion.

M. Patrick Bloche a rappelé le débat de l’été dernier. Il m’est apparu que la décision isolée d’autoriser une coupure dans les émissions de flux de France Télévisions n’était pas une bonne

réponse et qu'il fallait envisager une réforme plus vaste traitant également des problèmes financiers. Dans le même esprit, j'ai refusé de prendre une décision hâtive sur la redevance. Cela étant, je suis attachée à l'augmentation des ressources financières du groupe.

Je comprends les inquiétudes des producteurs. Les investissements dans la production indépendante doivent être poursuivis, mais elle pourrait aussi bénéficier de ressources apportées par les nouveaux entrants, en particulier les opérateurs de télécommunications. C'est un nouvel équilibre qu'il faut trouver et les intérêts des diffuseurs et des créateurs sont en fait communs. Il est vrai que la publicité n'est pas une manne, mais elle devrait être mieux distribuée entre médias et hors médias.

La disposition relative au sous-quota patrimonial est très intéressante. Elle doit s'intégrer dans une réflexion d'ensemble qui se concrétisera début 2008.

Même s'il s'agit d'opérations privées, nous avons bien évidemment suivi l'affaire *Les Échos-La Tribune*. Les garanties que nous avons demandées pour *Les Échos* ont été largement apportées par le repreneur. Nous souhaitons également que la vente de *La Tribune* se réalise dans les meilleures conditions. J'ai reçu les deux rédactions ensemble dès qu'elles me l'ont demandé.

M. Pierre-Christophe Baguet m'a interrogée sur les tutelles. Je souhaite qu'elles se simplifient pour gagner en efficacité dans le domaine culturel.

Je l'ai dit, un effort en faveur de la redevance ne pourra être fait qu'en échange d'engagements précis et de réformes de structures.

S'agissant des intermittents, les contrôles ont été multipliés par vingt et l'on est passé de 70 % de taux de fraude à 20 %. Même si certaines bloquent encore, les conventions collectives sont signées les unes après les autres. Nous veillons tout particulièrement à assainir la situation.

Enfin, je n'entends pas être une animatrice de télévision mais une ministre, qui prend des décisions en tant que telle.

M. le Président de la commission de Finances – Merci beaucoup.

La séance est levée à 11 heures 30.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition en commission élargie de Mme Christine Albanel, ministre de la Culture et de la communication, votre Commission a examiné, au cours de sa séance du 24 octobre 2007, les crédits des missions *Médias* et *Avances à l'audiovisuel public*.

Mission Médias

Suivant l'avis favorable de **vo**tre **Rapporteur spécial**, votre Commission a *adopté* ces crédits.

*
* *

Compte Avances à l'audiovisuel public

Suivant l'avis favorable de **vo**tre **Rapporteur spécial**, votre Commission a *adopté* les crédits de la mission *Avances à l'audiovisuel public*.

*
* *

Après l'article 60

Votre Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur spécial, indexant l'évolution annuelle du montant de la redevance audiovisuelle sur l'indice des prix à la consommation à compter du 1^{er} janvier 2009.

Votre **Rapporteur spécial** a indiqué que le montant de la redevance audiovisuelle n'a pas été modifié depuis 2002 alors que les ressources affectées aux sociétés de l'audiovisuel public augmentent régulièrement. Ainsi, conformément aux engagements de l'État, l'augmentation annuelle moyenne de la redevance affectée à France Télévisions est de 3 % sur la période 2007–2010. Si le projet de loi de finances garantit des ressources suffisantes pour les sociétés audiovisuelles en 2008 et ne justifie donc nullement d'augmenter la redevance l'an prochain, un besoin de financement apparaît pour 2009 et les années ultérieures. Le montant de la redevance française, par ailleurs l'un des plus faibles d'Europe, pourrait ainsi être réévalué à compter de 2009, en liaison avec la réflexion en cours sur les objectifs et les moyens du service public de l'audiovisuel et les modifications des contrats d'objectifs et de moyens qu'elle

pourrait induire. L'indexation sur l'inflation serait une décision raisonnable, les coûts de production et de diffusion de la télévision augmentant plus fortement que l'indice des prix à la consommation.

M. Jean-Marie Binetruy s'est interrogé sur la démarche du Rapporteur spécial, lequel propose à la commission des Finances de faire l'inverse de ce qu'a tout récemment décidé la commission des Affaires culturelles.

Votre Rapporteur spécial a confirmé qu'il lui paraissait opportun de ne pas augmenter le montant de la redevance en 2008, mais de prévoir son indexation annuelle sur l'inflation à partir de 2009, ne serait-ce que pour être cohérent avec les engagements pris par l'État dans les contrats d'objectifs et de moyens.

Votre Commission a *rejeté* cet amendement

Article additionnel après l'article 60

Prolongation d'une mesure de dégrèvement de redevance

Elle a ensuite examiné un amendement (**II-23**) du même auteur prolongeant une mesure de dégrèvement de redevance audiovisuelle.

