



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 29

MÉDIAS

**GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE
L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN**

AVANCES A L'AUDIOVISUEL

Rapporteur spécial : M. Patrice MARTIN-LALANDE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
SYNTHÈSE	13
CHAPITRE PREMIER : VERS UN RENFORCEMENT DU FINANCEMENT ET DE LA RÉGULATION PUBLICS DES MÉDIAS	19
I.– L'ÉLARGISSEMENT DU FINANCEMENT PUBLIC DES MÉDIAS	19
A.– LE BUDGET GÉNÉRAL POUR 2009	19
1.– La mission <i>Médias</i> , une structure remaniée en 2009	19
2.– Les crédits de la mission <i>Médias</i> au sein de la programmation budgétaire pluriannuelle 2009-2011	20
B.– LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE : EN MARGE D'UNE RÉFORME RÉUSSIE, DES QUESTIONS IRRÉSOLUES	23
1.– La mission <i>Avances à l'audiovisuel</i> : une architecture budgétaire enrichie	23
2.– Le bilan de la Cour des comptes : réforme réussie de la redevance audiovisuelle	24
C.– LA GESTION DU DIVIDENDE NUMÉRIQUE : LA CRÉATION D'UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE	29
D.– LES DÉPENSES FISCALES : UN COMPLÉMENT DE 212 MILLIONS D'EUROS NÉCESSAIRE À LA PRESSE	31
II.– LA RÉGULATION PUBLIQUE DES MÉDIAS : UNE LOGIQUE RÉGALIEUNE ENRICHIE DE LOGIQUES PARTENARIALES	31
A.– LA LOGIQUE RÉGALIEUNE : UN RENFORCEMENT À POURSUIVRE	31
1.– Le Conseil supérieur de l'audiovisuel : des missions appelées à se développer	32
2.– La direction du Développement des médias	33
B.– LA LOGIQUE PARTENARIALE : LE SUCCÈS DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS	35
1.– Les contrats d'objectifs et de moyens : la formalisation d'engagements réciproques au service de la qualité et de la performance	35
2.– Un Parlement désormais mieux associé à la procédure	41
CHAPITRE DEUX : PRÉPARER L'AUDIOVISUEL DE DEMAIN	43
I.– L'ADAPTATION NÉCESSAIRE DE L'AUDIOVISUEL À LA SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE	45
A.– LES PREMIERS SUCCÈS DE LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE	45
1.– Un déploiement conforté par la loi du 5 mars 2007	45
2.– Le plan d'extension de la TNT ou l'organisation du passage au « tout numérique »	47
3.– Un financement calibré pour la généralisation de la TNT	50

B.– L'ESSOR ATTENDU DE LA TÉLÉVISION EN HAUTE DÉFINITION	51
1.– Un cadre législatif tracé par les lois du 5 mars 2007 et du 4 août 2007	52
2.– Des expérimentations ouvrant la voie aux appels à candidatures	53
3.– L'engouement commercial pour la TVHD	54
C.– LES PROGRÈS DE LA TÉLÉVISION DIFFUSÉE SUR ADSL	55
1.– L'enrichissement de l'offre commerciale de télévision sur ADSL	55
2.– Des perspectives de développement encourageantes	56
D.– LA TÉLÉVISION MOBILE PERSONNELLE : LA TÉLÉVISION « OÙ ON VEUT, QUAND ON VEUT »	57
1.– Les expérimentations menées auprès du public	58
2.– Le déploiement de la TMP s'inscrit dans le cadre législatif défini par la loi du 5 mars 2007	59
3.– Le succès de l'appel à candidatures du 6 novembre 2007	59
4.– Le modèle technologique stabilisé	60
5.– Un modèle économique qui reste à préciser	61
6.– La TMP à l'étranger : demi-échecs et réels succès	62
E.– LES TÉLÉVISIONS LOCALES : LE DÉCOLLAGE NUMÉRIQUE ?	63
1.– Une émergence des télévisions numériques favorisée par le droit de reprise et renforcée par les appels à candidatures	63
2.– Un modèle économique à réinventer : les stratégies récentes de mise en réseau	64
F.– 2009, ANNÉE DE LA RADIO NUMÉRIQUE	65
1.– Un cadre juridique défini par les lois du 9 juillet 2004 et du 5 mars 2007	65
2.– Le choix des normes de diffusion	66
3.– Des expérimentations au lancement des appels à candidatures	66
II.– LA NÉCESSITÉ DE DÉPASSER LES BLOCAGES QUI FREINENT LE DYNAMISME DU SECTEUR AUDIOVISUEL	67
A.– LA QUESTION DES RESSOURCES : LA PUBLICITÉ DANS LES MÉDIAS	67
1.– Un faible dynamisme de la ressource publicitaire que ne facilite pas une réglementation inadaptée	67
2.– Une équation délicate : harmoniser la réglementation avec les standards européens tout en préservant les équilibres du secteur	72
B.– RÉÉQUILIBRER LES RELATIONS ENTRE PRODUCTEURS ET DIFFUSEURS : LA QUESTION DES « DÉCRETS TASCA »	73
1.– Le régime juridique applicable	73
2.– Le bilan des « décrets Tasca » : la « mission Kessler-Richard »	74

III.– L'AUDIOVISUEL PUBLIC HEXAGONAL : LE TEMPS DE LA RÉFORME.....	77
A.– FRANCE TÉLÉVISIONS : LA NOUVELLE IDENTITÉ.....	77
1.– France Télévisions au cœur de la nécessaire réforme de l'audiovisuel public.....	77
2.– Les chaînes du groupe France Télévisions : des problématiques différenciées	83
B.– ARTE-FRANCE : UNE STRATÉGIE D'ADAPTATION QU'IL CONVIENT DE SOUTENIR.....	87
1.– Une politique de diversification et de modernisation qui porte ses fruits	87
2.– Financer le développement sur les nouveaux supports.....	88
C.– RADIO FRANCE : RENFORCER LA VALEUR AJOUTÉE DU SERVICE PUBLIC RADIOPHONIQUE.....	89
1.– La stratégie suivie par Radio France	89
2.– Le chantier de la Maison de Radio France : les aléas de la maîtrise des coûts	90
D.– L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL : LE SUCCÈS CONFIRMÉ D'UNE POLITIQUE PATRIMONIALE AMBITIEUSE	91
1.– Une bonne gestion portée par la dynamique du contrat d'objectifs et de moyens.....	91
2.– Une politique patrimoniale utilisant efficacement l'internet.....	92
3.– Une action ouverte sur le monde éducatif et culturel.....	93
IV.– L'AUDIOVISUEL PUBLIC EXTÉRIEUR : UNE VÉRITABLE REFONDATION	94
A.– ASSURER LE RAYONNEMENT INTERNATIONAL DE LA FRANCE : LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR	94
1.– Des critiques récurrentes.....	94
2.– Le temps de la réforme : des structures rénovées pour un pilotage opérationnel clarifié	95
<i>a) Le regroupement institutionnel des sociétés de l'audiovisuel extérieur français : la création de la holding AEF.....</i>	95
<i>b) La sortie de Canal France International du périmètre de l'audiovisuel extérieur</i>	96
<i>c) Le reprofilage des tutelles</i>	96
B.– DES QUESTIONS QUI RESTENT EN SUSPENS	97
1.– France 24 : régler les questions institutionnelles et capitalistiques.....	97
2.– TV5 Monde : rééquilibrer les financements multilatéraux	98
3.– Radio France Internationale : une situation financière précaire.....	99

CHAPITRE TROIS : LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA PRESSE DOIVENT PERMETTRE DE DÉFINIR LES AIDES PUBLIQUES LES PLUS EFFICACES POUR CONSTRUIRE LA PRESSE DU XXI^{ème} SIÈCLE	101
I.– LA SITUATION DE LA PRESSE FRANÇAISE : UN DIAGNOSTIC STRUCTURELLEMENT INQUIÉTANT	101
A.– UN MODÈLE ÉCONOMIQUE EN CRISE : LA PRESSE ANNÉE ZÉRO ?	101
B.– UN SECTEUR CONTRAINT D'ÉVOLUER	104
II.– LES AIDES À LA PRESSE À REDÉFINIR	107
A.– LES AIDES BUDGÉTAIRES : 2009, UN BUDGET D'ATTENTE	107
B.– LES AIDES FISCALES	112
1.– L'extension souhaitable du taux réduit de TVA à la presse en ligne	112
2.– Adapter les dispositifs fiscaux pour lutter contre la sous-capitalisation de la presse ...	114
III.– L'AGENCE FRANCE-PRESSE : ACCOMPAGNER LA STRATÉGIE DU TOUT NUMÉRIQUE	116
A.– LA NÉCESSAIRE STRATÉGIE DU TOUT NUMÉRIQUE	116
B.– UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI DEMEURE FRAGILE	117
EXAMEN EN COMMISSION	119
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	125
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	127

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, 86 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

MÉDIAS : LA REFORME EN 3D !

2009 sera « l'année de la réforme » dans le domaine des médias, comme l'a voulu le chef de l'État, Nicolas Sarkozy.

Réforme en trois dimensions :

– la transformation de France Télévisions en média global progressivement affranchi de la publicité ;

– la création sous forme de holding du média global extérieur de la France qui met en synergie RFI, F24 et, avec une place à part TV5 ;

– la tenue des « États généraux de la presse » dont le président de la République a fixé l'ambitieux objectif : « il s'agit de se mettre d'accord sur un certain nombre de changements à mettre en œuvre tout de suite pour que la presse écrite sorte des difficultés inacceptables qui sont les siennes depuis 30 ans ».

Jamais les médias n'ont fait l'objet d'une telle volonté réformatrice de la part des pouvoirs publics, répondant ainsi à l'attente d'une large partie des professionnels et de certains parlementaires comme votre Rapporteur spécial (cf. ses rapports budgétaires depuis 2002 et ses rapports d'information sur la redevance et sur l'audiovisuel extérieur)

1.– La première dimension de la réforme des médias concerne France Télévisions.

Votre Rapporteur constate que l'accord est très large sur la nécessité d'aller jusqu'au bout de la transformation en cours de France Télévisions en média global : par la création de l'entreprise « commune » (ou « unique ») qui permet plus de synergies (directions communes, fonctions support plus ramassées...), donc une réduction des coûts et le financement du développement.

La perspective d'affranchir France Télévisions de la publicité est l'objet d'un débat. Pourtant, le constat est clair : partout dans le monde, les modèles économiques et éditoriaux des télévisions généralistes, publiques comme privées, sont obsolètes.

La diversification et la fragmentation des médias exposent le contenu audiovisuel diffusé par la télévision à une concurrence sans précédent :

– concurrence entre télévisions : 500 chaînes satellitaires, 18 chaînes gratuites en TNT, les chaînes de télévision locale, télévision de rattrapage, etc. ;

– concurrence avec les nouveaux supports de contenus audiovisuels dont il est difficile de dire s’il s’agit toujours de télévision ou d’un nouveau type de média : TV sur téléphone (TMP) VOD, Internet et autres programmes délinéarisés.

Les consommateurs de contenus audiovisuels que nous sommes devenus plus de 4 heures par jour veulent pouvoir consommer : « ce que je veux, quand je veux, où je veux ». Chacun veut un média personnalisé ou « sur mesure ».

On peut d’ailleurs s’interroger sur ce qui reste de la notion de « chaîne » face à cette nouvelle consommation personnalisée et délinéarisée. Certains seront même tentés de proposer de ne plus financer des « chaînes de service public » mais de consacrer les 3 milliards d’euros de ressources publiques à financer des « émissions de service public » qui seraient diffusées sur les chaînes privées ayant gagné l’appel d’offres !

Notre Rapporteur spécial est convaincu que le rôle des pouvoirs publics n’est pas d’aggraver la pente de la consommation thématique ou « picorée » en fonction des envies personnelles mais, au contraire, d’offrir des médias généralistes qui permettent à chaque téléspectateur-citoyen de s’exposer à d’autres préoccupations, à d’autres contenus qu’il ne choisit pas spontanément mais auxquels il s’expose en prenant l’habitude lire un journal, d’écouter une radio ou de regarder une télévision, généralistes. Cette fonction est vitale au sein du système démocratique en permettant de lutter contre un certain « autisme médiatique ». Consommer un média généraliste, c’est garder la chance de s’ouvrir et de s’enrichir. Pour réussir cette mission d’intérêt général, les télévisions généralistes disposent d’un atout de taille : la marque qui oriente encore fortement le choix du téléspectateur dans la multitude des sollicitations médiatiques.

La contribution sans équivalent du service public à l’offre généraliste justifie largement le financement public.

Mais, comme partout ailleurs, le service public n’a plus en France de légitimité « de droit divin » : il doit être suffisamment « différent » pour mériter un financement public. La crise économique va rendre encore plus nécessaire de justifier le rôle du service public et la bonne utilisation de ses moyens financiers.

Le service public n’a pas le monopole de la qualité. Sa « valeur ajoutée » réside dans la programmation et la prise du risque de l’innovation. La télévision publique doit à la fois être « différente » et « vouloir parler à tout le monde » ! Répondre à l’attente du citoyen sans décevoir l’attente du téléspectateur !

Être « différente » est plus que jamais l’ambition de France Télévisions : sous l’impulsion de Patrick de Carolis, le virage éditorial a été conduit depuis 3 ans, le bouquet de chaînes est devenu un bouquet de groupe, l’innovation s’est affirmée comme en témoigne par exemple le succès de la « web-TV » éducative créée par France Télévisions.

Une identité « différente » peut encore, et doit donc, face à la concurrence multiforme, être renforcée. C'est ce que proposait le Président de la République en décidant le remplacement de la publicité par une recette budgétaire.

Certains, pourtant favorables antérieurement à la suppression de la publicité, ont voulu réduire cette réforme à « un cadeau fait aux télévisions privées ». Votre Rapporteur estime indispensable de permettre aux télévisions privées – généralistes, TNT ou locales – de trouver de nouvelles recettes publicitaires dans un marché limité : c'est ce qu'il faut attendre de la remise en jeu de 650 millions d'euros de publicité libérés par France Télévisions d'ici 2012 et des assouplissements des règles de coupure publicitaire autorisés par la nouvelle directive européenne relative aux S.M.A.

Il est bien difficile de prévoir à quel niveau les télévisions privées bénéficieront de ce surcroît d'investissement publicitaire. Y aura-t-il un surcroît net – compte tenu de la crise économique et de la chute du marché publicitaire – pour permettre aux télévisions privées de financer leur (re-)développement ?

Les investisseurs ne risquent-ils pas de réorienter la publicité vers l'Internet, la presse gratuite ou le « hors-média » (déjà excessif en France) ? Il faudrait trouver les moyens (fiscaux ?) d'influer sur l'orientation en faveur des médias qui en ont le plus besoin.

Votre Rapporteur est convaincu que, dans l'état actuel des choses, le seul vrai « cadeau » qui existe bénéficie à France Télévisions. En effet :

– France Télévisions échange une recette aléatoire et en perte de vitesse – la publicité – contre une recette fixée et garantie par l'État ;

– France Télévisions échange une recette contraignante pour la programmation contre une recette qui libère la programmation.

Cette réforme du financement est un puissant accélérateur d'identité et donc de légitimité du service public.

La condition pour réussir cette réforme est naturellement que l'État tienne sa parole, comme il l'a fait ces dernières années en apportant les ressources publiques prévues dans le C.O.M.

L'identité du service public comporte de multiples facettes déjà évoquées. Votre Rapporteur tient à souligner l'importance de deux « marqueurs » trop souvent passés sous silence :

– l'éducation aux médias est un impératif majeur de notre société si nous voulons que, en chacun d'entre nous, le citoyen médiatique ne se laisse pas distancer par le consommateur passif. Face aux flux ininterrompus d'images, de sons et de textes, une alphabétisation médiatique est le complément logique de l'apprentissage traditionnel de la lecture, de l'écriture et du calcul ;

L'audiovisuel public se doit de mobiliser encore plus activement ses moyens pour former les citoyens de la société de l'information.

– la place des téléspectateurs doit être redéfinie. L'interactivité est devenue la norme. Les téléspectateurs peuvent même fournir du contenu ressemblant à celui des journalistes. Les téléspectateurs sont devenus des « téléspect-acteurs ». Comment leur donner un rôle sans créer la confusion des responsabilités ?

2.– « L'audiovisuel extérieur de la France » constitue la deuxième dimension de la réforme des médias

« L'audiovisuel extérieur de la France » va enfin pouvoir légitimement bénéficier de cette appellation « singulière » : l'empilement des outils -ayant chacun sa raison d'être à une certaine période – fait enfin place à une organisation articulée et cohérente de cet outil dans le cadre d'une stratégie politique fixée par les pouvoirs publics.

Comme l'ont clairement montré les rapports demandés à la Cour des comptes et ceux (budgétaires et d'information) de votre Rapporteur, il était plus que temps de prendre des décisions au niveau politique pour adapter nos outils à la nouvelle donne géopolitique et médiatique du monde.

Le choix, impulsé par le Président de la République et le gouvernement, de la holding « Audiovisuel extérieur de la France » permet de faire fonctionner dans un même « plan stratégique » RFI, F24 et TV5 qui, en respectant la personnalité de chaque institution, a vocation à devenir un média global conjuguant radio, télévision et l'Internet. Cette mutation est confiée à deux grands professionnels : Alain de Pouzilhac et Christine Ockrent.

Le nouveau pilotage politique qui avait fait tant défaut, doit permettre à la fois, de fixer clairement le rôle de l'audiovisuel extérieur dans la stratégie d'influence de la France et d'assurer en conséquence les moyens –notamment financiers- de réaliser ces objectifs nationaux.

Les réformes de l'audiovisuel ont progressé de manière remarquable en 2008 : il faudra procéder par étapes pour aller plus loin. Mais la question se posera un jour : pourquoi le média global public englobe-t-il la radio lorsqu'il s'agit d'audiovisuel extérieur et pas lorsqu'il s'agit d'audiovisuel « hexagonal », contrairement aux exemples étrangers ?

3.— Les « États généraux de la presse » sont la troisième dimension de la réforme des médias.

Votre Rapporteur demandait dans son rapport budgétaire de novembre 2006 un « Grenelle de la presse »...

En effet, comme à la Libération, notre pays a besoin que toutes les parties prenantes de la presse se retrouvent pour refonder un système de fabrication, de diffusion et de financement garant du pluralisme et de l'attractivité de la presse.

Votre rapporteur a souvent interrogé ses interlocuteurs pour savoir : « c'est quoi, le quotidien de demain ? ». La réponse, que seuls les professionnels peuvent donner, permettra de mesurer le chemin à parcourir et donc d'adapter, supprimer ou créer les aides publiques à la presse dont on ne sait si elles préparent ou non actuellement cette mutation mal définie.

Avec les projets de lois sur l'audiovisuel et la diffusion de la création sur l'Internet, les « États généraux de la presse » sont une occasion salubre de redéfinir le rôle respectif du financement des médias par les annonceurs (« gratuité ») ou par leurs consommateurs, alors que le premier ne cesse de se renforcer aux dépens du second.

Effectivement, au-delà des 40 % à 60 % de recettes déjà traditionnellement assurées à la presse quotidienne, la publicité finance de plus en plus de radios, de télévisions (numériques, locales, etc.) et de publications (presse gratuite...); et si elle finance encore peu les écrans du téléphone mobile, elle finance déjà beaucoup ceux de l'Internet ! La publicité est donc la partenaire privilégiée des médias.

Mais cela ne justifie pas qu'elle prétende remplacer toute contribution du lecteur, du téléspectateur, de l'auditeur ou de l'internaute. D'autant qu'existe une certaine schizophrénie du consommateur de médias : il ne trouve rien à redire au paiement de plus de 90 euros par foyer et par mois pour ses abonnements au téléphone, à l'Internet et à la télévision, mais il est réticent à l'idée de devoir payer pour acheter un journal ou un hebdomadaire, ou encore télécharger une chanson ou un film sur Internet!

Si c'est à la profession, et non aux pouvoirs publics, d'inventer et de définir le futur des médias, plusieurs missions essentielles incombent à l'État à l'égard des consommateurs et des producteurs de contenus médiatiques.

Les pouvoirs publics doivent encore mieux cibler les aides sur la presse généraliste, en appliquant par exemple une TVA à taux réduit à la vente de contenu en ligne – comme votre Rapporteur spécial le demande par amendement chaque année.

Ensuite, notre dispositif anti-concentration – technologiquement daté et trop hexagonal – entrave la constitution de groupes médias globaux pourtant dictée par la convergence numérique des supports. Face aux groupes médias planétaires, face aux nouveaux géants mondiaux de l'Internet et des télécoms, les pouvoirs publics doivent permettre à nos médias d'acquérir la dimension internationale indispensable pour lutter avec les médias globaux étrangers qui conquièrent des nouveaux marchés, y compris en France.

2009 sera donc une grande année pour les médias d'autant plus qu'on doit ajouter à « la réforme en 3D » les réformes que susciteront :

- le plan « France numérique 2012 » ;
- les dispositions du projet de loi « création et Internet » touchant les médias ;
- le lancement de la radio numérique.

C'est une chance pour notre démocratie de savoir mener en même temps les réformes sur tous les fronts médiatiques car la convergence numérique exige aujourd'hui une réponse globale et cohérente.

SYNTHÈSE

MÉDIAS ET AVANCES À L'AUDIOVISUEL

1. Poursuivre l'amélioration de la lisibilité budgétaire et la mesure de la performance

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, l'architecture budgétaire de la mission *Médias* est modifiée pour comprendre, outre les programmes *Audiovisuel extérieur de la France* (libellé modifié) et *Presse*, **deux programmes nouveaux** :

– le programme *Soutien à l'expression radiophonique locale* qui résulte de la disparition du compte d'affectation spéciale *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale*. Il retrace l'aide publique aux radios associatives locales à faibles recettes publicitaires ;

– le programme *Contribution au financement de l'audiovisuel public*, abondé par les crédits nécessaires à la compensation des pertes de ressources publicitaires des groupes France Télévisions et Radio France.

La mission *Avances à l'audiovisuel* se voit également enrichie d'**un programme nouveau** intitulé *Passage à la télévision tout numérique* dont les crédits permettront de financer les actions nécessaires au basculement de la diffusion analogique à la diffusion numérique à l'horizon 2011, lesquelles sont pilotées par le groupement d'intérêt public (GIP) « France Télé Numérique ».

Ce financement ne doit cependant pas amputer les ressources des opérateurs de l'audiovisuel public qui sont garanties par les contrats d'objectifs et de moyens. De plus, comme l'a expliqué le ministre du Budget en réponse à divers amendements dont celui de votre Rapporteur spécial, le Gouvernement s'est engagé à ce que le GIP soit financé de la sorte pendant au maximum 3 ans.

Ces évolutions de l'architecture budgétaire sont rendues nécessaires par les réformes qui touchent le secteur des médias. Mais au-delà de ces changements, **il est encore possible d'améliorer la lisibilité budgétaire et la mesure de la performance** des politiques publiques afférentes à l'audiovisuel, avec notamment :

– l'intégration des crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la direction du Développement des médias au sein d'un programme nouveau rattaché à la mission *Médias* ;

– le basculement au sein du programme *Presse* de la part crédits relatifs à l'aide au transport postal figurant dans le programme *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie* ;

– l'amélioration du dispositif de mesure de la performance du programme *Audiovisuel extérieur de la France*.

2. La réforme de la redevance : en marge d'une réforme réussie, des questions irrésolues

La redevance audiovisuelle a fait l'objet d'une réforme de grande ampleur à la faveur de la loi de finances pour 2005. Cette réforme a permis le maintien d'une ressource durablement affectée à l'audiovisuel public, tout en réduisant fortement les coûts de recouvrement et la fraude, grâce à la simplification du dispositif.

Afin de procéder à une évaluation objective de la réforme et en application des dispositions du 2° de l'article 58 de la LOLF, votre commission des Finances, à l'initiative de votre Rapporteur spécial a demandé à la Cour des Comptes de dresser le bilan de la réforme de la redevance audiovisuelle. Ce rapport de la Cour souligne notamment que **la réforme est un succès indéniable**

en termes de service rendu à l'usager, de lutte contre la fraude, de simplification et de coût de la collecte. À cet égard, la haute juridiction financière relève qu'« *en euros constants, l'économie réalisée est de 100 millions d'euros par an, ce qui représente une diminution de 65 % des coûts* ».

La réforme de 2005 n'a cependant pas résolu toutes les questions relatives à la redevance audiovisuelle, et si votre Rapporteur spécial se réjouit de voir sa demande **d'indexation enfin actée dans le cadre du projet de loi relatif à l'audiovisuel public**, certaines interrogations demeurent :

– le Gouvernement persiste à **plafonner la compensation des dégrèvements** accordés pour motifs sociaux. Or, comme le rappelle le traditionnel amendement déposé par votre Rapporteur spécial, rien ne justifie que la ressource spécifiquement créée pour l'audiovisuel public serve à financer une politique à caractère social, une telle situation contrevenant par ailleurs aux dispositions de la loi du 1^{er} août 2000 qui affirme que « *les exonérations de redevance audiovisuelle décidées pour des motifs sociaux donnent lieu à remboursement intégral du budget général de l'État* » ;

– les **frais** d'assiette, de recouvrement et de trésorerie de la redevance audiovisuelle connaissent une **croissance de 12,5 %** en 2009 (45 millions d'euros contre 40 millions d'euros en 2008). Une telle évolution ne laisse pas d'étonner – un amendement de votre Rapporteur spécial demande d'ailleurs au Gouvernement un rapport sur ce point – puisque ces frais avaient été considérablement réduits entre 2005 (66,4 millions d'euros) et 2006 (41,4 millions d'euros) ;

– le maintien, contraire à la loi en vigueur, de la non-imposition à la redevance des nouveaux modes de réception de la télévision (type ordinateurs) ne se justifie pas. En plus de créer une **inégalité fiscale** entre les contribuables, elle introduit une distorsion de concurrence favorable à la vente des nouveaux supports, prive l'audiovisuel public d'une partie de ses ressources et contrevient au principe de neutralité technologique. Votre Rapporteur spécial a donc également déposé à ce sujet un amendement demandant au Gouvernement un rapport évaluant les avantages et les inconvénients d'une extension de l'assiette de la redevance.

3. 2009 : l'audiovisuel nouveau est arrivé !

2009 sera à bien des égards une **année exceptionnelle pour l'audiovisuel français**. Le secteur va voir son cadre juridique général partiellement rénové avec notamment la **révision des relations** entre producteurs et diffuseurs et la définition d'un **nouveau régime publicitaire**, tandis que l'émergence ou le développement de **nouveaux modes de consommation** et de **nouvelles technologies audiovisuelles** bouleversent ses équilibres traditionnels. Par ailleurs, le Président de la République, en exprimant sa volonté de réformer l'audiovisuel public français dans sa dimension hexagonale (France Télévisions) comme à l'échelle internationale (Audiovisuel Extérieur de la France), a initié une réflexion de grande envergure qui va mener à des évolutions structurantes quant à l'avenir de la politique publique audiovisuelle.

a) La révolution numérique de l'audiovisuel

L'enjeu majeur à court terme pour les médias télévisuels et radiophoniques est celui du numérique.

Lancée en 2005 pour être accessible à 35 % de la population, la **télévision numérique terrestre (TNT)** couvre actuellement des zones où vivent plus de 87 % de la population. Le basculement complet de la télévision analogique vers la télévision numérique doit avoir lieu avant la fin de l'année 2011, avec une couverture minimum de 95 % de la population. Afin de négocier au mieux le virage numérique, deux fonds ont été créés, qui doivent contribuer à l'information et aider à l'équipement des téléspectateurs : le fonds d'accompagnement du numérique – dont l'aide est accordée sans conditions de ressources dans les zones où la réception des chaînes nationales diffusées en mode analogique est perturbée ou interrompue – et le fonds d'aide à l'équipement pour la télévision numérique – qui, sous conditions de ressources, aide à l'équipement en matériels de réception.

En 2009, la radio connaîtra également la révolution numérique. En mars 2008, le CSA a lancé les premiers appels à candidature portant sur 19 zones couvrant 30 % de la population. Ils devraient permettre le lancement d'une quarantaine de services par zone en moyenne, et une soixantaine à Paris.

Par ailleurs, il convient de souligner l'importance du **développement de la haute définition**, et de la **télévision diffusée par ADSL** ainsi que l'émergence des **télévisions locales numériques** et de la **télévision mobile personnelle (TMP)**.

b) L'adaptation du cadre juridique général du secteur audiovisuel

– le rééquilibrage des relations entre producteurs et diffuseurs est en cours avec **la révision des « décrets Tasca »**. La mission conduite par MM. Kessler et Richard devrait ainsi permettre un recentrage des dépenses en faveur de la production patrimoniale et une adaptation des droits exclusifs d'exploitation que détiennent les diffuseurs ;

– l'harmonisation de la réglementation publicitaire française avec les standards européens devrait se poursuivre, tout en tenant compte des équilibres du secteur. La transposition prochaine de la directive européenne relative aux **« services de médias audiovisuels »** répondra à cette nécessité d'adaptation.

c) L'audiovisuel public hexagonal : la mutation de France Télévisions en média global

Le 8 janvier 2008 le Président de la République annonçait la suppression de la publicité sur les écrans des chaînes du service public de la télévision. Ce faisant, il initiait **une vaste réflexion visant aussi à redéfinir l'identité, l'offre et la gouvernance de la télévision publique** du XXI^{ème} siècle.

Fruit des travaux de la « commission pour la nouvelle télévision publique » présidée par M. Jean-François Copé et des arbitrages ultérieurement rendus par le Président de la République, un projet de loi a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 22 octobre afin d'assurer la traduction législative de ces choix quant à l'avenir de l'audiovisuel public. À cet égard, les décisions les plus structurantes pour la télévision publique sont :

– **la suppression en deux étapes de la publicité** sur les chaînes publiques. Une phase transitoire débiterait au 5 janvier 2009, qui verrait la disparition de la publicité des écrans entre 20 heures et 6 heures le lendemain matin. Quant à l'échéance relative à la suppression totale de la publicité, il est fait référence au 1^{er} décembre 2011, soit la date prévue d'extinction de la diffusion en mode analogique ;

– afin de **compenser la perte de recettes occasionnée par cette disparition progressive de la publicité**, évaluée pour le groupe France Télévisions à 450 millions d'euros et pour Radio France à 23 millions d'euros, il est proposé d'indexer la redevance audiovisuelle sur l'inflation et d'instaurer deux taxes, les recettes ainsi dégagées devant fournir **473 millions d'euros** :

- une taxe sur le chiffre d'affaires des opérateurs de téléphonie fixe et mobile ainsi que des fournisseurs d'accès à Internet de l'ordre de 0,9 % ;
- une taxe sur les recettes publicitaires des chaînes de télévisions de l'ordre de 3 %.

– la transformation du groupe France Télévisions en une **entreprise unique** ;

– la réforme de la gouvernance de France Télévisions avec un **changement des modalités de désignation de son président**, nommé par l'exécutif après avis conforme du Conseil supérieur de l'audiovisuel, sous réserve qu'une majorité qualifiée des trois cinquièmes des parlementaires des commissions concernées ne s'y oppose pas (les mêmes modalités étant applicables aux présidents de Radio France et de la holding Audiovisuel Extérieur de la France).

Votre Rapporteur spécial tient à souligner la **formidable opportunité que constitue cette réforme pour le groupe France Télévisions**. En effet, celui-ci va se trouver libéré d'une contrainte particulièrement forte qui était en outre susceptible de peser sur ses choix éditoriaux : la recherche d'annonceurs. Par ailleurs, à l'heure où le marché publicitaire télévisuel est en décroissance, le financement du groupe *via* les crédits budgétaires sécurise les recettes de France Télévisions et lui offre une visibilité financière propre à lui permettre de développer une stratégie ambitieuse.

En contrepartie d'un financement assuré, et neutre **en matière de politique éditoriale**, il convient donc que les **engagements pris par France Télévisions dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens soient plus précisément fixés tant en termes de contenus éditoriaux qu'en termes de gestion**.

Quant à l'offre éditoriale, le groupe doit agir de façon à ce que ses programmes soient encore plus largement le reflet des valeurs et des missions du service public audiovisuel, avec un effort particulier mené dans les domaines de la culture, de la diversité, de la création. Un amendement déposé par votre Rapporteur spécial vise à ce que de tels engagements soient précisés dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens.

Concernant la gestion, il est clair que le financement presque total de France Télévisions par la ressource publique implique que le groupe satisfasse aux conditions d'un équilibre financier, comme le propose un amendement de votre Rapporteur spécial. Si cet équilibre ne devait pas être atteint, la charge du déficit serait supportée par les contribuables, une hypothèse difficilement acceptable.

d) L'audiovisuel public extérieur : une véritable refondation

L'audiovisuel extérieur français a fait l'objet de **nombreuses critiques**, notamment de votre Rapporteur spécial, liées à l'empilement des structures, à la multiplicité des tutelles, 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 synergie entre des intervenants dont les missions sont pourtant complémentaires.

C'est pourquoi **votre Rapporteur spécial se réjouit du chantier de réforme de l'audiovisuel extérieur**, initié par le Président de la République à l'été 2007 et placé au rang des priorités assignées à la ministre de la Culture et de la communication.

Parallèlement, votre Rapporteur spécial s'était rapproché des magistrats de la troisième chambre de la Cour des comptes, ce travail conjoint ayant donné lieu au **rapport d'information** n° 1087 présenté par votre Rapporteur spécial au nom de la commission des Finances, et qui analyse **les déficiences** de la politique audiovisuelle extérieure avant d'envisager **les pistes d'une réforme trop longtemps différée**.

L'objectif de cette réforme consiste à offrir une alternative au choix largement binaire entre les médias anglo-saxons (CNN, BBC) et ceux du Golfe (Al-Jazeera). Notre pays doit ainsi pouvoir **proposer un « alter-media global », fondé sur les valeurs de la France et de la francophonie**.

Pour porter une telle ambition, une adaptation des structures de notre politique audiovisuelle extérieure était nécessaire. **La création en avril 2008 de la société holding AEF**, qui a vocation à regrouper l'ensemble des participations publiques dans les sociétés de l'audiovisuel extérieur (RFI, France 24 et TV5 Monde) répond à ce besoin.

Cependant, la réforme de notre politique audiovisuelle extérieure ne pourra réellement prendre corps qu'une fois certaines questions capitalistiques et institutionnelles résolues :

– la prise de contrôle de France 24 par AEF, qui reste conditionnée à la sortie dans des conditions acceptables de TF1 du montage institutionnel et financier ;

- l'entrée d'AEF au capital de TV5 Monde à hauteur de 49 % ;
- le rachat par AEF du capital de Radio France Internationale et la réforme de celle-ci.

4. Les États généraux de la presse doivent permettre de définir les aides publiques les plus efficaces pour construire la presse du XXI^{ème} siècle

De longue date, votre Rapporteur spécial appelle de ses vœux l'organisation d'un débat sur l'avenir de la presse, qu'il avait dénommé, dans son rapport relatif au projet de loi de finances pour 2008, « Grenelle de la presse ». Dans un contexte de morosité du secteur, les « **États généraux de la presse** », officiellement lancés le 2 octobre dernier par le Président de la République, font écho à ce souhait. Le constat est connu : depuis plusieurs années la presse française, et plus particulièrement la presse quotidienne, traverse une crise tandis que les aides publiques peinent à inverser la tendance.

Car les difficultés du secteur ne sont pas principalement conjoncturelles. Il convient de mener la réflexion quant à l'avenir de la presse à l'aune des évolutions contemporaines (attentes nouvelles du lectorat, développement de l'Internet, de la téléphonie mobile, des journaux gratuits...), et d'analyser la pertinence du modèle économique et des processus industriels actuels, avant d'envisager des dispositifs de sécurisation financière et juridique aptes à préparer la presse de demain.

Notamment, votre Rapporteur spécial reste convaincu que l'avenir de la presse passe inéluctablement par **une dématérialisation accrue de ses contenus donc de sa fabrication et de sa diffusion : le cœur de métier d'une entreprise de presse n'est pas de produire du « papier » mais de produire de l'information**, en la collectant, en la hiérarchisant, en l'analysant. Le support papier n'est qu'un moyen de diffusion, essentiel certes mais historiquement daté. C'est pourquoi votre Rapporteur spécial juge primordial et incontournable d'**investir dans les sites Internet** et dans les innovations technologiques comme le papier électronique. Il s'agit par conséquent de favoriser leur développement, notamment en **faisant évoluer les aides à la modernisation** et en alignant le traitement fiscal (taux de TVA) de la presse en ligne sur celui de la presse traditionnelle, ainsi que le demande de longue date votre Rapporteur spécial. En outre, il conviendrait certainement d'aborder la question de la portabilité des droits d'auteurs entre les différents supports de presse, et plus particulièrement entre la presse écrite et la presse en ligne.

CHAPITRE PREMIER : VERS UN RENFORCEMENT DU FINANCEMENT ET DE LA RÉGULATION PUBLICS DES MÉDIAS

I.- L'ÉLARGISSEMENT DU FINANCEMENT PUBLIC DES MÉDIAS

A.- LE BUDGET GÉNÉRAL POUR 2009

1.- La mission *Médias*, une structure remaniée en 2009

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 l'architecture budgétaire de la mission *Médias* est modifiée. Jusqu'alors, elle regroupait trois programmes : *Presse*, *Chaîne française d'information internationale* et *Audiovisuel extérieur*. En 2009 elle comprend **quatre programmes, dont deux nouveaux** :

– le programme 115 *Audiovisuel extérieur de la France*, qui réunit les crédits destinés aux différentes entreprises de l'audiovisuel extérieur de la France, à savoir la holding Audiovisuel Extérieur de la France (AEF) et les sociétés France 24, RFI et TV5 Monde. Il comprend par ailleurs la subvention allouée à la radio franco-marocaine Médi 1 ;

– le programme 180 *Presse*, qui regroupe les aides directes à la presse écrite, notamment à la presse d'information politique et générale, et qui sont destinées à en soutenir la diffusion et à en favoriser le pluralisme et la modernisation. Y figurent également les crédits correspondant aux abonnements souscrits par l'État auprès de l'Agence France-Presse ;

– le **nouveau programme 312 *Soutien à l'expression radiophonique locale***, qui retrace l'aide publique aux radios associatives locales à faibles recettes publicitaires accomplissant une mission de proximité⁽¹⁾, et qui résulte de la **disparition du compte d'affectation spéciale *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale***. La budgétisation en 2009 de crédits qui précédemment correspondaient au produit d'une taxe sur les recettes publicitaires des radios et télévisions est justifiée par la raison suivante : le montant de cette taxe devrait fortement diminuer à partir de 2009, du fait de l'arrêt progressif de la publicité sur les chaînes de France Télévisions, contributeur important de la taxe. Le seul produit de la taxe n'aurait alors pas permis d'assurer le montant de crédits nécessaire au maintien des aides destinées aux radios associatives, ainsi que la prise en compte des besoins nouveaux liés au développement de la radio numérique. Comme précédemment, c'est le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER), créé en 1982, qui est chargé de la gestion de cette aide ;

(1) Aides prévues à l'article 80 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

– le **nouveau programme 313 Contribution au financement de l'audiovisuel public**, abondé par les crédits nécessaires à la compensation des pertes de ressources publicitaires des groupes France Télévisions et Radio France. Ils complètent les crédits des programmes 841 *France Télévisions* et 843 *Radio France* de la **mission Avances à l'audiovisuel** qui assurent la majorité du financement de ces sociétés.

Le dispositif de mesure de la performance continue de présenter quelques lacunes, que votre Rapporteur spécial a par ailleurs soulignées, jusque-là sans être entendu, à plusieurs reprises. Ainsi le responsable du programme *Audiovisuel extérieur de la France* (anciennement programme *Audiovisuel extérieur*) n'a pas donné suite aux observations que votre Rapporteur spécial a déjà formulées à deux reprises, en 2007 et 2008. En effet en 2009, le programme *Audiovisuel extérieur de la France* reste constitué d'une seule action qui, selon le projet annuel de performance (PAP), « intègre les activités de l'ensemble du programme », et ne dispose toujours que de deux objectifs (et six indicateurs, contre quatre l'année précédente) alors qu'il représente une part importante des crédits de la mission *Médias* (23 % avec 233,1 millions d'euros sur les 1 012,2 millions d'euros de l'ensemble de la mission) et regroupe des acteurs nombreux aux problématiques spécifiques (holding AEF, France 24, RFI, TV5 Monde, Médi 1). À titre de comparaison, le programme nouveau *Soutien à l'expression radiophonique locale*, presque dix fois moins doté (26,5 millions d'euros), compte autant d'objectifs et seulement moitié moins d'indicateurs.

Votre Rapporteur spécial se voit donc contraint de demander une nouvelle fois **que le dispositif de mesure de la performance du programme *Audiovisuel extérieur de la France* soit substantiellement enrichi et détaillé l'an prochain.**

Par ailleurs, rappelons que les crédits de la direction du Développement des médias et du Conseil supérieur de l'audiovisuel, deux acteurs majeurs du secteur audiovisuel, continuent de relever du programme *Coordination du travail gouvernemental* ⁽¹⁾ de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Votre Rapporteur spécial renouvelle son souhait de voir **évoluer** la nomenclature budgétaire **avec la constitution d'un programme *Régulation des médias rattaché à la mission Médias*** afin de donner à celle-ci sa véritable dimension, conformément aux principes de la LOLF.

2.– Les crédits de la mission *Médias* au sein de la programmation budgétaire pluriannuelle 2009-2011

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré l'existence des lois de programmation des finances publiques ⁽²⁾, dont l'assise constitutionnelle était devenue incertaine compte tenu des évolutions de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de l'entrée en vigueur de la LOLF. Dans sa nouvelle rédaction,

(1) Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est proposé que le CSA voie ses crédits inscrits dans le cadre d'un programme nouveau intitulé Protection des droits et libertés

(2) Article 11 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008

l'article 34 de la Constitution prévoit désormais que les lois de programmation définissent « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* ». Le budget 2009 marque pour sa part la première année de la programmation triennale des finances publiques pour la période 2009-2011.

Dans ce cadre, les crédits de paiement alloués à la mission *Médias* devraient passer de 1 012,1 millions d'euros en 2009 à 1 000,6 millions d'euros en 2010 et 989,1 millions d'euros en 2011. Rappelons que la répartition par programmes, ferme, pour le PLF 2009, est indicative pour les deuxième et troisième années. En revanche, les plafonds par mission sont fermes.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *MÉDIAS* SUR LA PÉRIODE 2009-2011

(en euros)

Mission / Programme	Plafond Autorisations d'engagement (AE) Plafond Crédits de paiement (CP)	PLF 2009	2010	2011
Mission Médias	AE	1 017 131 337	1 005 506 337	994 019 150
	CP	1 012 131 337	1 000 506 337	989 019 150
Programme Presse	AE	284 561 337	279 561 337	274 561 337
	CP	279 561 337	274 561 337	269 561 337
Programme Soutien à l'expression radiophonique locale	AE	26 500 000	27 000 000	27 500 000
	CP	26 500 000	27 000 000	27 500 000
Programme Contribution au financement de l'audiovisuel public	AE	473 000 000	480 875 000	488 887 813
	CP	473 000 000	480 875 000	488 887 813
Programme Audiovisuel extérieur de la France	AE	233 070 000	218 070 000	203 070 000
	CP	233 070 000	218 070 000	203 070 000

Source : PAP 2009

Dans le détail, les crédits demandés sont ventilés comme suit :

– le programme 115 *Audiovisuel extérieur de la France* ferait l'objet, à périmètre constant, d'une dotation de 210,8 millions d'euros en 2009, soit le même montant que l'année précédente, auxquels s'ajouteraient une subvention de 3,7 millions d'euros versée pour le financement de la holding Audiovisuel Extérieur de la France et un abondement de 18,5 millions d'euros au titre du respect de la convention de subvention passée entre l'État et France 24. **Au total**, les crédits du programme 115 atteindraient donc **233,1 millions d'euros pour l'année 2009**. Puis, à partir du projet de loi de finances pour 2010, ils **diminueraient à hauteur de 15 millions d'euros par an**, soit une baisse de 6,4 % en 2010 et de 6,8 % en 2011 ;

– le programme 180 *Presse* serait doté en 2009 du **même montant de crédits** qu'en 2008, soit 284,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 279,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ils seraient par la suite ramenés en 2010 à 279,6 millions d'euros en AE et 274,6 millions d'euros en CP, et, en 2011, à 274,6 millions d'euros en AE et 269,6 millions d'euros en CP ;

– le programme 312 *Soutien à l'expression radiophonique locale* bénéficierait en 2009 de 26,5 millions d'euros de crédits de paiement afin de maintenir le niveau d'aide de l'année 2008 tout en tenant compte des besoins nouveaux liés au lancement de la radio numérique dont le déploiement progressif nécessiterait une augmentation des crédits en 2010 (+ 0,5 million d'euros) et en 2011 (+ 0,5 million d'euros) ;

– le programme 313 *Contribution au financement de l'audiovisuel public* serait doté à hauteur de 473 millions d'euros, répartis entre **France Télévisions (450 millions d'euros) et Radio France (23 millions d'euros)**. La compensation versée à France Télévisions **augmenterait ensuite de 1,75 % en 2010 comme en 2011**, entraînant une hausse des crédits du programme de 7,9 millions d'euros en 2010 et 8,1 millions d'euros en 2011.