Votre Rapporteur spécial a expliqué que, lors de la réforme de la redevance audiovisuelle de 2004, l'alignement de la collecte sur celle de la taxe d'habitation a eu pour effet de faire rentrer dans l'assiette d'imposition un certain nombre de redevables déjà assujettis à la taxe d'habitation mais jusqu'alors exonérés de redevance. Afin d'aménager une transition pour cette population de contribuables, principalement composée de personnes de plus de 65 ans, le Parlement avait accepté de prolonger trois ans de plus l'exonération dont ils bénéficiaient et qui prend fin à compter du 1^{er} janvier 2008. Toutefois, il serait légitime de pérenniser le dégrèvement de redevance pour la part la plus fragile de ces contribuables, qui ne représentaient que 27 866 foyers en 2006, à savoir les mutilés, invalides ou personnes atteintes d'une invalidité ou d'une infirmité d'au moins 80 %. La situation de handicap lourd de ces contribuables, pour lesquels la télévision et la radio jouent un rôle crucial, justifie le maintien du dégrèvement dont ils bénéficient. Le coût de l'amendement, limité à 3 millions d'euros, ne serait pas de nature à perturber la collecte de la redevance audiovisuelle.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (**II-23**).

Après l'article 60

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Jérôme Cahuzac tendant à ce que l'avis d'imposition de la redevance audiovisuelle soit émis avec celui de l'impôt sur le revenu.

Considérant que la réforme de la redevance a été une erreur, ne serait-ce qu'en permettant les effets pervers évoqués dans l'amendement précédent, **M. René Couanau** a reconnu une certaine confusion parmi les contribuables. Ces derniers peinent souvent à faire la différence entre la redevance audiovisuelle et les impôts locaux. La redevance doit être découplée de la collecte de la taxe d'habitation et gagnerait à être exigée au même moment que l'impôt sur le revenu.

Comprenant les réserves exprimées, **M. Richard Dell'Agnola** a toutefois fait observer que tous les Français ne payaient pas l'impôt sur le revenu et que la mise en œuvre de l'amendement pourrait se révéler complexe. Les contribuables pourraient associer la redevance affectée aux sociétés de l'audiovisuel public à l'impôt sur le revenu, cette confusion étant elle-même gênante.

Relevant que la confusion avec les impôts locaux était tout aussi problématique, le **Président Didier Migaud** a précisé que tous les Français déclaraient et recevaient une feuille d'imposition au titre de l'imposition sur le revenu.

Répondant à une question de **M. Jean-Marie Binetruy**, le **Président Didier Migaud** a indiqué que l'amendement ne changeait rien à la situation des contribuables non imposables et simplifiait les règles d'imposition pour nos concitoyens.

Votre Rapporteur spécial a expliqué que l'amendement remettait en cause la réforme de la collecte, qui résultait des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) comme de la mise en œuvre de différents rapports. Les vertus de cette réforme sont nombreuses : économie importante sur les coûts de collecte, suppression du service de la redevance, possibilité de paiement mensualisé... Certes, des progrès peuvent être faits dans la présentation. Mais les deux avis d'imposition distinguent déjà très clairement, sur deux pages différentes, la ressource affectée aux sociétés de l'audiovisuel public de la taxe recouvrée au profit des collectivités territoriales. L'envoi de 22 millions de plis a déjà un coût, qu'il ne s'agit pas de multiplier.

Le **Président Didier Migaud** a précisé que l'amendement ne visait à revenir ni sur la réforme du service de la redevance ni sur les travaux de la MEC, mais à simplifier les règles de collecte pour un coût inchangé.

Suivant l'avis défavorable de votre Rapporteur spécial, votre Commission a *rejeté* cet amendement.

*

* *

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Après l'article 60

**Amendement (II-23) présenté par M. Patrice Martin-Lalande,
Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :**

« Avances à l'audiovisuel public :

I.— Le deuxième paragraphe du 3° de l'article 1605 *bis* du code général des impôts est ainsi rédigé : « Le bénéfice de ce dégrèvement est maintenu, à partir de 2006 s'agissant des redevables visés au B du IV de l'article 37 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 et pour les seules années 2006 et 2007 s'agissant des redevables visés au A du IV de l'article 37 de la loi précitée, lorsque : ». »

II. — La perte de recettes pour les sociétés et l'établissement public visés par les articles 44, 45 et 49 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication est compensée par la création d'une taxe additionnelle aux droits de consommation sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

*

* *

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Après l'article 60

Amendement présenté par M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial :

« Avances à l'audiovisuel public :

Le III de l'article 1605 du code général des impôts est complété par la phrase suivante : « À compter du 1^{er} janvier 2009, ce montant est revalorisé, chaque année, dans la même proportion que l'indice des prix à la consommation ». »

*

* *

Après l'article 60

Amendement présenté par M. Jérôme Cahuzac et les membres socialistes de la commission des Finances :

« Avances à l'audiovisuel public :

Les deuxième à dernier alinéas du 5° de l'article 1605 *bis* du code général des impôts sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« L'avis d'imposition de la redevance audiovisuelle est émis avec celui de l'impôt sur le revenu ». »