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION MÉDIAS
PAR PROGRAMME ET PAR ACTION**

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Ouverts en LFI pour 2008	Demandés pour 2009
180. Presse	279 561 337	279 561 337
01. Abonnements de l'État à l'AFP	109 412 916	111 382 348
02. Aides à la presse	170 148 421	168 178 989
320. Soutien à l'expression radiophonique locale	25 000 000	26 500 000
01. Soutien à l'expression radiophonique locale	24 900 000	26 394 000
02. Fonction support	100 000	106 000
313. Contribution au financement de l'audiovisuel public	–	473 000 000
01. Contribution au financement de l'audiovisuel public	–	473 000 000
115. Audiovisuel extérieur de la France	210 819 851	233 070 000
01. Audiovisuel extérieur de la France	210 819 851	233 070 000

Source : PAP 2009

B.– LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE : EN MARGE D'UNE RÉFORME RÉUSSIE, DES QUESTIONS IRRÉSOLUES

1.– La mission *Avances à l'audiovisuel* : une architecture budgétaire enrichie

À la faveur du projet de loi de finances pour 2009, la mission *Avances à l'audiovisuel* se verrait dotée d'un programme supplémentaire qui viendrait compléter les cinq programmes existants :

– le programme 841 *France Télévisions* retrace les crédits alloués au groupe France Télévisions ;

– le programme 842 *ARTE France* retrace les crédits alloués au groupe ARTE France ;

– le programme 843 *Radio France* retrace les crédits alloués au groupe Radio France ;

– le programme 844 *Contribution au financement de l'Audiovisuel Extérieur de la France* (nouvelle dénomination) retrace les crédits alloués auparavant à Radio France Internationale et désormais attribués à la holding Audiovisuel Extérieur de la France ;

– le programme 845 *Institut National de l'Audiovisuel* retrace les crédits alloués à cet établissement public ;

– le **nouveau programme 846 *Passage à la télévision tout numérique*** retrace les crédits alloués au financement du passage à la télévision numérique. Ce processus, prévu par la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 qui a modifié la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, doit s'achever le 30 novembre 2011 et sera coordonné par le groupement d'intérêt public « France Télé Numérique »⁽¹⁾. Il prévoit notamment l'information des citoyens, l'accompagnement à l'équipement des personnes les plus modestes et la mise en œuvre de mesures propres à permettre l'extinction de la diffusion des services de télévision en mode analogique ainsi que la continuité de réception de ces services en numérique par les téléspectateurs. Or la redevance a pour objet de financer la télévision et la radio publiques. Elle n'a pas vocation à financer le type d'actions mises en œuvre par le GIP. Comme votre Rapporteur spécial le soulignait dans le cadre de son rapport d'information n° 1019 du 9 juillet 2003 sur la redevance audiovisuelle : « *la justification de la redevance, sous sa forme actuelle ou sous une autre modernisée, réside, puisqu'il s'agit d'une recette affectée, dans l'objet même de ce qu'elle contribue à financer : le service public de l'audiovisuel* ». En outre, rappelons que la ministre de la Culture et de la communication a annoncé

(1) Ce GIP réunit l'État (représenté par la direction du Développement des médias, la direction du Budget, la direction interministérielle à la Compétitivité et à l'aménagement des territoires et la direction générale des Entreprises) et les chaînes nationales diffusées par voie hertzienne en mode analogique (France Télévisions, ARTE-France, TF1, Canal+ et M6).

lors de sa conférence de presse du 26 septembre que si le GIP devait recevoir 15 millions d'euros en 2009, ce montant serait porté à 72 millions d'euros en 2010 et 131 millions d'euros en 2011, prélevés sur le produit de la redevance. Néanmoins, une telle décision ne fait peser aucun risque quant au financement des opérateurs de l'audiovisuel public dont les ressources sont garanties par les COM et qui, pour certains d'entre eux, bénéficieront d'une partie du produit des taxes qui seront créées dans le cadre de la loi relative à l'audiovisuel public. Au demeurant, comme l'a expliqué le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique en réponse à divers amendements dont celui de votre Rapporteur spécial, le Gouvernement s'est engagé à ce que le GIP soit financé de la sorte pendant au maximum 3 ans. En outre, un financement de celui-ci par des crédits budgétaires aurait contrevenu au respect de la norme de progression de la dépense publique du budget général.

Le montant des crédits prévus pour 2009 au sein de la mission *Avances à l'audiovisuel* provient des **recettes nettes de redevance audiovisuelle** et des **remboursements des dégrèvements** de redevance audiovisuelle pour motifs sociaux pris en charge par le budget général de l'État.

Le produit des encaissements nets de redevance est estimé à 2 509,7 millions d'euros pour 2009, contre 2 345 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2008. Les dégrèvements de redevance audiovisuelle pour motifs sociaux pris en charge par le budget général de l'État sont quant à eux chiffrés à 488 millions d'euros pour 2009.

MISSION AVANCES À L'AUDIOVISUEL
RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME

(en euros)

Numéro et intitulé du programme	Ouverts en LFI pour 2008	Demandés pour 2009
841. France Télévisions	1 985 845 000	2 039 141 200
842. ARTE France	223 333 540	232 348 970
843. Radio France	539 455 560	559 694 843
844. Contribution au financement de l'Audiovisuel Extérieur de la France	58 717 000	65 288 200
845. Institut National de l'Audiovisuel	83 313 600	86 172 400
846. Passage à la télévision tout numérique	-	15 000 000

Source : PAP 2009

2.- Le bilan de la Cour des comptes : réforme réussie de la redevance audiovisuelle

La redevance audiovisuelle a fait l'objet d'une **réforme de grande ampleur** à la faveur de la loi de finances pour **2005**. Cette réforme a **permis le maintien d'une ressource durablement affectée à l'audiovisuel public**, tout en réduisant fortement les coûts de recouvrement et la fraude, grâce à la simplification du dispositif.

Le choix a alors été fait de faire payer **une seule redevance par foyer** détenant un ou plusieurs appareils de réception de la télévision, le **recouvrement** de celle-ci étant **adossé à celui de la taxe d'habitation**, permettant ainsi des économies de gestion avec l'émission et le traitement d'**un titre interbancaire de paiement unique**.

Afin de procéder à une évaluation objective de la réforme et en application des dispositions du 2° de l'article 58 de la LOLF, la commission des Finances, à l'initiative de votre Rapporteur spécial, a demandé à la Cour des comptes de dresser le bilan de la réforme de la redevance audiovisuelle.

La Cour lui a adressé une communication⁽¹⁾ faisant apparaître que **la réforme de la redevance audiovisuelle** :

– **est un succès indéniable** tant en ce qui concerne le service rendu à l'usager et la lutte contre la fraude que la simplification et le coût de la collecte. À cet égard, la haute juridiction financière relevait qu'*« en euros constants, l'économie réalisée est de 100 millions d'euros par an, ce qui représente une diminution de 65 % des coûts »* ;

– est un demi-succès en termes de restructuration des services ;

– a globalement renforcé l'acceptabilité de la redevance ;

– est neutre sur le plan de la justice fiscale ;

– n'apporte pas, en tant que telle, de réponse du point de vue du rendement de la redevance et de son aptitude à financer durablement les sociétés de l'audiovisuel public, la légère croissance du produit de la redevance audiovisuelle restant inférieure à celle du budget des sociétés concernées.

La réforme de 2005 a considérablement **élargi le champ des personnes exonérées** de redevance audiovisuelle en permettant à **un million de foyers modestes**, qui jusque-là payaient la redevance, de ne plus être soumis à cette taxe. **Inversement** la poursuite de l'alignement des conditions de dégrèvement de la redevance sur celles de la taxe d'habitation devait entraîner à partir de 2008 **l'assujettissement** à la redevance audiovisuelle **d'environ 800 000 foyers supplémentaires qui, bien que payant la taxe d'habitation, étaient exonérés de redevance avant 2005**.

En effet la réforme de 2005, en consacrant l'alignement de la collecte de la redevance audiovisuelle sur celle de la taxe d'habitation, a eu pour effet d'élargir son champ d'application à des redevables assujettis à la seconde mais jusqu'alors exonérés du paiement de la première. Par application du 3° de l'article 1605 *bis* du

(1) Communication d'octobre 2007 publiée dans la rapport d'information n° 671 de M. Patrice Martin-Lalande « Le bilan de la réforme de la redevance audiovisuelle ».

code général des impôts, les redevables de la redevance non dégrévés au titre du droit commun (prévu par le 2° du même article) et alignés sur les exonérations ou dégrèvements de la taxe d'habitation ont pu bénéficier des droits acquis aux conditions suivantes :

– être âgé d'au moins 65 ans au 1^{er} janvier 2004, non imposable à l'impôt sur le revenu (revenus de 2002), non redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune au titre de 2002, et ne pas habiter avec des personnes imposables à l'impôt sur le revenu ;

– être mutilé, invalide civil ou militaire, ou atteint d'une invalidité ou d'une infirmité d'au moins 80 %, avec 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 redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune et de satisfaire à la condition de cohabitation. Par tolérance administrative, les personnes redevables de taxe d'habitation qui hébergeaient une personne infirme pouvaient bénéficier de l'exonération de redevance audiovisuelle.

Dans le but de favoriser une transition supportable pour la population concernée, le législateur avait initialement décidé de prolonger de trois ans, jusqu'en 2007, l'exonération dont ces personnes bénéficiaient. Si la disparition des « droits acquis » est inévitable pour procéder à l'alignement logique des dégrèvements de redevance audiovisuelle sur les exonérations de la taxe d'habitation, et ceci pour plus de clarté et d'équité, le législateur a néanmoins considéré préférable de prolonger ces « droits acquis » en 2008 en votant les dispositions suivantes :

– l'article 142⁽¹⁾ de la loi de finances pour 2008 **pérennise le dégrèvement** de redevance pour la part la plus fragile des contribuables concernés, à savoir **certains mutilés, invalides ou infirmes**, sous réserve de satisfaire aux conditions requises (soit 22 612 foyers en 2007) ;

– l'article 29⁽²⁾ de la loi de finances rectificative pour 2007 ménage une sortie moins rapide des personnes âgées du dispositif en maintenant **pour la seule année 2008** un dégrèvement de 50 % de la redevance audiovisuelle en faveur des **personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004 (soit 724 898 personnes en 2007)**. Ce dégrèvement partiel a été transformé en **dégrèvement total** par l'article 8 de la loi du 8 février 2008 relative au pouvoir d'achat.

(1) Résultant d'un amendement présenté par votre Rapporteur spécial

(2) Résultant d'un amendement présenté par MM. Apparu, Censi, Giscard d'Estaing, Raison ainsi que votre Rapporteur spécial

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE « DROITS ACQUIS » DÉGREVÉS DE REDEVANCE

	2005	2006	2007
Personnes âgées de plus de 65 ans, non imposables à l'impôt sur le revenu et non redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune	1 025 733	851 422	724 898
Foyer dont l'un des membres est handicapé	33 075	27 866	22 612
Total	1 058 808	879 288	747 510

Comme le soulignait votre Rapporteur spécial dans son rapport d'information n° 671 précité consacré au bilan de la réforme de la redevance audiovisuelle, il eut été préférable de résoudre la question des « droits acquis » à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009. Le Gouvernement semble en admettre lui-même la nécessité puisqu'il a présenté, à la mi-octobre 2008, un rapport au Parlement sur la mise en œuvre du dispositif de maintien des exonérations de redevance audiovisuelle pour les personnes qui en bénéficiaient avant la réforme de 2005. Cependant, votre Rapporteur spécial n'ayant pas reçu la version intégrale du rapport, il a donc déposé un amendement prorogeant le régime des « droits acquis » pour l'année 2009.

Rappelons que depuis plusieurs années, la charge fiscale pesant sur les foyers français au titre de la redevance audiovisuelle reste stable⁽¹⁾ à 116 euros en France métropolitaine et à 74 euros outre-mer.

À cet égard, votre Rapporteur spécial reste convaincu qu'il est indispensable de faire croître la redevance au rythme d'évolution nécessaire pour respecter l'engagement de financement pris par le Gouvernement et les sociétés de l'audiovisuel public dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens. Ceux-ci ont progressé de 2,5 % par an en moyenne depuis 2004 et devraient progresser de 3,1 % en 2009.

Or, comme le souligne la Cour des comptes dans la communication précitée, « l'absence de revalorisation régulière du taux de la redevance érode les ressources de l'audiovisuel public et pourrait faire peser un aléa à terme sur le système de financement par la redevance ».

Par conséquent, votre Rapporteur spécial tient ici à rappeler les positions qu'il défend de longue date.

(1) L'absence d'augmentation du montant de la redevance s'observe même depuis six ans. En effet, alors que le taux unitaire de la redevance avait crû de 36 % entre 1990 et 2002, il n'a pas augmenté depuis cette date et a même été diminué de 50 centimes d'euros lors de l'adossment à la taxe d'habitation.

Il déplore la persistance du Gouvernement à plafonner les compensations de dégrèvements accordés pour motifs sociaux ⁽¹⁾ (493 millions d'euros en 2008 et 488 millions d'euros prévus dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009).

Or rien ne justifie que ces exonérations, qui résultent d'un choix du Gouvernement en termes de politique sociale, grèvent le budget de l'audiovisuel public. En outre, une telle situation contrevient de manière flagrante aux dispositions de la loi du 1^{er} août 2000 qui affirme que « *les exonérations de redevance audiovisuelle décidées pour des motifs sociaux donnent lieu à remboursement intégral du budget général de l'État* ».

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial estime qu'il serait préférable que le Gouvernement procède à un remboursement intégral des compensations de dégrèvements, quitte à diminuer à due concurrence le niveau des deux taxes qui seront créées dans le cadre du projet de loi relatif à l'audiovisuel public. En plus d'être conforme aux dispositions de la loi du 1^{er} août 2000 précitée, une telle décision permettrait de renforcer la légitimité de l'effort demandé aux Français du fait de l'indexation de la redevance. En effet, nos concitoyens auraient la certitude que la totalité de la redevance est bien versée au compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel*.

En outre, **votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'augmentation des frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie de la redevance audiovisuelle**, qui connaissent une croissance de 12,5 % en 2009 (45 millions d'euros contre 40 millions d'euros en 2008). Une telle évolution ne laisse pas d'étonner – un amendement de votre Rapporteur spécial demande d'ailleurs au Gouvernement un rapport sur ce point – puisque ces frais avaient été considérablement réduits entre 2005 (66,4 millions d'euros) et 2006 (41,4 millions d'euros).

Enfin, votre Rapporteur spécial estime que **le maintien, contraire à la loi en vigueur, de la non-imposition à la redevance des nouveaux modes de réception de la télévision (type ordinateurs) ne se justifie pas**. En plus de créer une inégalité fiscale entre les contribuables, elle introduit une distorsion de concurrence favorable à la vente des nouveaux supports, prive l'audiovisuel public d'une partie de ses ressources et contrevient au principe de neutralité technologique. Votre Rapporteur spécial a donc également déposé à ce sujet un amendement demandant au Gouvernement un rapport évaluant les avantages et les inconvénients d'une extension de l'assiette de la redevance.

Néanmoins, il est un motif de satisfaction que votre Rapporteur spécial tient à souligner. **L'indexation enfin actée**, dans le cadre du projet de loi relatif à l'audiovisuel public, du montant de la redevance audiovisuelle sur l'indice des

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

prix à la consommation. C'est une réforme que votre Rapporteur spécial a longtemps appelée de ses vœux ; l'an dernier, il avait d'ailleurs défendu un amendement en ce sens. Il se félicite donc de cette évolution légitime, qui va permettre d'assurer un certain dynamisme des ressources de l'audiovisuel public.

Au demeurant, une telle indexation de la redevance se justifie eu égard au faible niveau de celle-ci dans notre pays par rapport aux autres pays européens.

Votre Rapporteur spécial estime par ailleurs qu'il serait pertinent de **mensualiser le paiement de la redevance audiovisuelle** et de la taxe d'habitation, sauf choix contraire expressément exprimé par le contribuable. Une telle mensualisation de principe aurait en effet le mérite de répartir dans le temps la charge fiscale pesant sur le contribuable.

Enfin, votre Rapporteur spécial considère qu'au-delà des efforts déjà accomplis, **des économies de gestion et des synergies supplémentaires restent possibles au sein des organismes bénéficiant de la redevance** et notamment France Télévisions qui, au demeurant, devrait réaliser de substantielles économies de diffusion à la faveur du passage au numérique.

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, les ressources allouées sur la mission *Avances à l'audiovisuel* aux organismes de l'audiovisuel public atteignent 2 982,6 millions d'euros (hors les 15 millions d'euros du nouveau programme *Passage à la télévision tout numérique*).

La ventilation du produit de la redevance audiovisuelle entre les **opérateurs bénéficiaires** s'effectue comme suit :

- 2 039,1 millions d'euros pour France Télévisions ;
- 559,7 millions d'euros pour Radio France ;
- 232,3 millions d'euros pour ARTE-France ;
- 86,2 millions d'euros pour l'Institut national de l'audiovisuel ;
- 65,3 millions d'euros pour Audiovisuel Extérieur de la France.

C.– LA GESTION DU DIVIDENDE NUMÉRIQUE : LA CRÉATION D'UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

L'article 21 de la LOLF autorise la création de comptes d'affectation spéciale (CAS) qui « *retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est ainsi proposé de **créer un CAS nouveau** *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*, dont les recettes ont vocation, à terme, à contribuer à la réduction de la dette de l'État.

À la faveur du basculement de la diffusion analogique à la diffusion numérique, une partie du spectre radioélectrique va être libérée et redistribuée. Ceci constitue une opportunité formidable car les fréquences sont une ressource rare et les usages qui en sont faits ne cessent de se multiplier et d'évoluer. De fait, le spectre de fréquences ne progresse plus.

Le « retrait » de l'armée – grande utilisatrice – de certaines fréquences et l'arrêt programmé de la diffusion analogique vont libérer de l'espace dans les bandes basses de fréquences. Or avec le passage à la télévision numérique, une fréquence ne transporte plus une seule chaîne comme dans le cas de l'analogique, mais six chaînes numériques. L'investissement que représente le basculement vers le numérique va par conséquent permettre de percevoir un « dividende numérique ».

Le CAS qu'il est proposé de créer dans le cadre du présent projet de loi de finances a vocation à retracer, en recettes, le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires, ainsi que d'éventuels versements du budget général.

Pour 2009, les recettes et dépenses relatives au spectre hertzien ne concerneront qu'une partie des fréquences libérées par le ministère de la Défense ⁽¹⁾. À l'inverse, aucune fréquence civile ne sera libérée en 2009.

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, les recettes tirées du produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation de ces bandes de fréquences sont évaluées à 600 millions d'euros. Cependant, ce chiffre ne constitue qu'une estimation sommaire difficile à établir dans la mesure où le Gouvernement n'a pas encore décidé si les fréquences libérées par l'armée en 2009 seront revendues après négociations aux actuels opérateurs ou mises aux enchères en vue de l'attribution de licences à de nouveaux entrants du marché de l'audiovisuel et de la téléphonie.

Notons que les recettes ainsi tirées de la valorisation du spectre hertzien ont vocation à contribuer au désendettement de l'État. Pourtant, au titre de 2009, aucun des 600 millions d'euros attendus ne sera affecté à ce désendettement. En effet, le ministère de la Défense a obtenu que les sommes ainsi perçues lui soient intégralement reversées afin de financer deux projets d'investissement ⁽²⁾. De fait, seules les recettes provenant, ultérieurement, de la réattribution des fréquences de la télévision analogique viendront contribuer à la réduction de la dette publique.

(1) Il s'agit de la bande 830–862 MHz utilisée par le système Félin de l'armée de terre. La cession de la bande 2,5–2,7 GHz utilisée par le système Rubis de la gendarmerie nationale a également vocation à alimenter le CAS à horizon 2010 ou 2011.

(2) Il s'agit d'une part du financement du programme Système de commandement et de conduite des opérations aériennes qui vise à renouveler la composante radar de surveillance au dessus du territoire métropolitain, et d'autre part d'un effort mené en direction du renseignement avec notamment la rénovation des avions d'écoute C 160 Gabriel.

D.– LES DÉPENSES FISCALES : UN COMPLÉMENT DE 212 MILLIONS D'EUROS NÉCESSAIRE À LA PRESSE

C'est le programme *Presse* qui concentre la majeure partie des aides fiscales de la mission *Médias*. Les dispositifs concernés sont les suivants :

– le taux de TVA réduit applicable à la presse (210 millions d'euros en 2009) ;

– la réduction d'impôts en faveur des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés qui souscrivent au capital de sociétés de presse prévue par l'article 220 *undecies* du code général des impôts (coût estimé à moins de 500 000 euros pour 2009) ;

– le régime spécial de provisions pour investissements prévu à l'article 39 *bis* A du code général des impôts (coût estimé à moins de 500 000 euros pour 2009).

– l'exonération de TVA pour les publications des collectivités publiques et des organismes à but non lucratif (coût estimé à 1 million d'euros pour 2009).

Une analyse plus détaillée de ces mesures fiscales sera menée ci-après dans la partie thématique consacrée à la presse.

II.– LA RÉGULATION PUBLIQUE DES MÉDIAS : UNE LOGIQUE RÉGALIEUNE ENRICHIE DE LOGIQUES PARTENARIALES

A.– LA LOGIQUE RÉGALIEUNE : UN RENFORCEMENT À POURSUIVRE

Il convient tout d'abord de souligner le rôle essentiel que les pouvoirs publics se doivent de jouer en matière de médias et d'audiovisuel. En effet la **sauvegarde du pluralisme d'expression des courants de pensée et opinions**, qui ne serait pas nécessairement assurée si le secteur demeurait soumis aux seuls mécanismes du marché, **implique une régulation publique** de celui-ci, conduite par l'État.

À cet égard, deux acteurs ont vocation à intervenir quant à la définition et à la mise en œuvre de la politique audiovisuelle : le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et la direction du Développement des médias (DDM).

Rappelons que du point de vue de l'architecture budgétaire, votre Rapporteur spécial n'a pas *a priori* vocation à traiter des crédits de ces deux acteurs majeurs du secteur audiovisuel. En effet, leurs crédits **restent inscrits au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental* ⁽¹⁾ de la mission *Direction de l'action du Gouvernement***. Néanmoins, en accord avec notre

(1) Rappelons que dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est proposé que le CSA voie ses crédits inscrits dans le cadre d'un programme nouveau intitulé *Protection des droits et libertés*.

collègue Jean-Pierre Brard, Rapporteur spécial de cette mission, les crédits du CSA et de la DDM seront, comme les années précédentes, commentés dans le cadre du présent rapport.

C'est pourquoi **votre Rapporteur spécial renouvelle son souhait de voir évoluer la nomenclature budgétaire** afin de donner à la mission *Médias* sa véritable dimension conformément aux principes de la LOLF.

1.– Le Conseil supérieur de l'audiovisuel : des missions appelées à se développer

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel est une autorité administrative indépendante à la compétence et à la légitimité reconnues, ce dont témoigne l'extension du champ de ses missions au cours des dernières années.

Mais pour mener à bien ces **missions nouvelles**, il est indispensable que le CSA puisse disposer des moyens financiers et humains idoines. À moyen terme, plusieurs éléments vont peser sur son budget :

– dans le cadre de la loi portant réforme de l'audiovisuel public, la transposition de la directive européenne 2007/65/CE « Services de médias audiovisuels »⁽¹⁾ (SMA), le CSA devra recruter des collaborateurs pour une durée déterminée afin d'assurer la **mise en place des missions relatives aux services de médias audiovisuels à la demande** (SMAd), c'est-à-dire les services à la demande à fort contenu audiovisuel comme les services de vidéo à la demande (VoD) ou les services de télévision de rattrapage (« *catch-up TV* ») ;

– 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 a confié de nouvelles missions au CSA, lesquelles mobilisent ses services : extension de la couverture **TNT** (avec un alourdissement des missions de contrôle et la **multiplication des saisines**), préparation de l'extinction de la diffusion analogique d'ici 2011, organisation du passage à la TNT des télévisions locales, déploiement de la **télévision mobile personnelle** (TMP), lancement des chaînes numériques **haute définition**, lancement de la **radio numérique**...

À cet égard **votre Rapporteur spécial souhaiterait que le Gouvernement s'engage à compenser exactement les charges nouvelles imposées au CSA**. Il en va de la crédibilité et de l'efficacité de la politique audiovisuelle ainsi que du succès de l'accompagnement des évolutions du secteur.

Rappelons que les crédits ouverts en loi de finances initiale en 2008 (34,39 millions d'euros) restent inférieurs à leur niveau de 2003 (35,18 millions d'euros).

(1) Entrée en vigueur le 19 décembre 2007, la directive 2007/65/CE doit être transposée par les États membres dans un délai de deux à compter de cette date, soit jusqu'au 19 décembre 2009.

ÉVOLUTION DU BUDGET DU CSA DEPUIS 2003

(en millions d'euros)

Année	Crédits ouverts en loi de finances initiale
2003	35,18
2004	32,69
2005	31,95
2006	34,10
2007	33,11
2008	34,39
2009 (prévision PLF)	34,93

Le montant des crédits de paiement demandés pour 2009 s'élève à 34,93 millions d'euros pour 2009, ce qui correspond à une progression de 1,57 % par rapport à l'année précédente. Le CSA n'a pas obtenu de création d'emplois supplémentaires. Cependant, une dotation complémentaire de 1,2 million d'euros devrait lui être allouée en cours de gestion en 2009. Elle sera prélevée sur les reports prévisibles des crédits du programme *Coordination du travail gouvernemental* et devrait faire l'objet d'une notification courant avril 2009.

Aussi constate-t-on un **décalage inquiétant** entre les attentes grandissantes – et appelées à se développer au moment du « virage technologique » – à l'égard du Conseil supérieur de l'audiovisuel, et la modicité des moyens budgétaires nouveaux qui lui sont alloués.

2.– La direction du Développement des médias

La direction du Développement des médias (DDM) est une direction d'administration centrale **rattachée au Premier ministre et mise à la disposition du ministre de la Culture et de la communication**. Son organisation est définie par des arrêtés du 24 février 2003.

Aux termes du décret n° 2000-1074 qui définit ses missions, la DDM est chargée de **définir et coordonner la politique publique relative aux médias et à la société de l'information** et de préparer les évolutions de la législation et de la réglementation relatives à la presse écrite, à la communication audiovisuelle et aux services de communication destinés au public. Elle prépare et exécute les décisions relevant de la compétence du Premier ministre relatives à la tutelle des organismes du secteur public et de la communication audiovisuelle.

Elle assure aussi 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.

Enfin, elle participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique relative à l'audiovisuel extérieur et assure la préparation et la défense des positions de la France sur l'ensemble des sujets audiovisuels dans les instances européennes

et internationales. Ainsi, elle a activement participé à la renégociation de la directive-cadre relative aux services audiovisuels.

DE LA DIRECTIVE « TSF » À LA DIRECTIVE « SMA »

La directive « Télévision sans frontières » (TSF) du 3 octobre 1989 établit le cadre réglementaire général des activités de radiodiffusion télévisuelle (terrestre, câble et satellite, en mode analogique ou numérique) dans l'Union européenne. À cette fin, elle coordonne les législations des États membres dans un certain nombre de domaines (détermination de l'État membre compétent, quotas d'œuvres européennes, publicité, parrainage, télé-achat, protection des mineurs, liberté d'accès aux événements d'importance majeure pour la société, droit de réponse). Ces règles constituent un socle minimal, ce qui signifie que les États restent libres de fixer des mesures plus strictes ou plus détaillées.

C'est ce que fit la France lors de **la transposition de la directive TSF via la loi du 1^{er} août 2000** modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication audiovisuelle. Des **dispositions plus contraignantes que celles de la directive communautaire** furent ainsi adoptées, notamment **en matière de quotas de production, de diffusion d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques et de réglementation publicitaire**.

Ayant fait l'objet d'une première modification en 1997, la directive TSF fait aujourd'hui l'objet d'une nouvelle révision, afin de l'adapter aux évolutions technologiques et de clarifier certaines de ses dispositions. La procédure de **révision** a abouti le 19 décembre 2007 avec l'entrée en vigueur de la directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil, dite **directive « Services de médias audiovisuels » (SMA)**. À compter de cette date d'entrée en vigueur, les États membres disposent de deux ans, soit jusqu'au 19 décembre 2009, pour transposer le texte dans leur droit national.

Les principales évolutions portées par la directive SMA sont les suivantes :

– **une extension très importante du champ d'application de la directive aux services de médias audiovisuels à la demande** (c'est-à-dire les services à la demande à fort contenu audiovisuel tels les services de vidéo à la demande ou de télévision de rattrapage dits « *catch-up TV* »). Ainsi selon les termes de la directive, ces services sont similaires aux émissions télévisées ;

– **un assouplissement considérable des règles de publicité** diffusée sur les services de télévision avec notamment la suppression de la limite de 9 minutes de publicité en moyenne horaire quotidienne au bénéfice d'une limite à **12 minutes sur une heure donnée**, la facilitation des modalités d'interruption des programmes avec la possibilité d'**interrompre une fois par tranche de 30 minutes** programmée les œuvres cinématographiques, les œuvres audiovisuelles (autres que les séries, feuilletons et documentaires), les journaux télévisés ainsi que les émissions destinées aux enfants, et la possibilité de recourir à la publicité sur **écrans partagés** ou encore à la technique du **placement de produit**.

Les crédits de fonctionnement de la DDM sont inscrits au programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. En revanche et jusqu'à la loi de finances pour 2008, les crédits d'intervention qu'elle gère figuraient dans les programmes *Presse* et *Chaîne française d'information internationale* de la mission *Médias*, ainsi que dans le programme *Soutien à l'expression radiophonique locale* de la mission *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale*.

Une telle répartition ne favorisait pas la lisibilité budgétaire permettant un contrôle efficace du Parlement sur le coût exhaustif des moyens consacrés par l'État aux médias. À cet égard, **la maquette budgétaire du présent projet de loi de finances apporte une amélioration** avec le « basculement » du programme *Soutien à l'expression radiophonique locale* de la mission *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* vers la mission *Médias*.

Le présent projet de loi de finances propose de porter les crédits de personnel à 5,54 millions d'euros, en augmentation de 114 000 euros par rapport à 2008, pour un effectif global de 103 agents.

Notons que dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, le Conseil de modernisation des politiques publiques a prévu, lors de sa séance du 4 avril 2008, que l'administration centrale du ministère de la Culture et de la communication s'organiserait en un secrétariat général et trois directions générales. Parmi elles, la troisième direction générale devrait prendre en charge les **missions relatives au développement des médias et à l'économie culturelle**. Elle serait constituée par les services de **l'actuelle DDM**, de l'actuelle direction du Livre et de la lecture ainsi que des différents services en charge de l'économie culturelle.

Par ailleurs, à la faveur de la réforme de l'audiovisuel extérieur de la France, **la DDM serait appelée à remplir une mission de pilotage de la politique audiovisuelle extérieure**. Votre Rapporteur spécial reviendra sur ces évolutions dans la partie du présent rapport consacrée à l'audiovisuel public.

B.– LA LOGIQUE PARTENARIALE : LE SUCCÈS DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

1.– Les contrats d'objectifs et de moyens : la formalisation d'engagements réciproques au service de la qualité et de la performance

Les contrats d'objectifs et de moyens (COM) ont été institués en 2000 par modification de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

LES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS OU LE DÉVELOPPEMENT DE LA LOGIQUE PARTENARIALE

Le recours aux contrats d'objectifs et de moyens (COM) est révélateur de la dynamique modernisatrice qui porte l'État. Ces instruments ont pour vocation de formaliser dans un cadre contractuel les relations entre un opérateur de l'audiovisuel public et son actionnaire unique, l'État, chaque partie au contrat prenant des engagements clairs dans une optique d'amélioration de la qualité du service rendu et de la performance. Ainsi, 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 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 des résultats qui sont retenus ;

– 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. »

Les COM constituent un outil de pilotage puissant et flexible grâce auquel l'État peut **fixer à chaque opérateur des objectifs** adaptés et différenciés en termes de création, de programmation, de diversité culturelle, mais également d'efficacité et de productivité. Réciproquement l'État s'engage, sur une période de 4 à 5 ans, à **assurer aux opérateurs concernés un montant de ressources publiques** leur permettant de remplir les objectifs prédéfinis.

Un tel engagement des pouvoirs publics sur les recettes est indispensable aux yeux d'entités qui, hormis l'Institut national de l'audiovisuel, sont **des sociétés de droit privé agissant dans un contexte économique concurrentiel** et particulièrement mouvant qui exige une certaine visibilité budgétaire.

Les COM permettent ainsi de remédier à cette « myopie » budgétaire qui, jusqu'à la promulgation de la loi de finances de l'année à la fin du mois de décembre, affecte les sociétés concernées. Si la présentation pluriannuelle des crédits à partir de la loi de finances pour 2009 va sensiblement atténuer cette incertitude, il n'en demeure pas moins que les COM constituent un outil moderne et indispensable de bonne gestion de la relation entre les sociétés de l'audiovisuel

public et leur unique actionnaire, l'État. Néanmoins, rappelons que si les COM présentent une dimension clairement pluriannuelle, les deux principales ressources actuelles de l'audiovisuel public, à savoir la redevance audiovisuelle et la compensation des dégrèvements, continuent d'être votées sur une base annuelle par le Parlement.

Suite à la modification en 2000 de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986, seuls deux COM avaient été conclus, l'un avec France Télévisions pour la période 2001-2005, l'autre avec ARTE-France et qui couvrait les années 2002-2005. Celui signé avec l'Institut national de l'audiovisuel pour la période 2000-2003 préexistait à la loi et faisait ainsi image de précurseur en la matière.

Après des débuts timides, force est de constater que le recours aux COM s'est considérablement développé, puisque **cinq opérateurs audiovisuels y sont soumis : France Télévisions, ARTE-France, Radio France, l'INA et l'AFP.**

L'analyse détaillée de chacun des COM sera effectuée dans les parties thématiques du présent rapport. Rappelons simplement ici les lignes directrices de chaque contrat ou projet de contrat.

Le deuxième COM de France Télévisions négocié avec l'État pour la période **2007-2010** a été signé le 27 avril 2007. À partir de 2009, l'activité de France Télévisions sera marquée par la mise en œuvre de la réforme de l'audiovisuel public. La commission pour la nouvelle télévision publique, présidée par M. Jean-François Copé, a formulé le 25 juin 2008 des propositions quant aux contenus, au modèle économique, au développement et à la gouvernance de la télévision publique. Un projet de loi a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 22 octobre pour mettre en œuvre cette réforme. Aussi, France Télévisions verra-t-elle son COM renégocié. Néanmoins les engagements pris dans le cadre du COM 2007-2010 devraient y être réaffirmés. Prévoyant une dotation en **progression de 3 % en moyenne par an** sur la période 2007-2010, celui-ci s'articule autour des axes suivants :

– la mise en place d'une **stratégie éditoriale renforçant la spécificité et la valeur ajoutée de service public** de France Télévisions au sein d'un paysage audiovisuel dont l'offre est de plus en plus abondante, du fait notamment du développement de la TNT. France Télévisions doit ainsi accentuer son investissement en faveur de la création audiovisuelle et cinématographique, ceci afin de renforcer la diversité des formats (notamment en fiction française) et de favoriser de nouvelles écritures. En particulier, le COM prévoit une progression dynamique d'au moins 3 % (au minimum aussi rapide que la croissance des ressources publiques) des engagements de France Télévisions en faveur de la création audiovisuelle française et européenne ;

– l'exercice d'**un rôle moteur dans le développement des nouvelles technologies audiovisuelles** avec la généralisation de la diffusion numérique sur le territoire ou encore l'introduction de la télévision haute définition, de la

télévision mobile personnelle, et de la vidéo à la demande, pierre angulaire de lutte contre le piratage des œuvres ;

– l'amélioration et la modernisation de la gestion. France Télévisions s'est notamment engagé à **maîtriser ses effectifs et sa masse salariale** (grâce à un plan de départs anticipés à la retraite), à favoriser le développement professionnel de ses collaborateurs grâce à des actions de formation et à la mobilité, à mieux prendre en compte la diversité des salariés, à rationaliser sa politique de rémunération, à améliorer le dialogue social et à mettre en place un projet fédérateur en matière de prévoyance. En outre, afin d'améliorer les résultats du groupe, un effort sera entrepris sur les activités autres que celles de diffuseur. Ainsi un **plan de redressement de la filière de production de France 3** a été lancé fin 2006, qui devait permettre un redressement du résultat d'exploitation dans les deux années suivant la mise en œuvre de la réforme. Est également prévu un **doublement du résultat de France Télévisions Distribution** sur la période du COM.

Le deuxième COM d'ARTE-France, qui couvre la période 2007-2011, a été signé le 15 mars 2007. L'État s'engage à allouer à ARTE-France une dotation en **progression de 3,4 %** par an en moyenne annuelle sur la durée du COM. En contrepartie, l'entreprise se voit assigner les objectifs suivants :

– soutenir la création en renforçant son **soutien à la création** audiovisuelle et cinématographique française et européenne, tout en élargissant son audience en répondant aux attentes de tous les publics et notamment des jeunes actifs ;

– exploiter toutes les possibilités offertes par le numérique pour servir le public et renforcer sa proximité avec celui-ci dans le cadre d'une politique volontariste de développement des nouvelles technologies ;

– favoriser le rayonnement de la chaîne à l'international en **étendant la diffusion** de ses programmes et en poursuivant ses actions de développement international ;

– **améliorer et moderniser sa gestion**. Ceci implique 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 gains de productivité, l'amélioration des systèmes d'information et des fonctions supports, ainsi que l'enrichissement des relations avec le pôle allemand et l'amélioration de la communication au sein du comité de gérance.

Le premier COM de Radio France pour la période 2006-2009 a été signé avec l'État le 21 décembre 2006. Il s'articule autour des principes suivants :

– **renforcer la valeur ajoutée de service public** de Radio France tout en maintenant son audience en précisant et en confortant le positionnement de chacune des sept chaînes du groupe, lesquelles se voient fixer des objectifs spécifiques ;

– adapter le groupe aux évolutions technologiques qui touchent le paysage radiophonique, notamment en prenant résolument part au mouvement de **numérisation de la diffusion**, en favorisant l’extension de la diffusion FM, et en enrichissant les contenus de son offre par le biais de l’Internet ;

– mener à terme la **réhabilitation de la Maison de Radio France**, rendue nécessaire pour des raisons de sécurité. Elle sera également l’occasion d’offrir aux salariés du groupe et aux spectateurs l’outil adapté à la radio du XXI^{ème} siècle avec la création d’un auditorium de 1 500 places et d’un parking souterrain ;

– **améliorer la gestion** en réalisant des développements sans que ceux-ci ne génèrent de surcoûts de fonctionnement et en modernisant la politique sociale et salariale.

Le deuxième COM de l’INA, couvrant la période 2005-2009 a été signé le 17 novembre 2005. Il développe trois axes :

– la **sauvegarde du patrimoine audiovisuel** et l’enrichissement des collections avec un objectif de sauvegarde intégrale des collections menacées de dégradation physico-chimique à l’horizon 2015 et la poursuite de l’acquisition et de la mise en valeur des fonds accompagnée par une stabilisation du périmètre du dépôt légal à 100 chaînes de télévisions et 20 radios en 2009 ;

– le développement de l’exploitation des fonds en construisant une offre pertinente et enrichie dans le respect des ayants droit. L’INA doit ainsi **poursuivre la mise en ligne de ses fonds** pour les professionnels (INAmédia) et le développement d’une offre payante et gratuite sur internet pour le grand public, tout en assurant la mise en place de postes de consultation du dépôt légal dans ses directions régionales ;

– l’amélioration de l’efficacité et de **la qualité de gestion**, qui passe par la poursuite de la modernisation de l’organisation interne avec la mise en place et l’amélioration des procédures de suivi et de maîtrise des charges, et la rationalisation des structures financières et comptables.

À ce jour, seule Radio France Internationale (RFI) ne dispose toujours pas de COM. Les négociations, engagées en 2007, ont été suspendues en raison de la situation tendue au sein de la société. Néanmoins, les missions de RFI et ses priorités stratégiques ont vocation à être définies dans le cadre d’un COM unique pour l’ensemble des sociétés de l’audiovisuel extérieur, ainsi que l’exige la cohérence, la lisibilité et l’efficacité de la nouvelle politique audiovisuelle extérieure de la France. **Le plan d’action stratégique 2009-2013** assorti d’un plan de financement pluriannuel que les dirigeants de la holding *Audiovisuel Extérieur de la France* ont présenté aux pouvoirs publics **devrait servir de base au futur COM unique** qui serait prochainement négocié dans le cadre de la réforme de l’audiovisuel extérieur.

L'Agence France Presse est actuellement en train de négocier son second COM, qui formalisera ses relations avec l'État **jusqu'en 2012**. Rappelons que les négociations ont débuté en février... 2007. Il est donc à craindre que 2008 soit une « année sans COM ». Dans le cadre du nouveau contrat, l'AFP s'engagerait à :

– **accroître ses recettes** commerciales, notamment sur deux marchés stratégiques, **le multimédia et les zones géographiques à fort potentiel de croissance** ;

– assurer une évolution modérée de ses charges d'exploitation, s'appuyant pour cela sur une réduction et un redéploiement de **ses effectifs** ;

– moderniser son outil de production technique dans le cadre du **projet « 4XML »**. Ce point sera examiné dans la partie thématique du présent rapport consacrée à l'AFP.

Par ailleurs, les particularités du **statut de l'AFP**, et notamment l'absence d'actionnaires, compliquant l'obtention des ressources nécessaires à son développement, celle-ci étudie les différentes évolutions possibles de son statut. Toutes les solutions sont étudiées. Parmi ces solutions, une « fondation » pourrait être créée dans un premier temps afin de collecter des fonds défiscalisés auprès des entreprises et du public. L'AFP pourrait ensuite être transformée en entreprise dotée d'un capital initial.

Votre Rapporteur spécial rappelle qu'il est très attaché à la logique partenariale portée par les COM. C'est pourquoi il estime **indispensable d'améliorer le dispositif, notamment en permettant au CSA d'émettre un avis sur les COM** relatifs aux sociétés de l'audiovisuel public (France Télévisions, ARTE-France et Radio France). Accorder un tel « droit de regard » au CSA serait légitime et cohérent eu égard à la mission et à la place éminentes de celui-ci au sein du secteur de l'audiovisuel. Le projet de loi modernisant le secteur public de la communication audiovisuelle propose une telle évolution, ce dont votre Rapporteur spécial se félicite.

De même, votre Rapporteur spécial considère qu'il serait **pertinent d'adapter certains critères des COM et notamment celui de la mesure de l'audience**. Avec l'émergence des nouveaux supports de consommation audiovisuelle (en particulier l'Internet et la téléphonie mobile), il n'est plus possible d'analyser la performance des chaînes de la radio et de la télévision publiques à la seule aune de l'audience analogique et numérique. Il conviendrait, dans le cadre des prochains COM, de retenir une **approche multicritères** avec une mesure agrégée de l'audience incluant, outre les audiences « traditionnelles », l'audience enregistrée **sur les autres supports de diffusion**.

2.— Un Parlement désormais mieux associé à la procédure

Le Parlement est désormais associé au processus de construction des COM, tout au long de la procédure, en amont comme en aval. Ainsi, l'article 53 modifié ⁽¹⁾ de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dispose-t-il désormais 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*** ».

En outre, un amendement présenté par votre Rapporteur spécial fin 2005 ⁽²⁾ permet une plus grande implication du Parlement en amont du processus puisque 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. Ces projets peuvent faire l'objet d'un débat au Parlement, les commissions des Affaires culturelles et des Finances pouvant en outre formuler des avis à leur endroit dans un délai de six semaines.

Rappelons que par le passé, l'État n'a pas systématiquement respecté ses engagements inscrits dans les COM. Le contexte, les orientations stratégiques, les technologies – dont les évolutions rapides impactent fortement le secteur audiovisuel – peuvent modifier les équilibres définis par les COM. Aussi votre Rapporteur spécial a fait adopter fin 2006 un amendement ⁽³⁾ incitant à **la négociation systématique d'un avenant lorsque survient un changement stratégique majeur** de la part de l'actionnaire ou une remise en cause de l'équilibre financier d'un COM. Une telle obligation incombe non seulement au Gouvernement mais aussi au Parlement, susceptible d'adopter des dispositions législatives modifiant l'équilibre des COM.