*

* *

LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre Rapporteur spécial tient à exprimer ses vifs remerciements aux personnes qu'il a rencontrées et qui lui ont fourni les éléments nécessaires à la préparation de ce rapport :

Présidence de la République

M. **Georges-Marc Benamou**, conseiller du Président de la République

Services du Premier ministre

Mme **Laurence Franceschini**, directrice du développement des médias

Mme **Emmanuelle Bensimon**, sous-directrice de la communication audiovisuelle

M. **Fabrice Casadebaig**, chef du bureau du régime économique de la presse et des aides publiques

Ministère de la Culture et de la communication

Mme **Christine Albanel**, ministre de la Culture et de la communication

M. **Christophe Tardieu**, directeur-adjoint de cabinet

M. **Arnaud Roffignon**, conseiller budgétaire

M. **Richard Eltvedt**, conseiller parlementaire

M. **Mathieu Gallet**, conseiller technique chargé de l'audiovisuel et des médias

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Mme **Anne Gazeau-Secret**, directrice générale de la coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères

M. **Etienne Fiatte**, sous-directeur de la radio, de la télévision et du journalisme à la direction de l'audiovisuel extérieur

Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

Mlle **Annabelle Archien**, conseiller technique au cabinet du ministre

M. **Thierry Métais**, conseiller technique au cabinet du ministre

M. **Thomas Maurisse**, chef de bureau adjoint à la direction du budget

Cour des comptes

M. **Jean Picq**, président de la troisième chambre de la Cour des comptes

M. **Gilles Andréani**, conseiller maître

M. **Philippe Rousselot**, conseiller référendaire

Conseil supérieur de l'audiovisuel

M. **Michel Boyon**, président

M. **Olivier Japiot**, directeur général

Audiovisuel public

M. **Patrick de Carolis**, président de France Télévisions

M. **Damien Cuier**, directeur général chargé de la gestion, des finances et des ressources humaines de France Télévisions

Mme **Anne Grand d'Esnon**, directrice des relations institutionnelles de France Télévisions

M. **Bertrand Scirpo**, adjoint à la directrice des relations institutionnelles de France Télévisions

M. **Jérôme Clément**, président de ARTE

M. **Jean Rozat**, directeur général d'ARTE

Mme **Muriel Guidoni**, délégué générale d'ARTE

M. **Jean-Paul Cluzel**, président de Radio France

M. **Martin Ajdari**, directeur général délégué de Radio France

M. **Antoine Schwarz**, président de Radio France Internationale (RFI)

M. **Jean-Claude Benoist**, secrétaire général de RFI

M. **Emmanuel Hoog**, président de l'Institut national de l'audiovisuel (INA)

M. **Olivier Lombardie**, secrétaire général de l'INA

M. **Max Benoit**, directeur délégué de l'INA

M. **François Bonnemain**, président de TV5 Monde

M. **Yves d'Hérouville**, directeur général adjoint et directeur de l'antenne de TV5 Monde

M. **Thomas Derobe**, secrétaire général de TV5 Monde

M. **Alain de Pouzilhac**, président de France 24

M. **Jean-Yves Bongerent**, directeur général en charge des technologies, de la distribution et des directions fonctionnelles de France 24

M. **Gérard Saint-Paul**, directeur général chargé de l'information et des programmes de France 24

Audiovisuel privé

M. **Nonce Paolini**, directeur général de TF1

M. **Jean-Michel Counillon**, secrétaire général de TF1

M. **Jean-Pierre Paoli**, directeur de la stratégie et du développement de TF1

Mme **Marie-Charlotte Guichet**, directrice des relations institutionnelles de TF1

M. **Bertrand Méheut**, président de Canal Plus

M. **Alexandre Bompard**, directeur des affaires publiques et des sports de Canal Plus

M. **Olivier Zegna-Rata**, directeur des relations extérieures de Canal Plus

M. **Nicolas de Tavernost**, président de M6

Mme **Karine Blouët**, directrice des relations institutionnelles de M6

Presse écrite

M. **Pierre Bordry**, président de la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)

M. **Fabrice de Battista**, secrétaire général de la CPPAP

M. **Michel Comboul**, président du syndicat de la presse quotidienne régionale

Mme **Anne-Marie Couderc**, présidente du syndicat de la presse magazine et d'information

M. **Francis Morel**, président du syndicat de la presse quotidienne nationale

M. **Pierre Louette**, président de l'Agence France Presse (AFP)

M. **Antoine Ludier**, directeur administratif et financier de l'AFP

M. **Bruno Patino**, vice-Président du directoire du *Monde*

M. **Rémy Pflimlin**, directeur général des NMPP

M. **Gérard Proust**, président de l'Union nationale des diffuseurs de presse (UNDP)

M. **Philippe di Marzio**, directeur de l'UNDP

M. **Bertrand Thorette**, directeur adjoint de l'UNDP

M. **Marc Tessier**, auteur du rapport sur *La Presse au défi numérique*

M. **Jean-Clément Texier**, conseiller médias, BNP Paribas

Autres personnalités

M. **Pascal Rogard**, directeur général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD)

M. **Guillaume Prieur**, directeur des relations institutionnelles de la SACD

*

* *