*

* *

(1) Modification issue de l'adoption d'un amendement présenté par votre Rapporteur spécial.

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

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

CHAPITRE DEUX : PRÉPARER L'AUDIOVISUEL DE DEMAIN

Le secteur audiovisuel, et plus particulièrement l'audiovisuel public, **connaît actuellement des bouleversements majeurs**. Il se voit **contraint d'évoluer**, d'accompagner les évolutions technologiques (généralisation à terme de la télévision numérique terrestre dans la perspective de l'extinction de la diffusion analogique en 2011, développement de la télévision haute définition, émergence de la télévision mobile personnelle, passage à la radio numérique) et de s'adapter aux nouveaux modes de diffusion (Internet, téléphonie mobile) dans un contexte économique et financier tendu.

À ces évolutions structurelles majeures qui touchent l'ensemble du secteur, privé comme public, **s'ajoute le volontarisme des pouvoirs publics** qui ont engagé une **révision de grande ampleur de la politique audiovisuelle**, tant dans sa dimension **hexagonale**, avec la réforme de France Télévisions, qu'à l'échelle **internationale** avec la refondation de l'audiovisuel extérieur français.

Outre la réforme de l'audiovisuel public, traitée dans les parties thématiques du présent rapport, deux initiatives majeures vont impacter le secteur des médias : le projet de loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet et le « Plan numérique 2012 ».

L'AUDIOVISUEL FRANÇAIS : UN SECTEUR EN MOUVEMENT

1. Le projet de loi « création et Internet »

Déposé le 22 octobre 2008 sur le bureau du Sénat, le projet de loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet est l'**aboutissement d'une large concertation de l'ensemble des professionnels concernés**, amorcée dès l'été 2007 par la **mission** de réflexion confiée à **M. Denis Olivennes**. Il traduit le volet préventif des « accords de l'Élysée », signés le 23 novembre 2007 et par lesquels cinquante représentants des secteurs de la musique, du cinéma, de l'audiovisuel et des fournisseurs d'accès à Internet se sont engagés, aux côtés des pouvoirs publics, à favoriser le développement et la protection des œuvres et programmes culturels sur les nouveaux réseaux.

Le texte prolonge la démarche de régulation des réseaux numériques en matière de biens culturels, engagée par la loi sur les droits d'auteur et les droits voisins dans la société de l'information du 1^{er} août 2006 (loi DADVSI). Il crée une **nouvelle autorité administrative indépendante, la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)**, qui se substitue à l'Autorité de régulation des mesures techniques (ARMT), créée par la loi DADVSI. Elle en reprend la **mission de régulation** dans le domaine des mesures techniques de protection et d'identification des œuvres et se voit confier deux nouvelles missions de **protection des œuvres** et objets auxquelles est attaché un droit d'auteur ou un droit voisin et d'**observation de l'offre légale** et de l'utilisation illicite de ces œuvres et objets.

La commission de protection des droits constituée au sein de l'HADOPI aura la charge d'appliquer le **nouveau mécanisme d'avertissement et de sanction des internautes contrevenants** à l'obligation qui leur est faite de veiller à ce que l'accès Internet dont ils sont titulaires ne serve pas à

télécharger illicitement des œuvres protégées. **Deux types de sanctions** sont prévus par le projet de loi : **soit** une **suspension temporaire de l'abonnement à Internet**, pour une durée de trois mois à un an, **soit** une **injonction de prendre des mesures préventives**, par exemple la mise en place d'un logiciel de sécurisation de l'accès. Cette deuxième sanction devrait être plus particulièrement destinée aux entreprises et autres personnes morales, pour lesquelles la suspension de l'accès à Internet paraîtrait disproportionnée. Les sanctions seraient **prononcées au terme d'une procédure contradictoire** et seraient **soumises au contrôle du juge**, puisqu'elles pourront faire l'objet d'un recours devant les juridictions judiciaires.

Le projet de loi prévoit enfin qu'avant de prononcer une sanction l'HADOPI puisse proposer à l'internaute une transaction qui portera soit sur une suspension de l'accès à Internet de plus courte durée, soit sur une obligation de prendre des mesures de nature à prévenir le renouvellement du manquement à l'obligation de sécuriser son accès Internet. La transaction, acceptée par l'internaute, ne pourra donner lieu à un recours devant le juge.

2. Le « Plan numérique 2012 »

Le 2 avril 2008, le Président de la République et le Premier ministre ont confié à M. Éric Besson, secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique, la mission d'élaborer un **plan de développement de l'économie numérique, capable de replacer la France parmi les grandes nations numériques à horizon 2012**.

Ce plan a été préparé à l'issue d'une concertation – les « **assises du numérique** » – au cours desquelles 27 axes de proposition ont été analysés. Il poursuit **trois objectifs majeurs**, déclinés en autant d'actions stratégiques :

– **garantir l'accès de tous les Français à l'Internet haut débit**. L'accès à l'Internet haut débit est devenu une condition essentielle d'accès à l'information, à l'éducation, à la formation, aux loisirs, aux services administratifs. Si certains opérateurs affichent des taux de couverture de la population dépassant 95 % des foyers, ces niveaux laissent **entre un et deux millions de Français durablement exclus de la société de l'information**. Aussi, le plan vise à offrir un accès équitable au haut débit à l'ensemble des foyers français d'ici à 2012 ;

– **assurer le passage de la France dans le tout numérique audiovisuel avant le 30 novembre 2011**. La TNT constitue aujourd'hui l'un des premiers facteurs de numérisation des foyers. Elle doit apporter à tous les Français, avant la fin 2011, la même offre de télévision numérique soit 18 chaînes gratuites et en qualité numérique. Le processus de basculement de la diffusion analogique à la diffusion numérique donnera lieu à la **libération de fréquences basses** d'extrêmement bonne qualité, présentant des caractéristiques de propagation exceptionnelles. **L'exploitation optimale de ces fréquences est essentielle** et doit permettre aux secteurs de l'audiovisuel, des télécommunications et des services en ligne d'entreprendre une nouvelle phase de leur développement ;

– **réduire la fracture numérique**. Il s'agit de donner à tous les foyers français les moyens de se convertir à la télévision numérique et d'accéder aux nouveaux réseaux de communication. À cette fin, l'action du **groupement d'intérêt public « France Télé Numérique »** sera primordiale (cf. *infra*), tandis que des « **ambassadeurs du numérique** » assureront, au-delà de l'aide strictement financière, un accompagnement renforcé au bénéfice de certains publics sensibles (personnes âgées, personnes handicapées ou à mobilité réduite).

I.- L'ADAPTATION NÉCESSAIRE DE L'AUDIOVISUEL À LA SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE

A.- LES PREMIERS SUCCÈS DE LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE

1.- Un déploiement conforté par la loi du 5 mars 2007

Lancée en mars 2005 pour être d'abord accessible à 35 % de la population, la télévision numérique terrestre (TNT) se déploie par phases successives. Selon le CSA, elle couvre fin juillet 2008 des **zones où vivent plus de 87 % de la population**.

Le déploiement de la TNT dans les zones frontalières à l'est et au nord du pays est rendu possible par des accords de partage des fréquences signés avec la Suisse, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique.

La loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur a introduit plusieurs dispositions destinées à favoriser l'extension de la couverture TNT sur le territoire :

– **les chaînes analogiques nationales gratuites sont tenues de couvrir 95 % de la population** en TNT, selon des modalités et un calendrier arrêtés par le CSA le 10 juillet 2007, en contrepartie d'une prorogation de cinq ans de leur autorisation de diffusion par voie hertzienne terrestre en mode numérique 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, selon que l'éditeur s'engage à couvrir une portion du territoire correspondant à respectivement 91 %, 93 %, et 95 % de la population. Il convient de noter que **ce dispositif incitatif a porté ses fruits** puisque les éditeurs privés se sont engagés auprès du CSA à couvrir 95 % de la population métropolitaine avant la fin de l'année 2011, année du passage de la télévision analogique à la télévision numérique.

L'offre de TNT nationale comprend actuellement 18 chaînes gratuites, soit 7 de service public⁽¹⁾ et 11 chaînes privées⁽²⁾. En complément de l'offre gratuite, la TNT propose **11 chaînes payantes⁽³⁾**. À ce jour, Canal+, Néotion, TV Numéric, Vest@Vision, AB1, Darty Box et Neuf Cegetel se sont déclarés en tant

(1) L'offre hertzienne de service public, au-delà de France 2 et France 3, s'est enrichie de la diffusion 24h/24 des chaînes France 5 et ARTE, ainsi que de nouveaux programmes : France 4, La Chaîne Parlementaire et Public Sénat, ces deux dernières étant diffusées à temps partagé sur un canal unique.

(2) TF1, M6, TMW, W9, Direct8, NT1, NRJ12, BFM TV, Virgin 17, i>Télé et Gulli.

(3) AB1, Canal+, Canal+ Cinéma, Canal+ Sport, Eurosport, LCI, Paris Première, TF6, TPS Star, Canal J, et Planète.

que distributeurs⁽¹⁾ auprès du CSA. Néanmoins, seul trois d'entre eux ont effectivement lancé des offres payantes : Canal+ en 2005⁽²⁾, TV Numéric en 2007⁽³⁾, Vest@Vision en 2008⁽⁴⁾. Notons qu'aucun distributeur de la TNT payante ne communique le nombre des abonnés à son offre numérique payante.

L'ADAPTATION DES PROGRAMMES TÉLÉVISÉS AUX PERSONNES SOURDES ET MALENTENDANTES

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, pose un **principe général d'adaptation de la totalité des programmes télévisés**, valable pour toutes les chaînes dépassant un certain seuil d'audience. Ainsi « *pour les services dont l'audience moyenne annuelle dépasse 2,5 % de l'audience totale des services de télévision, cette obligation s'applique, dans un délai maximum de cinq ans suivant la publication de la loi (...) à la totalité de leurs programmes, à l'exception des messages publicitaires. La convention peut toutefois prévoir des dérogations justifiées par les caractéristiques de certains programmes* ».

Les conventions des chaînes privées

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a adopté le 26 juin 2007 les principes suivants :

– les chaînes **hertziennes** dont l'**audience moyenne annuelle** est **supérieure à 2,5 %** de l'audience totale des services de télévision (en pratique TF1, M6 et Canal+), doivent s'engager à rendre accessible l'intégralité de leurs programmes d'ici 2010 ;

– les chaînes **hertziennes** dont l'**audience moyenne annuelle** est **inférieure à 2,5 %** de l'audience totale des services de télévision (chaînes de la TNT par exemple) doivent s'engager à rendre accessibles 40 % de leurs programmes en particulier aux heures de grande écoute à compter de 2010, en s'attachant notamment à assurer l'accès à la diversité des programmes diffusés ;

– les chaînes conventionnées du **câble et du satellite** doivent s'engager à rendre accessibles 20 % de leurs programmes en particulier aux heures de grande écoute à compter de 2010, en s'attachant également à assurer l'accès à la diversité des programmes diffusés.

Les contrats d'objectifs et de moyens des chaînes publiques

La loi n° 2005-102 renvoie aux COM conclus entre l'État et France Télévisions (France 2, France 3, France 4, France 5 et RFO) d'une part et l'État et ARTE-France d'autre part, le soin de déterminer les engagements permettant d'assurer la mise en œuvre de cette obligation d'adaptation :

Le COM 2007-2010 de **France Télévisions** prévoit notamment que :

– le groupe **assurera le sous-titrage de la totalité de ses programmes nationaux à compter de février 2010** ;

(1) En application de l'article 30-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, les chaînes choisissent librement leurs distributeurs, qui doivent se déclarer auprès du CSA préalablement à la commercialisation de l'offre.

(2) Canal+ propose deux formules sur la TNT payante : l'offre « Canal+ Le Bouquet en Numérique Terrestre » avec les chaînes Canal+, Canal+ Cinéma et Canal+ Sport et l'offre « Minipack CanalSat » composée des chaînes Planète, Canal J, Eurosport France, Paris Première, TF6 et LCI.

(3) L'offre de TV Numéric comprend les chaînes suivantes : Planète, Canal J, Eurosport, Paris Première, TF6, LCI et ABI.

(4) Les chaînes de l'offre Vest@Vision sont : Planète, Canal J, Eurosport, Paris Première, TF6, LCI et ABI. TPS Star et Canal+ Le Bouquet sont également proposées en option.

– à la mesure des progrès techniques, le groupe envisagera l’extension du dispositif aux programmes **régionaux** les plus porteurs d’audience ;

– en raison des particularités locales, un journal régional quotidien sera sous-titré dans chaque **station de RFO**.

ARTE-France, quant à elle, a procédé par paliers successifs et rend aujourd’hui accessibles aux sourds et malentendants environ 60 % des programmes inédits apportés par le pôle français de la chaîne. L’objectif est d’atteindre 80 % d’heures sous-titrées pour les programmes fournis par ARTE-France en 2009 et 100 % en février 2010. Par ailleurs, le site arteradio.com est l’un des rares à avoir fait la démarche d’adopter une version *wai* (*web accessibility initiative*, mesure internationale de l’accessibilité des sites aux handicapés). Enfin, ARTE-France est la seule chaîne nationale avec TF1 à proposer des programmes en audiovison, permettant aux malvoyants de suivre les émissions.

Les conséquences financières pour les chaînes

Les chaînes privées indiquent que l’adaptation des programmes constitue un effort financier très lourd, sans pour autant communiquer de chiffres précis. Les chaînes du câble et du satellite représentées par l’ACCeS indiquent que l’adaptation de 25 % des programmes d’une chaîne représenterait un coût annuel de 500 000 euros, soit 35 % des dépenses moyennes théoriques consacrées à la production.

Pour les chaînes publiques, l’augmentation du volume de programmes à traiter a pour corollaire une augmentation de même grandeur des budgets de sous-titrage, puisque le coût unitaire de sous-titrage ne diminue pas nécessairement de manière mécanique avec l’accroissement des volumes de programmes à adapter. Le coût moyen de sous-titrage **des émissions en direct** ou en quasi-direct est, selon France Télévisions, **deux fois et demi supérieur** à celui des émissions enregistrées. Ainsi selon une première estimation du groupe, le déploiement du sous-titrage devrait représenter **un coût de 162 millions d’euros sur la période 2006-2010 et le sous-titrage de l’ensemble des programmes des chaînes du groupe devrait représenter un budget annuel de 62 millions d’euros à l’horizon 2010.**

2.– Le plan d’extension de la TNT ou l’organisation du passage au « tout numérique »

La loi du 5 mars 2007 fixe **le basculement complet de la télévision analogique vers la télévision numérique avant la fin de l’année 2011, avec une couverture minimum de 95 % de la population.**

Le passage au « tout numérique » suppose d’une part l’extension la plus large de la couverture TNT et d’autre part la complémentarité des vecteurs de diffusion.

Le déploiement de la TNT est réalisé par phases successives. Entre mars 2005 et janvier 2008, la mise en service des 113 sites principaux a permis d’atteindre une couverture nationale de 85 % de la population. Depuis le début de l’année 2008, 50 nouvelles zones ont été rendues accessibles, portant la couverture nationale à plus de 87 % de la population au 1^{er} août 2008 selon le CSA.

En outre, le CSA a annoncé que 243 nouvelles zones seront allumées entre la fin de l'année 2008 et le début de l'année 2009. Le 31 juillet 2008, il a également publié la liste de 71 zones dont il prévoit la desserte à l'été 2009 au plus tard.

Par ailleurs, la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 relative à la modernisation de l'économie a introduit une nouvelle disposition prévoyant qu'avant le 31 décembre 2008 le CSA publie la liste des zones géographiques retenues pour leur desserte en services de télévision numérique hertzienne terrestre, ainsi que, pour chaque zone, **le calendrier prévisionnel de mise en œuvre**. Une telle disposition a **pour but de mieux informer les acteurs impliqués** dans le passage à la TNT, notamment les collectivités territoriales et les téléspectateurs, afin d'aider les premières à préparer le passage à la télévision numérique, et d'orienter le choix des seconds quant au mode de réception de la télévision (TNT, satellite, voie filaire).

Il convient de souligner que **l'extension de la TNT est actuellement freinée** par des contraintes tenant à :

– la difficulté, voire dans certains cas **l'impossibilité de libérer de nouvelles fréquences pour accueillir la TNT**. Cependant les pouvoirs publics sont conscients de la nécessité de libérer et redistribuer certaines fréquences, et la création du compte d'affectation spéciale *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*, proposée dans le cadre du présent projet de loi de finances (cf. *supra*) en témoigne ;

– **la protection de la diffusion analogique existante**, qui rend délicate la coexistence entre l'analogique et le numérique. Dès lors il s'agirait, afin d'assurer la couverture des zones non encore desservies et de faciliter le passage au « tout numérique », de coupler l'extinction de la diffusion analogique et l'extension de la TNT.

Il conviendrait également que **le schéma national d'arrêt de la diffusion analogique**, prévu par la loi du 5 mars 2007, soit finalisé et approuvé par le Premier ministre. Ce schéma détaille et explicite la méthodologie retenue quant à l'extinction de la diffusion analogique et précise les deux régions⁽¹⁾ où celle-ci aura définitivement cessé en 2009. **Notons que la publication, toujours retardée, de ce schéma fait courir un risque quant au respect du calendrier initialement fixé.**

(1) La première région retenue étant l'Alsace.

Quant aux vecteurs de diffusion, dans le but de compléter la couverture du territoire pour les chaînes gratuites de la TNT, la loi du 5 mars 2007 prévoit que les éditeurs de services en clair mettent leurs offres de programmes à la disposition d'au moins un distributeur commun de service par voie satellitaire, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi ⁽¹⁾.

Actuellement, **une seule offre de TNT gratuite par satellite** est disponible (TNTSat). Or plusieurs millions de foyers, disposant pourtant d'une parabole de réception directe, se voient privés de l'accès aux réseaux terrestres, leur parabole étant pointée vers un autre satellite. De fait, pour accéder à cette offre de TNT gratuite, ils doivent repointer leur parabole vers le satellite assurant la diffusion de TNTSat, opération qui entraîne deux conséquences néfastes. D'une part une conséquence financière, avec des coûts de « repointage » de la parabole. Une telle intervention étant facturée entre 100 et 150 euros, le coût total pour la collectivité pourrait s'élever à plusieurs centaines de millions d'euros. D'autre part, une conséquence en termes de réception des programmes audiovisuels satellitaires : en repointant leur parabole, les foyers concernés perdent *de facto* l'accès aux autres programmes, gratuits ou payants, présents sur la position orbitale antérieure, et qui avaient originellement justifié ce choix d'installation. Afin d'élargir la possibilité pour les foyers disposant déjà d'une parabole de réception satellitaire de recevoir directement la TNT par satellite sans repointer leur installation et de minimiser ainsi la ponction sur le pouvoir d'achat de ces foyers, **il conviendrait que, au minimum, une seconde offre de TNT par satellite soit disponible en France à partir de 2009**, en plus de celle déjà existante. **C'est ce que vise un amendement déposé par votre Rapporteur spécial** dans le cadre du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision et qui fait écho à l'action n° 19 du plan « France numérique 2012 ».

Votre Rapporteur spécial tient également à soulever la **problématique des coûts de diffusion**. Les autorités compétentes ne disposant pas, à ce jour, des éléments permettant d'analyser clairement l'état du marché de la diffusion audiovisuelle, **votre Rapporteur spécial a déposé un amendement** demandant au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport relatif à cette question de façon à **faire le point sur la situation de marché** afin, le cas échéant, d'envisager les modifications, notamment législatives, propres à **assurer un fonctionnement optimal de celui-ci**.

(1) Ainsi, depuis début juin 2007, un bouquet de chaînes gratuites de la TNT est diffusé par le satellite Astra sous la forme d'un service nommé TNTSat. Cette offre permet la réception, sans abonnement ni frais de location d'un terminal de réception, des 18 chaînes gratuites de la TNT et des 24 décrochages régionaux de France 3 ainsi que de France Ô en qualité numérique.

LE MARCHÉ DE LA DIFFUSION AUDIOVISUELLE : UN FONCTIONNEMENT OPTIMAL ?

Depuis plusieurs années, le marché des services de diffusion audiovisuelle connaît un **mouvement fort de concentration** au profit de la société TDF, opérateur historique créé en 1975, placé sous la tutelle des PTT et de la Communication en 1982 et ayant acquis le statut de société anonyme en 1987.

Ainsi, la société TDF assure actuellement la diffusion de 90 % des fréquences nationales attribuées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel aux chaînes de télévision hertzienne terrestre analogique et détenait en 2005 une part de marché de 99,9 % en termes de chiffres d'affaires. En nombre de sites, la part de marché de TDF est supérieure à 99 % puisqu'elle détient la totalité des sites de diffusion du réseau principal analogique et maîtrise environ 3 500 sites d'un réseau secondaire qui en compte 3 551.

S'agissant de la diffusion en mode numérique, il ressort du tableau de bord publié par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes le 15 octobre 2008 qu'à l'issue du déploiement de la télévision numérique terrestre, 94,8 % des sites sont détenus par TDF, qui assure par ailleurs la diffusion de 73,9 % des fréquences.

Le marché de la télédiffusion se caractérise par une baisse du nombre d'opérateurs avec le rachat par TDF de ses principaux concurrents (Antalis, Emettel) et l'ouverture du capital de towerCast, ce qui peut faire craindre l'exercice d'une position monopolistique qui affecterait le prix des services proposés par TDF. Or la diffusion représente un poste de dépense très important pour les sociétés de l'audiovisuel, en particulier pour les nouvelles chaînes de la TNT.

Par ailleurs, l'extinction de la diffusion analogique, prévue pour 2011, pourrait également inciter TDF, en l'absence d'une concurrence effective, à augmenter significativement les tarifs de ses prestations de diffusion.

3.– Un financement calibré pour la généralisation de la TNT

Il convient d'abord de rappeler 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 ⁽¹⁾ 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 de fréquences restants sur une période plus brève qu'envisagée initialement.

Par ailleurs, afin d'aider à l'équipement des téléspectateurs, deux fonds aux objectifs distincts ont été créés :

– **le Fonds d'accompagnement du numérique (FAN) vise à assurer la continuité de la réception des chaînes nationales diffusées par voie hertzienne terrestre en mode analogique** dont la diffusion est, dans le cadre du déploiement de la TNT sur les 113 sites principaux de diffusion et en raison de la pénurie des fréquences, interrompue par l'extinction anticipée d'émetteurs résultant des

(1) Le Fonds de réaménagement du spectre est placé auprès de l'Agence nationale des fréquences.

décisions du CSA ⁽¹⁾, ou perturbée en raison d'émissions étrangères ayant fait l'objet d'accords de coordination des fréquences aux frontières ⁽²⁾. L'octroi de l'aide n'est **soumis à aucune condition de ressources**. Le FAN est doté de 13 millions d'euros et placé auprès de l'Agence nationale des fréquences, chargée de sa gestion conjointement avec la DDM. Par convention, la mise en œuvre opérationnelle du FAN est assurée par le groupement d'intérêt économique « Fréquences », dans le prolongement de sa mission relative aux réaménagements de fréquences pour le développement de la TNT. Outre des opérations destinées à assurer l'information des téléspectateurs, le FAN finance des aides individuelles à l'équipement en moyens de réception de services de télévision. Au 30 juin 2008, 1,3 million d'euros ont été dépensés dans le cadre des actions du FAN.

– le **Fonds d'aide à l'équipement pour la télévision numérique** ⁽³⁾ est institué, **sous condition de ressources**, au bénéfice des foyers exonérés de redevance audiovisuelle et ne recevant les services de télévision en clair que par la voie hertzienne en mode analogique ⁽⁴⁾. 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. Le montant de la subvention sera modulé en fonction des capacités contributives des bénéficiaires et des solutions techniques de réception disponibles sur la zone. Un décret en Conseil d'État actuellement en préparation doit fixer les plafonds de ressources applicables et les règles de modulation de l'aide. La loi confie **la gestion du fonds** ⁽⁵⁾ **au groupement d'intérêt public « France télé numérique » institué entre l'État et les chaînes de télévision** ⁽⁶⁾.

B.– L'ESSOR ATTENDU DE LA TÉLÉVISION EN HAUTE DÉFINITION

On présente souvent la télévision en haute définition (TVHD) comme le résultat d'un saut qualitatif sans équivalent depuis la naissance de la télévision en couleur. En France comme à l'étranger, son développement se poursuit actuellement sur l'ensemble des supports de diffusion.

En effet, la diffusion de programmes en haute définition se développe tant sur le satellite que sur les réseaux filaires (câble, ligne téléphonique) ⁽⁷⁾. Or **le format HD devrait à terme s'imposer comme le format de référence pour la**

(1) Décisions prise en application de l'article 98 de la loi du 30 septembre 1986.

(2) Le FAN intervient depuis juillet 2007 pour les brouillages résultant des accords de coordination aux frontières passés avec l'Allemagne et la Belgique. Il n'est pas encore intervenu dans le cadre d'une opération d'extinction de la diffusion analogique. En application des dispositions du Traité instituant la Communauté européenne (article 88, paragraphe 3), les autorités françaises ont notifié ce dispositif à la Commission européenne, au titre des règles relatives aux aides d'État, le 13 janvier 2006. Celui-ci a fait l'objet d'une décision favorable du collège des Commissaires européens, rendue le 11 octobre 2006.

(3) Prévu par l'article 102 de la loi du 30 septembre 1986 introduit par la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007

(4) En application des articles 100 et 102 de la loi du 30 septembre 1986

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

(6) En application de l'article 100 de la loi du 30 septembre 2006.

(7) La haute définition est désormais commercialisée en France au sein des bouquets satellitaires, des offres de télévision par ADSL de certains opérateurs, et des offres du câble-opérateur Numéricâble.

télévision et représenter un enjeu majeur pour l'attractivité de la télévision hertzienne terrestre.

Cependant, il convient de noter qu'à la différence des réseaux filaires et du satellite, la diffusion hertzienne terrestre est confrontée à une limitation des fréquences disponibles. Toutefois, les progrès technologiques, et en particulier la norme de compression MPEG-4 retenue pour la diffusion HD de la TNT en France, permettent dorénavant la diffusion de trois chaînes en haute définition sur un multiplex TNT, contre une seule avec la norme MPEG-2. De plus la création, proposée dans le cadre du présent projet de loi de finances, du compte d'affectation spéciale *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*, témoigne de **la volonté des pouvoirs publics de mieux gérer la ressource hertzienne, en permettant une redistribution des fréquences libérées par les ministères affectataires (notamment le ministère de la Défense) et par l'extinction de la diffusion analogique** (cf. *supra*).

1.— Un cadre législatif tracé par les lois du 5 mars 2007 et du 4 août 2007

Avec la loi du 5 mars 2007, le CSA dispose d'un cadre juridique permettant le lancement de services de TVHD.

D'une part, **la loi crée une nouvelle catégorie de services spécifiques pour les services en haute définition** et d'autre part, elle aligne les modalités d'attribution de la ressource radioélectrique pour les services en haute définition sur les modalités qui existent aujourd'hui pour les services diffusion en définition standard (SD), tout en ajoutant des critères spécifiques à la HD.

Notamment, la loi du 5 mars 2007 oblige le CSA, dans le cadre de la délivrance des autorisations, à :

– 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 manière à ne pas priver les téléspectateurs détenteurs d'un adaptateur MPEG-2 de la réception de ces services ;

– tenir compte des engagements en volume et en genre pris par le candidat en matière de production et de diffusion en HD des 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 mêmes d'encourager la réception de services en HD par le plus grand nombre.

Il convient également de noter que la loi a prévu pour les chaînes en HD une majoration de 0,2 point de la taxe affectée au compte de soutien à l'industrie des programmes (COSIP), mécanisme permettant notamment d'aider à la production des œuvres en HD.

La loi a aussi pour objet de **s'assurer que les téléviseurs HD vendus en France permettront la réception effective des services HD de la TNT**. À cet égard, deux dispositions sont prévues :

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

– un **label « Prêt pour la haute définition »** sera créé, qui ne pourra être accordé qu'aux seuls terminaux permettant la réception des services en HD, selon les caractéristiques techniques précisées par l'article 12 de la loi du 30 septembre 1986.

Enfin, dans la perspective d'organiser la migration vers le format MPEG-4 et afin de préparer la généralisation, à terme, de la HD, la **loi n° 2008-776 du 4 août 2008** relative à la modernisation de l'économie **rend obligatoire l'intégration d'un adaptateur MPEG-4** :

– pour les téléviseurs de plus de 66 cm de diagonale à partir du 1^{er} décembre 2009 ;

– **pour tous les téléviseurs à partir du 1^{er} décembre 2010**.

La même loi dispose également qu'« à partir du 1^{er} décembre 2012, les adaptateurs individuels permettant la réception des services de télévision numérique terrestre, lors de leur mise en vente par un professionnel à un particulier, doivent permettre la réception de l'ensemble des programmes gratuits de télévision numérique terrestre, en haute définition et en définition standard ».

2.– Des expérimentations ouvrant la voie aux appels à candidatures

En 2006 et 2007, le CSA a autorisé des expérimentations de télévision numérique terrestre en haute définition, lesquelles ont permis de démontrer la **maturité de la chaîne de diffusion**, depuis la captation des images jusqu'aux terminaux de réception.

En 2007 et 2008 le CSA a lancé plusieurs appels à candidatures :

– le 12 juin 2007, le premier appel à candidatures a été lancé pour la diffusion de deux services en HD sur le multiplex « R5 » de la TNT. Le 20 novembre, le CSA a annoncé avoir retenu les candidatures de TF1 et M6. À la demande du Gouvernement, la troisième ressource disponible sur ce multiplex a été attribuée à une chaîne de service public, France 2 ;

– le 29 janvier 2008, l’appel à candidatures ouvert à l’ensemble des services de télévision payante déjà autorisés sur la TNT et souhaitant substituer une diffusion en HD à l’actuelle diffusion en SD a abouti à la sélection de la chaîne Canal+ par décision du 10 juin 2008.

En outre, le CSA a annoncé, le 26 février 2008, une recombinaison des multiplex permettant de libérer la ressource pour la diffusion d’un service supplémentaire en HD. À la demande du Gouvernement, cette ressource a été attribuée à la chaîne ARTE.

La HD s’impose 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 du 30 octobre 2008, de cinq 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 la télévision – semble inéluctable. Par conséquent, l’utilisation d’une partie des fréquences libérées par l’extinction de la diffusion analogique sera vraisemblablement nécessaire.

3.– L’engouement commercial pour la TVHD

Le lancement commercial sur le réseau hertzien terrestre a eu lieu le 30 octobre 2008 pour les cinq chaînes retenues (TF1, France 2, Canal+, ARTE et M6). Les **services en HD couvriront au moins 45 % de la population au moment du lancement** et selon le CSA, le taux de couverture sera de 80 % avant la fin de l’année 2009.

En outre, TF1 et M6 se sont engagées à couvrir au moins 95 % de la population française en HD. Ce niveau de couverture interviendra à une date qui sera fixée par le CSA, postérieurement à l’extinction de la diffusion analogique, soit après 2011.

La perspective d’une généralisation de la diffusion HD suscite un **fort engouement de la part des téléspectateurs**. Tant en France qu’en Europe et comme dans le reste du monde, les ventes de téléviseurs HD connaissent une croissance vive. Selon une étude du Syndicat des industries de matériels audiovisuels et électroniques rendue publique le 4 février 2008, sur 5,8 millions de télévisions vendues en France en 2007, plus de la moitié (environ 3 millions) étaient des appareils en HD. La même étude prévoit que ce taux sera porté à 85 % dès 2009, et près de 95 % en 2011. Le baromètre Télédiffusion de France pour l’équipement numérique révèle quant à lui que 23 % des foyers français, soit environ 5 millions, sont déjà équipés d’au moins un poste de télévision HD. Ils n’étaient que 0,02 million en 2004 et 2,1 millions en 2006.

Le phénomène français s'inscrit dans un contexte international comparable. L'on estime que 22 millions de foyers dans le monde étaient équipés d'un téléviseur HD en 2007. À l'horizon 2012, ils seraient 180 millions (16 % des foyers), avec toutefois une répartition inégale entre des pays comme les États-Unis, où le taux avoisinera les 70 %, et d'autres pays (58 % au Japon, 39 % en Corée du Sud).

C.– LES PROGRÈS DE LA TÉLÉVISION DIFFUSÉE SUR ADSL

L'ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*) est une technologie qui permet de transporter des volumes importants de données en mode numérique sur une ligne téléphonique classique.

La télévision sur ADSL, ou IPTV (du nom du protocole Internet), **n'est pas de la télévision sur Internet**. En effet, à ce jour, les débits disponibles et la fiabilité des réseaux Internet ne permettent pas la distribution d'une offre de télévision avec une qualité comparable à celle des autres vecteurs audiovisuels traditionnels. Les conditions de réception de ces programmes ne sont ainsi pas comparables avec la télévision sur ADSL.

En télévision sur ADSL, la transmission des programmes ne s'effectue donc pas par le réseau Internet. Elle est assurée par l'opérateur et emprunte, sur la ligne téléphonique numérisée par ADSL, des liaisons spécifiques (les « circuits virtuels ») entre les foyers et les têtes de réseau permettant d'assurer le débit nécessaire aux services de télévision. De tels services sont destinés à être reçus sur un poste de télévision mais ils peuvent également, dans le cadre de certaines offres, être visionnés sur ordinateur.

En outre, l'ADSL s'avère bien adapté à la mise en œuvre de services innovants tels que la vidéo à la demande ou le magnétoscope numérique virtuel (utilisant un disque dur situé dans le serveur ou le répartiteur et piloté à distance par le téléspectateur).

1.– L'enrichissement de l'offre commerciale de télévision sur ADSL

La télévision fait désormais partie intégrante des services proposés par les fournisseurs d'accès Internet à haut débit au travers de leurs **offres multiservices dites « triple-play »** (Internet, téléphonie et télévision) qui se sont développées depuis trois ans. Pas moins de sept opérateurs ou distributeurs ⁽¹⁾ proposent aujourd'hui des offres sur ADSL.

(1) Outre trois grands opérateurs, Orange, Neuf Cégétel et Free, qui représentent plus de 85 % des accès haut débit et des offres de télévision sur ADSL, il s'agit de la société Alice (filiale française de Telecom Italia rachetée par Free le 26 août 2008), de SFR, du groupe de distribution Darty et du câblo-opérateur Numéricâble. Cependant, cette multiplication des offres s'accompagne depuis deux ans d'un mouvement de concentration des opérateurs ADSL, illustré par la reprise en 2007 de Télé 2 (filiale française du groupe suédois) par SFR, et d'AOL France et Club Internet par Neuf Cégétel. En outre, suite à une nouvelle prise de participation au premier semestre 2008, SFR détient aujourd'hui plus de 96 % du capital de Neuf Cégétel. Enfin, comme indiqué plus haut, le groupe Iliad (maison mère de Free) a racheté en août 2008 la société Alice au groupe italien Telecom Italia.

Toutes les offres de services de télévision sur ADSL proposent désormais leurs propres bouquets de programmes ainsi que, en option, les bouquets de Canal+. Les programmes en haute définition sont en outre progressivement introduits dans toutes les offres, soit dans les bouquets de base, soit en option. Par ailleurs les opérateurs intègrent systématiquement un adaptateur TNT dans leurs offres de télévision sur ADSL.

Le modèle commercial désormais généralisé à tous les opérateurs repose sur la fourniture conjointe de services d'accès à Internet à haut débit et de services de télévision inclus dans un bouquet de base, sans possibilité de dissocier l'offre de télévision du service internet.

L'Observatoire des marchés des services de télécommunications⁽¹⁾ fait état d'environ **5,5 millions de foyers équipés à la fin du premier trimestre 2008** pour recevoir la télévision sur ADSL, soit une **progression de 66 % sur les douze derniers mois**.

Néanmoins, il convient de prendre ces statistiques avec prudence. À défaut de chiffres fournis par les opérateurs, celles-ci reposent sur de simples estimations du nombre d'abonnés utilisant effectivement les services de télévision sur ADSL.

Rappelons que **ces chiffres font de la France le pays le plus avancé au monde en matière de distribution de services de télévision par ADSL**, ce qui s'explique notamment par la concurrence particulièrement vive sur le marché du « *triple-play* » dans notre pays, l'esprit d'innovation technique et commercial des acteurs, mais également le taux encore important de foyers recevant un nombre limité de services de télévision par voie hertzienne terrestre en mode analogique.

2.- Des perspectives de développement encourageantes

Plusieurs tendances sont à même de favoriser le développement de la télévision sur ADSL :

– **l'extension de la couverture**, qui commence à être complétée par satellite. Les opérateurs cherchent à augmenter le nombre de foyers éligibles aux offres de télévision sur ADSL, aussi s'emploient-ils à élargir la couverture de ces services en déployant les nouvelles générations de DSLAM⁽²⁾ vidéo sur le plus grand nombre de répartiteurs de France Télécom et en augmentant les débits et la portée des systèmes afin d'atteindre les foyers les plus éloignés des centraux équipés⁽³⁾. Par ailleurs, Orange a lancé le 3 juillet 2008 un complément satellitaire, assurant ainsi une couverture quasi totale du territoire ;

(1) Structure mise en place par l'Autorité de régulation des communications électroniques et postales.

(2) Digital Subscriber Line Access Multiplexer : équipement installé sur les centraux téléphoniques et générant les signaux ADSL.

(3) Pour répondre à cet objectif, les opérateurs déploient deux variantes de la norme ADSL : d'une part la Reach Extended ADSL (ou RE ADSL), qui permet d'étendre la couverture des offres de télévision à partir d'un même central téléphonique en gagnant environ un kilomètre par rapport à l'ADSL classique ; d'autre part l'ADSL 2+, extension de la norme existante validée par l'ITU (International Telecommunications

– **la multiplication du nombre de chaînes et de déclinaisons offertes.**

Un atout de la télévision sur ADSL réside en effet dans la possibilité d’offrir un nombre important de chaînes à un coût marginal très faible. Ainsi, les trois grands opérateurs (Orange, Neuf Cégétel et Free) proposent une quarantaine de chaînes dans leur bouquet de base (et jusqu’à 128 pour Free) ;

– **la montée en débit ouvre de nouvelles perspectives,** permettant désormais la diffusion de chaînes en haute définition. Orange et France Télévisions ont ainsi proposé en juillet 2007 la retransmission du Tour de France en HD sur la LiveBox HD d’Orange. En outre, Orange a mené une première expérimentation de télévision en trois dimensions à l’occasion du tournoi de tennis de Roland Garros, laissant entrevoir ce que pourrait être la télévision du futur, notamment sur ADSL ;

– **l’émergence de la vidéo à la demande (VoD) et l’apparition de services de télévision personnelle.** En raison de ses caractéristiques techniques, la télévision sur ADSL est l’une des plates-formes privilégiées pour le développement des offres de VoD. Ainsi selon les estimations, 80 % des téléchargements de VoD sur les réseaux fixes (c’est-à-dire excluant les services de vidéo à la demande sur les terminaux mobiles de deuxième et troisième générations) sont aujourd’hui effectués à partir de plates-formes ADSL.

D.– LA TÉLÉVISION MOBILE PERSONNELLE : LA TÉLÉVISION « OÙ ON VEUT, QUAND ON VEUT »

La télévision mobile personnelle (TMP) consiste en une **offre de services audiovisuels diffusés sur des terminaux mobiles individuels** (écrans portatifs, agendas électroniques de type PDA, ordinateurs portables, *etc.*) **ou sur des récepteurs de télévision installés dans des véhicules**. Il peut 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. Par ailleurs, d’autres services complémentaires fondés sur l’interactivité ou la fourniture de données associées sont susceptibles de voir le jour.

Depuis début 2006, les opérateurs de téléphonie mobile proposent dans leurs offres haut débit (sur les réseaux dits de troisième génération) des services de télévision et des services de vidéo à la demande (VoD). Cependant, 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. En conséquence, les acteurs du marché s’orientent vers des technologies de diffusion

Union), qui permet une montée significative en débit à des distances proches du répartiteur (jusqu’à 15 voire 18 mégabits par seconde à 1,2 kilomètre, et de l’ordre de 8 mégabits par seconde à 2 kilomètres).

spécifiquement adaptées aux services de télévision mobile, susceptibles de servir un nombre illimité d'utilisateurs sur leur zone de couverture.

La télévision mobile présente des **enjeux majeurs** :

– des enjeux **de marché** : les nouveaux services associés à la TMP sont 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 services suppose en effet le déploiement de nouvelles infrastructures et l'équipement des ménages en terminaux ⁽¹⁾ ;

– plus globalement, des enjeux quant à la **place de la France dans la société de l'information**.

1.– Les expérimentations menées auprès du public

Dès septembre 2005, des expérimentations de télévision mobile menées sur une large échelle ont réuni tous les grands acteurs des secteurs de l'audiovisuel et de la téléphonie mobile. Quatre consortiums ont 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 à diffusion hertzienne terrestre.

Du bilan des expérimentations présenté au premier semestre 2006, il ressort que la **durée moyenne 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 visionnés ont trait à l'information, la musique, au divertissement, au sport, aux documentaires et, pour les testeurs de Canal+, au cinéma.

De ces expérimentations, les opérateurs de télévision mobile ont tiré trois principales conclusions :

– les normes expérimentées sont matures et complémentaires avec les réseaux de téléphonie mobiles à haut débit pour les aspects liés à l'interactivité ;

(1) À cet égard, l'équipementier finlandais Nokia est très actif en Europe pour promouvoir la solution qu'il a développée, tandis qu'Alcatel-Lucent soutient l'utilisation du satellite, qui ouvrirait de nouveaux débouchés au groupe (fourniture de répéteurs terrestres) ainsi qu'à Thales Alenia Space (pour la construction des satellites). Est ainsi en cours de développement chez Alcatel-Lucent un projet baptisé « Télévision sans limites » (TVMSL) de réseau hybride terrestre et satellite pour la télévision mobile. Ce projet, dont le budget total est estimé à 98 millions d'euros, bénéficiera de financements de la part de l'Agence de l'innovation industrielle à hauteur de 38 millions d'euros. Le projet d'Alcatel-Lucent pourrait alors être lancé fin 2009, avec la mise sur orbite dès mars 2009 d'un satellite et le déploiement d'émetteurs terrestres, si le projet, qui devrait prendre part à la procédure de sélection lancée par la Commission européenne le 7 août dernier, était retenu par les instances communautaires.

– la couverture doit être la 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 (métro), ou dans les centres commerciaux ;

– une grande majorité des testeurs (68 %), seraient prêts à payer pour ce service.

2.– Le déploiement de la TMP s’inscrit dans le cadre législatif défini par la loi du 5 mars 2007

La loi du 5 mars 2007 procède à une adaptation du régime juridique de la télévision numérique terrestre pour permettre au CSA de lancer des appels à candidatures spécifiquement destinés à la diffusion de services de TMP. Ces dispositions législatives prévoient 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 devant le Parlement, avant le 31 mars 2010, un rapport sur la possibilité d’ajouter ou de substituer à ce mode d’autorisation des services (à des éditeurs de services) une procédure d’attribution des fréquences à des distributeurs de services ;

– la possibilité pour le CSA de réserver, lors des appels à candidatures de la TMP, « *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* » (comme les services de données diffusées) ;

– une sélection des candidats qui tienne compte des engagements de ceux-ci en matière de couverture du territoire, de qualité de réception des services de TMP (notamment à l’intérieur des bâtiments), de conditions de commercialisation, de production et de diffusion (en volume et en genres) de programmes, en particulier d’œuvres audiovisuelles et cinématographiques d’expression originale française et européenne, ainsi que de l’offre de programme dont les formats sont les plus adaptés à la TMP (en particulier les programmes d’information) ;

– l’obligation faite aux distributeurs de reprendre les chaînes de service public au sein de leurs offres ;

– une contribution de ces services au COSIP majorée de 0,1 point.

3.– Le succès de l’appel à candidatures du 6 novembre 2007

Des travaux préparatoires aux appels à candidatures ont été engagés au deuxième trimestre 2007 par le CSA avec les différents acteurs concernés afin notamment de préciser les caractéristiques de planification et de signalisation de ces services et de définir les débits nécessaires. Dans ce cadre, les fréquences d’un nouveau réseau dit « M7 » (pour Mobile 7) sont en cours d’identification par le CSA pour permettre le déploiement des services de TMP. Toutefois, ce réseau ne

pourra être définitivement complété qu'à l'occasion de l'extinction de la diffusion analogique.

Le 16 novembre 2007, le CSA a lancé un appel aux candidatures qui prévoit 16 services de TMP à vocation nationale sur le multiplex M7, dont trois réservés au service public au profit de France 2, France 3 et ARTE, conformément à la demande du Gouvernement. Les chaînes devront s'engager à couvrir (en extérieur) 30 % de la population trois ans après la délivrance des autorisations, et 60 % après 6 ans.

Le CSA a reçu 36 dossiers de candidatures, émanant d'une vingtaine de groupes. Après avoir procédé aux auditions des candidats en avril 2008, il a sélectionné le 27 mai 2008 les 13 services suivants : BFM TV, Canal+, Direct8, EuropaCorp, Eurosport, i-Télé, M6, NRJ12, NT1, Orange Sport, TF1, Virgin 17 et W9.

Conformément à la loi, les services autorisés sont tenus de proposer conjointement au CSA un opérateur de multiplex qui aura pour mission d'assurer les opérations techniques nécessaires à la transmission et à la diffusion des programmes au public. Celui-ci pourrait être autorisé à l'automne 2008.

Le **démarrage des services** mentionnés est **prévu pour le second semestre 2009**. Le CSA pourrait lancer un second appel à candidatures à la fin de l'année 2009 sur un autre multiplex, notamment afin de faire émerger « *des formats plus originaux* ».

4.– Le modèle technologique stabilisé

Faisant suite à une large consultation menée conjointement fin 2006 par la direction du Développement des médias et la direction générale du Développement des entreprises, et aux avis rendus par le CSA et l'ARCEP, l'arrêté fixant les caractéristiques techniques de diffusion des services de télévision mobile personnelle a été publié au Journal officiel le 24 septembre 2007. Il avait fait l'objet d'une notification préalable auprès de la Commission européenne en mai 2007 en vertu de la directive 98/34/CE ⁽¹⁾ sans susciter de difficulté.

L'arrêté retient l'utilisation :

– de la norme européenne de diffusion terrestre DVB-H (*Digital Video Broadcast-Handheld*), déclinaison de la norme de la TNT soutenue par la grande majorité des acteurs ;

– le DVB-SH, standard de diffusion hybride satellite et terrestre développé et testé dans le cadre du projet d'Alcatel TVMSL (cf. *supra*).

(1) Directive du Parlement et du Conseil du 22 juin 1998 modifiée par la directive 98/48/CE du 22 juillet 1998 et prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques.

Notons que le choix de la norme principale, le DVB-H s'est trouvé conforté par la communication de la Commission européenne relative à la télévision mobile ⁽¹⁾, et par son inscription, le 17 mars 2008, comme norme de l'Union européenne.

5.— Un modèle économique qui reste à préciser

Le CSA considère que les services de TMP pourraient être commercialisés par plusieurs distributeurs. En plus des trois opérateurs de téléphonie mobile (SFR, Orange et Bouygues Télécom) et du groupe Canal+ qui réfléchit à des offres pouvant coupler des bouquets de télévision fixe et mobile, de nouveaux arrivants, notamment issus de la grande distribution, pourraient se positionner.

Selon le Forum TV Mobile ⁽²⁾, **deux modèles économiques sont susceptibles d'émerger** :

– pour les téléphones mobiles, les opérateurs mobiles, également distributeurs, devraient **facturer un abonnement mensuel** à hauteur de quelques euros pour l'accès au bouquet de chaînes (hors chaînes dites *premium* qui feraient l'objet d'un abonnement spécifique). Les opérateurs reverseraient alors une partie des revenus générés aux chaînes de la TMP réunies au sein du multiplex ;

– pour les téléviseurs de poche et les baladeurs multimédias, qui ne sont pas subventionnés par les opérateurs, les **télespectateurs paieraient une licence de réception de la TMP à l'achat du terminal, aucun abonnement n'étant facturé par la suite.**

La question du modèle économique suscite des divergences entre les acteurs et certains points restent en suspens, notamment quant à la possibilité pour les distributeurs d'offrir leurs services sur l'ensemble des plates-formes mobiles.

En raison de **contraintes spécifiques**, la TMP **nécessite d'adapter sensiblement les modèles économiques traditionnels de la télévision**. En effet, les perspectives d'un financement intégral par la publicité ou par l'interactivité du récepteur mobile (SMS, téléchargement payant, commerce en ligne, publicité interactive *etc.*), paraissent limitées à court terme. Par ailleurs, les coûts de déploiement du service, notamment ceux relatifs à la diffusion, sont particulièrement élevés, eu égard à la configuration spécifique du réseau qui doit être conçu pour assurer une pénétration du signal à l'intérieur des bâtiments voire de transports souterrains (métro). Par conséquent, il semble réaliste de penser que

(1) « Renforcer le marché intérieur de la télévision mobile », *communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2007) 409 final, le 18 juillet 2007.*

(2) *Le Forum TV Mobile réunit aujourd'hui plus de 50 sociétés : opérateurs de téléphonie mobile, chaînes de télévision, diffuseurs hertziens et satellite, constructeurs de terminaux, réseaux, logiciels, créateurs de contenus, institut de mesure d'audience. Créé en 2004 à l'initiative du ministère de l'Industrie, le Forum TV Mobile contribue au développement des services de télévision mobile personnelle en France.*

le modèle économique de la TMP sera fondé sur le principe d'un financement par abonnement, bien que certaines expériences étrangères tendent à démontrer le contraire (cf. *infra*).

Notons que le 14 janvier 2008, huit grands éditeurs ont signé une « Charte pour l'essor de la TMP » dans laquelle ils s'engagent sur des objectifs communs (couverture extérieure de 30 % de la population trois ans après le lancement, promotion commune de la TMP), et sur les caractéristiques de mise à disposition de leurs services aux distributeurs.

Par ailleurs, le CSA a lancé, le 4 avril 2008, une consultation publique sur le déploiement de services interactifs en télévision mobile personnelle, lesquels pourraient constituer une importante source d'accroissement de valeur.

6.— La TMP à l'étranger : demi-échecs et réels succès

C'est principalement en Asie et aux États-Unis que des services de TMP ont été lancés.

La Corée du Sud a été le premier pays au monde à proposer, en mai 2005, de tels services. Deux offres s'appuyant sur deux réseaux et deux modèles économiques différents ont ainsi vu le jour. La première, lancée par la société TU Média (détenue à 40 % par l'opérateur de télécommunications SK Télécom), propose une offre payante à partir d'un système hybride satellitaire et terrestre à la norme S-DBM. En novembre 2007, elle comptait 1,3 million d'abonnés, loin du résultat escompté par TU Média qui estime le seuil de rentabilité du service à 4,5 millions d'abonnés. La seconde offre est le fait d'un consortium regroupant six opérateurs de la norme T-DMB à partir d'un réseau terrestre déployé en bande III. Il s'agit d'une offre gratuite, financée par la publicité. Cette formule rencontre un grand succès puisqu'elle comptait 8,2 millions d'utilisateurs en novembre 2007.

Au Japon, l'offre de TMP gratuite *One-Seg* a été lancée en avril 2006. Elle utilise le réseau de la TNT à la norme ISDB-T. Les Japonais s'équipent massivement en récepteurs mobiles de télévision équipés du tuner *One-Seg*, puisque plus de 20 millions d'unités auraient été commercialisées à fin février 2008.

Aux États-Unis, l'opérateur Verizon Wireless propose depuis février 2007 une offre de services de télévision mobile dans une quarantaine de grandes villes américaines et sur les principaux axes interurbains. Son offre de 10 chaînes (information, comédie, sport, jeunesse) aurait attiré moins de 100 000 abonnés à fin mai 2008.

Les **pays européens**, quant à eux, lancent progressivement leurs services de TMP en s'appuyant majoritairement sur la norme DVB-H, désormais norme de l'Union. Des offres commerciales sont actuellement proposées dans six pays : l'Italie (premier pays à avoir proposé, il y a maintenant deux ans, des services TMP), l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Finlande, et plus récemment l'Autriche

(avec une offre lancée conjointement avec la Suisse à l'occasion de l'Euro 2008) et les Pays-Bas (depuis juin 2008).

E.— LES TÉLÉVISIONS LOCALES : LE DÉCOLLAGE NUMÉRIQUE ?

1.— Une émergence des télévisions numériques favorisée par le droit de reprise et renforcée par les appels à candidatures

L'arrêt de la diffusion hertzienne analogique et la consécration de la **diffusion numérique** comme support de demain du réseau hertzien constituent une **opportunité formidable pour le développement des télévisions locales**. En effet, elles pourront d'une part **diffuser leurs services à moindre coût**, et d'autre part **atteindre des bassins d'audience suffisamment importants pour entraîner l'accroissement de leurs recettes publicitaires**.

À cet égard, certaines dispositions de la loi du 5 mars 2007 sont propres à faciliter le passage des télévisions locales de l'analogique au numérique. Notamment, celles-ci bénéficient d'un **droit de reprise intégral en mode numérique** des chaînes locales existantes diffusées en analogique, et ce **sans appel à candidatures préalable**. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a délivré les autorisations en deux temps : le 24 juillet 2007 pour dix-huit services, puis le 1^{er} juillet 2008 pour six autres, sur tout ou partie de leurs sites de diffusion analogique.

La diffusion de ces services a été rendue possible, pour nombre d'entre eux, par la recomposition des multiplex de la TNT, à laquelle le CSA a procédé en 2007 de façon à libérer une place sur le réseau du multiplex R1. Notons que la place ainsi libérée n'a pas été attribuée uniquement à des services privés. Elle a également fait l'objet, sur certains sites, d'une réservation pour des chaînes publiques, en application de l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986 qui prévoit un accès prioritaire du secteur public à la ressource radioélectrique. Cette réservation s'est effectuée au profit de France Ô et des décrochages régionaux de France 3.

Par ailleurs, au-delà de la reprise en mode numérique des services locaux précédemment diffusés en analogique, le CSA a lancé des appels à candidatures pour attribuer la ressource disponible sur le multiplex R1. Cinq vagues d'appels se sont ainsi succédé⁽¹⁾, entre le 6 novembre 2007 et le 18 mars 2008.

(1) Le 6 novembre 2007 pour les zones de Nice, Menton, Brest, Strasbourg, Saint-Étienne et Montluçon.

Le 18 décembre 2007 pour les zones de Saint-Raphaël/Cannes, Grasse, Belfort/Montbéliard, Lorient, Vannes, Limoges et Mulhouse.

Le 15 janvier 2008 pour les zones de Caen, Poitiers, Reims/Mézières et Perpignan.

Le 19 février 2008 pour les zones de Lille, Meaux, Bayonne et Dijon

Le 18 mars 2008 pour les zones de Bar-le-Duc, Épinal/Vittel, Priva, Toulon et Hyères.

Les autorisations des candidats retenus au titre de ces deux derniers appels devraient leur être délivrées à la fin de l'année 2008 ou au début de l'année 2009.

Au total, le **paysage audiovisuel local a connu une véritable transformation** avec :

– en **Ile-de-France**, la sélection le 5 juin 2007 de **7 chaînes** ⁽¹⁾ qui ont commencé leur diffusion le 20 mars 2008 sur un même multiplex dont la société Multi 7 a été désignée opérateur par le CSA par décision du 19 février 2008 ;

– **en régions, 23 chaînes** ⁽²⁾ diffusées simultanément en mode analogique et numérique.

2.– Un modèle économique à réinventer : les stratégies récentes de mise en réseau

L'opportunité offerte par la diffusion numérique aux télévisions locales en termes d'audience ne doit pas masquer le fait que celles-ci **doivent repenser leur stratégie quant à leurs contenus éditoriaux et quant à leur équilibre économique**. La recherche d'un modèle économique viable et pérenne semble actuellement trouver sa traduction dans une **stratégie de mise en réseau et de mutualisation** :

– la **syndication publicitaire** représente en enjeu stratégique d'importance pour les télévisions locales, du fait de l'élargissement des bassins d'audience permis par la TNT. Afin d'attirer les financements des annonceurs, les télévisions locales ont constitué, en février 2005, une régie commune : Télévisions locales et régionales associées (TLR Associées). Ce réseau d'une trentaine de chaînes locales permet d'atteindre un seuil critique en termes de couverture de bassins de population et d'ainsi faire-valoir un potentiel important auprès des annonceurs nationaux. En Ile-de-France, les chaînes locales prévoient la mise en place d'un mécanisme similaire au niveau national pour le courant de l'année 2008 ;

– la **syndication éditoriale** résulte également de l'élargissement des bassins d'audience qui oblige les télévisions locales à revoir leurs contenus éditoriaux. Plusieurs formes d'association sont envisagées afin de permettre aux chaînes locales d'allonger la durée d'écoute et de proposer des programmes de stock. Des syndications de programmes ont ainsi été mises en place, qui permettent de diffuser un même programme sponsorisé au même moment sur plusieurs chaînes locales en échange d'espaces publicitaires ⁽³⁾.

(1) Trois canaux à temps plein ont été attribués aux chaînes Côté Seine, IDF 1 et LTF, tandis qu'un quatrième canal à temps partagé est occupé par Demain IDF, BDM TV, Cinaps TV et Télé Bocal.

(2) Angers 7, BIP TV à Issoudun, Canal 8 au Mans, Canal 15 et TV Vendée à la Roche-sur-Yon, Canal 32 à Troyes, Cityzen TV à Caen, Clermont 1^{ère} à Clermont-Ferrand, LCM à Marseille, Nantes 7 et Télé Nantes, Orléans TV, TéléGrenoble, Télé Miroir à Nîmes, Télé 102 aux Sables-d'Olonne, TLP Lubéron dans le pays de Haute Provence et du Lubéron, TLM à Lyon, TLT à Toulouse, TV Tours, TV Rennes, TV7 Bordeaux, TV8 Mont-Blanc pour les départements de Savoie et de Haute-Savoie et 7L Montpellier.

(3) 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 24 heures chrono a été vue simultanément par les téléspectateurs de Marseille, Lyon, Bordeaux, Tours, Grenoble, Le Mans, Clermont-Ferrand, Nîmes, Toulouse et Troyes.

F.– 2009, ANNÉE DE LA RADIO NUMÉRIQUE

Alors que le numérique se généralise sur les supports télévisuels, la question de la radio numérique représente un enjeu de premier ordre. **Écoulée chaque jour par plus de 80 % des Français**, la radio tient un rôle essentiel en matière de pluralisme des opinions et de diversité culturelle. Outre le fait que la radio **ne saurait rester le seul média en analogique**, le passage au numérique représente un **triple intérêt** :

– **offrir une meilleure couverture du territoire**, les radios, à l'exception de certaines antennes de Radio France, ne disposant que d'une couverture fragmentée ou étant même absentes de bassins d'audiences importants ;

– moderniser le média en offrant une **qualité d'écoute améliorée** ainsi qu'un **plus grand nombre de services** avec la diffusion de données associées ou non aux programmes (trafic routier, météo, informations relatives aux œuvres diffusées *etc.*), et de nouvelles fonctionnalités (écoute différée, choix de la radio indépendamment de la fréquence *etc.*) ;

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

1.– Un cadre juridique défini par les lois du 9 juillet 2004 et du 5 mars 2007

En raison de la grande variété des technologies de diffusion disponibles sur le marché, le cadre juridique est évolutif et souple, afin, d'une part, de ne pas préjuger de la mise en œuvre des technologies et fréquences (principe de neutralité technologique), et de permettre, d'autre part, les différents scénarios de mise en œuvre identifiés (extension des zones de couverture des services existants, enrichissement de l'offre de services par des données associées et des nouveaux programmes et, à terme, migration généralisée de l'analogique vers le numérique).

Deux lois tracent le cadre juridique dans lequel s'insère la problématique de la radio numérique :

– la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle définit des procédures d'autorisation adaptées aux caractéristiques des différentes technologies existantes (par exemple, les modalités de sélection des services sont différentes selon qu'il s'agit de services multiplexés ou non, en *simulcast* - diffusion simultanée – avec un signal analogique ou non) ;

– venue compléter la précédente, **la loi du 5 mars 2007** consacre les bandes de fréquences III (aujourd'hui occupée par Canal+) et L au profit du déploiement de la radio numérique. Elle dispose ainsi qu'**une part significative des fréquences disponibles ou libérées par l'extinction de la télévision analogique est destinée aux services de radio numérique**. En outre, elle précise

que seuls les terminaux de TMP permettant la réception de services de radio numérique dans les bandes III et L peuvent se voir décerner le label « Prêt pour la radio numérique ».

2.— Le choix des normes de diffusion

Le 2 octobre 2006, le ministre de la Culture et de la communication et le ministre délégué à l'Industrie ont lancé une consultation publique conjointe afin de recueillir l'avis des acteurs quant aux normes et caractéristiques techniques qu'il convenait d'arrêter par application de l'article 12 de la loi du 30 septembre 1986. Une base consensuelle a pu être dégagée autour des principes suivants :

- la mise en place d'un réseau dédié exclusivement à la radio numérique dans les bandes de fréquences III et L consacrées par la loi du 5 mars 2007 ;
- la numérisation de la bande AM en complément à la mise en place dudit réseau ;
- la volonté de diffuser des programmes de radio sur la TMP et la TNT de façon complémentaire au réseau principal.

Concernant le réseau terrestre dédié à la radio numérique dans les bandes III et L, le choix entre les deux normes présentées dans les contributions a suscité de vifs débats entre les éditeurs. Tandis que les radios associatives souhaitaient pouvoir utiliser indifféremment le DAB+ et le T-DMB, les grands groupes de radio, rassemblés au sein du Groupement pour la radio numérique⁽¹⁾ et représentant plus de 90 % de l'audience, ont demandé l'utilisation exclusive de la norme T-DMB qui présentait à leurs yeux l'avantage, par rapport au DAB+, d'offrir des services plus riches et d'être déjà industrialisée. Interrogé sur la question des normes en bandes III et L, le CSA a confirmé dans un avis rendu public en avril 2008 qu'il serait prématuré d'adjoindre une norme supplémentaire au T-DBM.

Après notification le 15 mai 2007 à la Commission européenne par application de la directive 98/34/CE, l'arrêté relatif aux normes de diffusion de la radio numérique par voie hertzienne terrestre et par voie satellitaire a été publié au Journal officiel le 12 janvier 2008.

3.— Des expérimentations au lancement des appels à candidatures

Le 8 mars 2007, le CSA a initié les travaux préparatoires au lancement des appels à candidatures pour les services de radio numérique. Dans ce cadre, deux groupes de travail ont été créés, l'un technique, relatif à la planification et à la signalisation, l'autre administratif, relatif à l'organisation des appels. En outre, plusieurs expérimentations, autorisées le 30 mai 2007 par le CSA, ont été effectuées.

(1) Ou GRN. Il regroupe, depuis sa création en septembre 2006 : Radio France, RTL, Lagardère Active, NRJ Group, NextRadioTV, et le Syndicat interprofessionnel des radios et télévisions indépendantes (SIRTI), rejoints en novembre 2007 par Skyrock, Autoroute FM, MFM et Radio Classique.

Le 26 mars 2008, le CSA a lancé les **premiers appels à candidature** en bandes III et L et portant **sur 19 zones soit 30 % de la population**. Ils devraient permettre le lancement d'une **quarantaine de services par zone en moyenne, et une soixantaine à Paris**.

Suite à la demande des radios qui ont souhaité pouvoir bénéficier d'un délai supplémentaire, le CSA a décidé de repousser du 16 juin au 1^{er} octobre 2008 la date de dépôt des dossiers. Il estime que les services de radio numérique devraient être lancés d'ici à l'horizon du dernier trimestre 2009. Il appartiendra au Gouvernement de préciser les ressources qui pourraient être réservées à Radio France.

Par ailleurs, les radios associatives ont attiré l'attention des pouvoirs publics sur l'impact financier qu'aura pour elles le passage à la diffusion numérique. Il est nécessaire que les radios associatives, dont la contribution à la diversité et au pluralisme du paysage audiovisuel est essentielle, puissent négocier le virage numérique dans de bonnes conditions. À cette fin, un groupe de travail associant le CSA, les diffuseurs techniques et les radios associatives a été mis en place en mars 2008 par la DDM afin d'identifier et de quantifier les coûts induits pas le numérique pour ces dernières.

II.- LA NÉCESSITÉ DE DÉPASSER LES BLOCAGES QUI FREINENT LE DYNAMISME DU SECTEUR AUDIOVISUEL

A.- LA QUESTION DES RESSOURCES : LA PUBLICITÉ DANS LES MÉDIAS

1.- Un faible dynamisme de la ressource publicitaire que ne facilite pas une réglementation inadaptée

Depuis l'année 2003 le marché publicitaire a connu d'importantes évolutions avec la levée de l'interdiction qui pesait sur le secteur de la presse, l'ouverture maîtrisée de la publicité en faveur de la distribution et l'assouplissement apporté au secteur de l'édition. Il va encore connaître de **profonds changements** dans un avenir proche avec la **disparition progressive de la publicité comme ressource des chaînes de télévision publiques** et la **transposition de la directive européenne relative aux services de médias audiovisuels** (dite directive SMA).

Ces évolutions s'inscrivent dans un **contexte morose** caractérisé par la croissance modeste du marché et la fébrilité des médias traditionnels face à l'émergence de nouveaux supports qui drainent une part de plus en plus importante des recettes publicitaires. Cette conjoncture explique que les critiques se fassent de plus en plus vives à l'endroit d'une **réglementation jugée inadaptée et par trop rigide**. À cet égard, deux problématiques ressortent particulièrement :

– concernant le média télévisuel, la comptabilisation du nombre de minutes de publicité se fait actuellement par heure glissante et non par heure d’horloge comme c’est le cas dans le reste de l’Europe, ce qui empêche l’optimisation des écrans publicitaires aux heures de grande écoute ;

– quant à la radio, les règles appliquées sur les antennes publiques se singularisent par leur archaïsme et leur incohérence. Or dans un contexte d’ouverture du marché publicitaire télévisuel à des secteurs nouveaux et dans la perspective de la disparition prochaine de la publicité sur les chaînes de télévision publiques, il est difficile de comprendre pourquoi l’État n’a pas procédé à la modification des règles applicables aux antennes de radio publiques. Pour autant, il semble que l’on s’achemine vers la consécration d’un régime publicitaire encore plus strict sur les antennes de radio publiques.

RADIO FRANCE : UNE PUBLICITÉ OUVERTE OU FERMÉE ?

Les **modalités d'accès** à la publicité sur les antennes de Radio France **remontent à 1975**. En vertu des clauses de son cahier des charges, la société n'est autorisée « à programmer et à diffuser [que] des messages de publicité collective et d'intérêt général ». Une telle restriction apparaît totalement datée dans la mesure où elle renvoie à une époque où le poids du secteur public dans l'économie était beaucoup plus important.

De fait, la liste des annonceurs de Radio France n'a cessé de diminuer au fil du temps avec la réduction du périmètre du secteur public. À cet égard, l'impact de la « perte » de France Télécom sur les recettes de Radio France est particulièrement révélateur de la difficile équation financière que doit résoudre le groupe.

En outre, dans un contexte de morosité du marché publicitaire et alors que les perspectives de croissance de celui-ci à moyen terme sont incertaines, la capacité de Radio France à mobiliser ses recettes publicitaires est menacée.

Aussi **votre Rapporteur spécial a-t-il plaidé pour une modernisation** de ces dispositions, à tout le moins pour permettre à Radio France de **maintenir ses recettes publicitaires à un niveau soutenable**. Élargir le champ des annonceurs autorisés permettrait également d'atténuer le sentiment de saturation des antennes par des messages publicitaires largement diffusés et ayant principalement pour objet l'assurance-vie ou les mécanismes de prévoyance retraite. Votre rapporteur spécial estime par conséquent légitime d'ouvrir 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 similaire pourrait également s'appliquer au secteur financier en autorisant la publicité d'annonceurs autres que les seules mutuelles et leurs filiales. Il s'agirait ainsi, dans un légitime souci d'équité, de « neutraliser » le statut juridique des annonceurs en permettant à tous ceux qui proposent des produits ou services similaires entrant dans le champ de la notion d'« intérêt général » d'accéder aux antennes de Radio France et ce, indépendamment de leur statut, public ou privé.

Contrairement à ce qu'était la perspective de 2008, il semble que l'on s'achemine vers un régime encore plus strict, restreint à la publicité institutionnelle ou d'intérêt général, dont le champ se verrait par ailleurs réduit.

Il convient qu'une décision claire soit prise : le choix doit se faire **entre la suppression totale de la publicité** sur les antennes de Radio France **et son maintien** avec un régime modernisé

Dans un marché publicitaire progressant globalement de 6,9 % au premier semestre 2008, **quatre médias affichent une croissance de leurs recettes publicitaires brutes : internet, la presse, l'affichage et la radio.**

L'OUVERTURE MAÎTRISÉE DE LA PUBLICITÉ TÉLÉVISÉE EN FAVEUR DE LA DISTRIBUTION

Suite à l'envoi d'un courrier daté du 13 mai 2002 dans lequel la Commission européenne mettait la France en demeure de modifier sa réglementation relative aux secteurs interdits de publicité (presse, cinéma, édition littéraire et distribution), le Gouvernement a procédé à une consultation de l'ensemble des acteurs concernés qui a conduit à une évolution de la réglementation.

Le **décret n° 2003-960 du 7 octobre 2003** est ainsi venu modifier le décret n° 92-280 du 27 mars 1992 relatif à la publicité télévisée 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 pour les actions de promotion se déroulant sur le territoire métropolitain ;

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

– 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, en 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, suite à d'intenses négociations entre le Gouvernement et la Commission européenne, 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. Au demeurant, les films peuvent faire l'objet de publicité à la télévision une fois disponibles sur support vidéo.

En effet, la Commission européenne avait adressé le 7 juillet 2004 au Gouvernement français un avis motivé selon lequel elle considérait que l'interdiction de la publicité pour le secteur du cinéma contrevenait au principe de la libre circulation des services. Le gouvernement s'était alors attaché à démontrer que cette interdiction partielle était fondée, conforme au droit communautaire et justifiée pour des raisons liées aux objectifs de pluralisme et de préservation de la diversité culturelle.

Au terme de ces échanges, la Commission européenne a renoncé le 27 juin 2007 à engager une action devant la Cour de justice des communautés européennes en optant pour le classement sans suite de la procédure précontentieuse qu'elle avait ouverte, validant de fait, en l'état, la réglementation issue du décret n° 2003-960.

ÉVOLUTION DU MARCHÉ PUBLICITAIRE SELON LES SUPPORTS

(en millions d'euros bruts)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2007 / 2008 (en %)
Presse	2 808	3 147	3 205	3 499	3 839	4 006	4,3 %
Radio	1 249	1 439	1 523	1 649	1 635	1 649	0,8 %
Télévision	2 680	2 913	2 904	3 197	3 394	3 368	-0,7 %
Publicité extérieure	1 086	1 202	1 226	1 295	1 344	1 389	3,3 %
Internet	199	273	478	858	1 343	1 889	41 %
Cinéma	–	56	79	94	92	87	-5,2 %
TOTAL (a)	8 022	9 036	9 421	10 593	11 654	12 454	6,9 %

(a) Total incluant les autres dépenses de communication des annonceurs sur les supports peu investis (médias tactiques, e-mailing).

Source : TNS Media Intelligence – recettes publicitaires brutes

Cependant une analyse plus détaillée par catégorie de médias révèle une **situation hétérogène selon les supports**.

La presse enregistre une croissance de ses recettes publicitaires brutes avec 4 milliards d'euros investis au premier semestre 2008, fruit de hausses différenciées selon les différentes familles de presse. La **presse quotidienne nationale voit ainsi croître ses recettes** de 7,2 % par rapport au premier semestre 2007 tandis que la presse magazine enregistre une croissance de 2,5 %. C'est la **presse gratuite qui tire le marché à la hausse**, avec une augmentation de ses recettes publicitaires brutes de 34 %. Le secteur presse est en outre diversement affecté par la réallocation des budgets de la distribution des chaînes nationales diffusées par voie hertzienne terrestre analogique vers les autres médias. Ainsi, les investissements de la distribution augmentent de 72 % pour la presse quotidienne régionale et de 85 % pour la presse gratuite, tandis qu'ils baissent dans la presse magazine et la presse professionnelle. Au total, la hausse moyenne des investissements de la distribution dans la presse est de 10 %.

La **radio se maintient**, avec une hausse de ses recettes publicitaires brutes de 0,8 % au premier semestre 2008. Cependant, les supports sont diversement affectés : les stations musicales voient leurs recettes publicitaires brutes baisser de 4,3 % tandis que les stations généralistes enregistrent une hausse de celles-ci de 8 %. La radio a pu bénéficier d'investissements nouveaux de la part de la distribution, qui augmentent de 11 % sur ce support.

Il semble que l'effet « distribution » se soit épuisé dans le secteur de la **télévision**. Si au premier semestre 2007 ce média avait profité de l'ouverture à la distribution de la publicité sur les chaînes nationales diffusées par voie hertzienne terrestre analogique avec une croissance de 6,2 % des recettes publicitaires brutes,

un an après les dépenses brutes des annonceurs en télévision sont en recul de 0,7 %. Ainsi sur les six premiers mois de l'année, les investissements de la distribution à la télévision diminuent de 10 %. En outre, une réorientation des budgets publicitaires des annonceurs s'opère au bénéfice des chaînes de la TNT. Au total, les **recettes publicitaires brutes des chaînes nationales diffusées par voie hertzienne terrestre analogique ont reculé de 7 % au premier semestre 2008** avec 2,6 milliards d'euros investis, tandis que celles des chaînes du câble et du satellite ont reculé de 6 % avec 361 millions d'euros investis. En revanche, les **dépenses des annonceurs sur les chaînes de la TNT ont progressé de 118 %**, passant de 173 millions d'euros bruts à 377 millions d'euros bruts, en corrélation avec l'augmentation constante de l'audience des chaînes de la TNT.

Le **cinéma** enregistre une **diminution** de ses investissements publicitaires bruts de 5,2 % au premier semestre 2008, pénalisé par une baisse de 11 % des investissements de la distribution.

Comme en 2007, Internet est le seul support qui affiche une croissance forte de ses recettes publicitaires, même si celles-ci ralentissent avec une hausse de 41 % au premier semestre 2008 contre 56,5 % au premier semestre 2007. Les dépenses brutes des annonceurs sur Internet atteignent ainsi 1,9 milliard d'euros, passant devant l'affichage et la radio.

Au total, le marché publicitaire français se caractérise par une **réorientation marquée des investissements** des annonceurs qui privilégient les **nouveaux supports (presse gratuite, Internet, chaînes de la TNT)** au détriment des supports traditionnels, à l'exception de la presse quotidienne nationale qui a bénéficié d'un contexte électoral favorable à ses ventes. **Sans ces investissements sur les nouveaux supports, le marché publicitaire français serait donc en régression.**

2.— Une équation délicate : harmoniser la réglementation avec les standards européens tout en préservant les équilibres du secteur

Si la question, au demeurant essentielle, de l'adaptation du régime en vigueur sur Radio France relève de choix purement nationaux, la réflexion globale concernant la réglementation de la publicité dans les médias s'inscrit dans le cadre européen. À cet égard, la future transposition de la directive relative aux services de médias audiovisuels (dite directive SMA) va conduire à des évolutions substantielles du secteur.

La **directive SMA remplace la directive dite « Télévision sans frontières »** du 3 octobre 1989 qui établit le cadre réglementaire général pour l'exercice des activités de radiodiffusion télévisuelle (terrestre, câble et satellite, en mode analogique ou numérique). La procédure de révision a abouti le 19 décembre 2007 avec l'entrée en vigueur de la directive 2007/65/CE dite SMA, les États membres disposant de deux ans à compter de cette date, soit jusqu'au 19 décembre 2009, pour transposer le texte dans leur droit national.

Si la publicité n'est pas son unique objet, force est de constater que la directive SMA est porteuse de plusieurs évolutions importantes pour le marché publicitaire français. En effet, elle assouplit **considérablement les règles relatives à la publicité diffusée sur les services de télévision**, en substituant à la limite de 9 minutes de publicité en moyenne horaire quotidienne une limite portée à 12 minutes sur une heure donnée et en simplifiant les modalités d'insertion publicitaire. Sont également facilitées les modalités d'interruption des programmes avec la possibilité d'interrompre une fois par tranche de 30 minutes programmée les œuvres cinématographiques, les œuvres audiovisuelles (autres que les séries, feuilletons et documentaires), les journaux télévisés ainsi que les émissions destinées aux enfants. Enfin, la directive SMA prévoit la possibilité de recourir à la publicité sur écrans partagés ou encore à la technique du placement de produit.

Toutefois les États membres conservent la possibilité d'adopter des règles plus strictes ou plus détaillées que celles de la directive. Par conséquent, l'éventuel assouplissement des règles françaises reste une question d'opportunité dont il convient de mesurer l'impact économique et financier sur l'ensemble du secteur des médias. À cet égard, certains acteurs du secteur de la presse, s'ils ne remettent pas en cause le bien-fondé de l'harmonisation de la réglementation française sur les standards européens, redoutent une entrée en vigueur simultanée des dispositions envisagées qui ne leur laisserait pas le temps nécessaire pour s'adapter au nouveau contexte du marché.

B.- RÉÉQUILIBRER LES RELATIONS ENTRE PRODUCTEURS ET DIFFUSEURS : LA QUESTION DES « DÉCRETS TASCA »

1.- Le régime juridique applicable

Dans les années 1990, si un certain nombre de sociétés de production indépendantes avaient vu le jour, le sous-financement chronique des œuvres restait cependant préoccupant. Destinée à **créer une relance de la production audiovisuelle**, une réforme du régime de contribution à cette production a été introduite par la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

En application de cette nouvelle législation, le régime de la contribution à la production audiovisuelle, qui ne s'appliquait jusqu'alors qu'aux six chaînes hertziennes historiques, a été modifié par quatre décrets, les décrets dits « Tasca », du nom de la ministre de la Communication du gouvernement de M. Jospin :

– le décret n° 2001-609 du 9 juillet 2001 pour les éditeurs de services de télévision à vocation nationale diffusés en clair par voie hertzienne terrestre en mode analogique ;

– le décret n° 2001-1332 du 28 décembre 2001 pour les éditeurs de services diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique et dont le financement fait appel à une rémunération de la part des usagers ;

– le décret n° 2001-1333 du 28 décembre 2001 pour les éditeurs de services de télévision par voie hertzienne en mode numérique (TNT) ;

– le décret n° 2002-140 du 4 février 2002 pour les services de télévision distribués par câble ou diffusés par satellite.

En particulier, le décret du 9 juillet 2001 (« décret production »), soumet les chaînes hertziennes terrestres diffusées en clair en mode analogique à un taux minimal d'investissement dans la production d'œuvres audiovisuelles d'expression originale française de 16 % du chiffre d'affaires de l'exercice précédent. Cet investissement est assorti de l'obligation de diffuser cent vingt heures d'œuvres audiovisuelles ou d'expression originale française dont la première diffusion démarre entre 20 heures et 21 heures.

En outre, le « décret production » oblige les chaînes concernées à consacrer au minimum les deux tiers de leur contribution à des œuvres indépendantes, le principal critère définissant l'indépendance d'une œuvre audiovisuelle étant l'exclusion de la détention de parts de producteur par le diffuseur ⁽¹⁾.

Enfin, le décret du 9 juillet 2001 limite la durée d'exclusivité des droits de diffusion cédés par le producteur à 18 mois pour une seule diffusion sur le réseau exploité par le distributeur de services. Celui-ci peut toutefois obtenir un droit d'option prioritaire et exclusif portant sur des diffusions supplémentaires intervenant dans un délai pouvant aller jusqu'à 42 mois, à un prix fixé dans le contrat initial. L'œuvre concernée ne peut cependant être diffusée plus de trois fois au cours de cette période de 42 mois, exception faite des œuvres d'animation qui peuvent être diffusées jusqu'à quatre fois.

2.– Le bilan des « décrets Tasca » : la « mission Kessler-Richard »

Conformément aux vœux de l'exécutif, une réflexion s'est engagée en octobre 2007 sur l'adaptation du dispositif actuel de contribution des chaînes au développement de la production audiovisuelle. Une **mission** a alors été confiée à **MM. David Kessler et Dominique Richard**, avec pour objectif de formuler des propositions de modification du dispositif en concertation avec les professionnels du secteur. Selon la note d'étape remise le 20 décembre 2007 à la ministre de la Culture et de la communication par MM. Kessler et Richard, les effets des « décrets Tasca » peuvent être évalués à l'aune de deux problématiques clés.

(1) Plus précisément, une société de production est considérée comme indépendante si une chaîne de télévision ne détient pas plus de 15 % de son capital social ou des droits de vote, directement ou indirectement. La notion d'indépendance est également jugée à l'aune du volume de chiffre d'affaires réalisé avec un producteur donné. Ainsi pour qu'un producteur soit indépendant d'une chaîne, il ne doit pas avoir réalisé avec celle-ci plus de 80 % de son chiffre d'affaires ou de son volume horaire cumulé de production audiovisuelle au cours des trois derniers exercices comptables.

D'une part, il s'agit d'analyser s'ils ont effectivement permis le développement de la production audiovisuelle française de telle sorte que celle-ci ait une place à l'échelle européenne et mondiale. À cet égard, on constate :

– une **forte hausse des investissements dans les œuvres audiovisuelles** puisqu'en six ans, le niveau global d'investissement des chaînes historiques a progressé de 37 % (de 574 millions d'euros en 2000 à 790 millions d'euros en 2006), pour un volume horaire en progression de 44 %, alors que dans le même temps, le chiffre d'affaires ne connaissait qu'une progression moyenne de 18 % ;

– une **augmentation des dépenses des diffuseurs dans les œuvres « dépendantes »** au sein des obligations de production. Les chaînes historiques, qui avaient peu recours au financement d'œuvres considérées comme dépendantes (moins de 20 % de l'investissement total en 2000) ont accru leur niveau de dépenses en leur direction, le niveau de production dépendante **avoisinant désormais 33 %, soit le taux maximal autorisé par les décrets**. Les chaînes hertziennes ont en effet décidé d'augmenter les dépenses pour des œuvres réputées dépendantes en tenant compte de leur spécificité éditoriale. Un tel mouvement s'explique par une volonté de renforcement de l'identité de chaque chaîne (magazine, divertissement, fiction *etc.*) ;

– le **faible poids des chaînes de la TNT et du câble et du satellite dans la production audiovisuelle**. Si, en application de la loi du 1^{er} août 2000, les obligations relatives à la production audiovisuelle applicables aux opérateurs historiques se sont progressivement étendues aux chaînes du câble et du satellite ainsi qu'aux nouvelles chaînes de la TNT, force est de constater que le financement reste très majoritairement le fait des chaînes nationales historiques. Celles-ci assurent 91 % des financements annuels, contre 7 % pour les chaînes du câble et du satellite et 2 % pour celles de la TNT ;

– des **effets contrastés selon les genres d'œuvres audiovisuelles**. Les « décrets Tasca » ont contribué à la réussite de l'animation française à l'échelle mondiale. Financées en moyenne à hauteur de 25 % par les diffuseurs, les œuvres d'animation françaises s'exportent particulièrement bien. De fait, les producteurs d'animation restent très attachés au système mis en place en 2001. Le documentaire français, financé entre 40 % et 60 % par les diffuseurs, connaît également des succès à l'étranger, aussi bien en termes d'exportations qu'en termes de reconnaissance au travers des prix remis lors de festivals. En revanche, dans le secteur de la fiction, l'effet des « décrets Tasca » est plus débattu car la fiction française, largement financée par les diffuseurs (à hauteur de 75 % en moyenne), s'exporte difficilement. Si elle reste fortement identifiante pour les chaînes, l'insuffisance du volume produit, des formats inadaptés et une création fortement orientée vers le *prime time* freinent son déploiement à l'international.

D'autre part, il convient d'évaluer l'effet des « décrets Tasca » sur la circulation des œuvres audiovisuelles, qui est l'un des objectifs de la loi du 1^{er} août 2000. On observe :

– une **faible circulation des œuvres audiovisuelles sur les chaînes du câble, du satellite et de la TNT**. L'émergence de nouvelles chaînes, qui n'ont pas nécessairement la surface financière suffisante pour investir dans une production propre, appelle une meilleure circulation des œuvres du primo diffuseur vers les diffuseurs secondaires. Or, les droits ne circulent essentiellement qu'entre les chaînes d'un même groupe audiovisuel, les chaînes du câble, du satellite et de la TNT qui n'appartiennent pas à de grands groupes audiovisuels connaissant par conséquent des difficultés à enrichir leur grille en contenus attractifs ou à remplir leurs obligations. Dans un rapport intitulé « *Première approche sur la circulation des œuvres* »⁽¹⁾ le Conseil supérieur de l'audiovisuel a mis en évidence que seulement 40 % des fictions diffusées sur les antennes des chaînes privées qui les ont commandées ont eu accès à un second marché sur le territoire national ;

– les **difficultés des nouveaux entrants d'Internet pour accéder aux œuvres**. Les fournisseurs d'accès Internet souhaiteraient pouvoir acquérir les droits de vidéo à la demande (VoD) d'œuvres audiovisuelles françaises. Or cette acquisition s'avère difficile, tandis que l'acquisition des droits VoD pour des œuvres étrangères, et notamment américaines, est beaucoup plus aisée, ce qui pénalise la création française ;

– la **faible attractivité des formats sur le marché international**. L'ensemble des flux internationaux de la production française représente 218 millions d'euros en 2006 (ventes, préventes et coproductions). Ce montant est en baisse constante depuis 2002 où il s'élevait à 258 millions d'euros. Les financements ne semblent pas orientés de manière optimale : alors que la fiction est largement financée par les diffuseurs, elle ne représentait que 19 % des ventes à l'international en 2006 ; en revanche, l'animation, plus modestement soutenue, comptait pour 37 % des exportations.

Rappelons cependant que **l'objectif légitime de circulation des œuvres audiovisuelles se heurte à une revendication compréhensible des chaînes, qui est celle de l'exclusivité**. Or dans le paysage audiovisuel encore plus concurrentiel qui émerge progressivement avec le passage de l'analogique au numérique, cette revendication se fera d'autant plus forte. Une réflexion quant à l'adaptation du cadre législatif et réglementaire ne pourra donc pas ignorer la question de la **conciliation entre ces deux exigences contradictoires**.

Les premières pistes de réflexion figurant dans le rapport d'étape ont été globalement bien accueillies par les professionnels du secteur, qui partagent le diagnostic établi. Un deuxième cycle d'auditions s'est tenu entre les mois de février et mars 2008.

(1) Rapport publié en décembre 2006.

En juin 2008, la mission conduite par MM. Kessler et Richard est entrée dans une nouvelle phase afin d'élaborer avec les organisations professionnelles concernées des accords susceptibles de faire consensus. À ce jour, les principaux axes de réflexion ont porté sur les points suivants :

– **centrer les dépenses en faveur des œuvres dites patrimoniales** : fiction, animation, spectacle vivant, vidéomusique et documentaire (y compris les reportages diffusés dans des magazines d'information) ;

– **adapter les droits exclusifs d'exploitation** que détiennent les diffuseurs sur les œuvres en fonction de leur apport financier et de la nature de l'œuvre.

III.– L'AUDIOVISUEL PUBLIC HEXAGONAL : LE TEMPS DE LA RÉFORME

A.– FRANCE TÉLÉVISIONS : LA NOUVELLE IDENTITÉ

1.– France Télévisions au cœur de la nécessaire réforme de l'audiovisuel public

Le 8 janvier 2008, le Président de la République annonçait la suppression de la publicité sur les écrans des chaînes du service public de la télévision. Ce faisant, il initiait une vaste réflexion visant aussi à redéfinir l'identité, l'offre et la gouvernance de la télévision publique du XXI^{ème} siècle.

En effet, une telle annonce **a souligné certains blocages et inadaptations.** Ainsi le cadre législatif et réglementaire de la télévision publique, défini en 1986, n'est plus nécessairement en phase avec les réalités du paysage audiovisuel en 2008.

Celui-ci s'est en effet trouvé bouleversé par les progrès technologiques qui ont favorisé l'émergence de nouveaux diffuseurs, l'enrichissement de l'offre télévisuelle, la diversification des voies de diffusion et l'apparition d'offres concurrentes proposées sur les nouveaux médias (Internet notamment).

Quant aux ressources du service public audiovisuel, force est de constater que la publicité, qui finançait France Télévisions à hauteur d'un tiers, est une recette qui connaît une décroissance structurelle dans le secteur de la télévision généraliste. Le modèle économique du secteur audiovisuel était donc à redéfinir et à cet égard, le moment apparaît propice pour libérer France Télévisions de la contrainte de recherche des annonceurs publicitaires, contrainte qui, au demeurant, était susceptible de peser sur ses choix éditoriaux.

Dans ce cadre, par une lettre de mission du 27 février 2008, le Président de la République a mis en place la **commission pour la nouvelle télévision publique** et en a confié la présidence à notre collègue M. Jean-François Copé.

COMMISSION POUR LA NOUVELLE TÉLÉVISION PUBLIQUE

LETTRE DE MISSION DE M. NICOLAS SARKOZY, PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, À M. JEAN-FRANÇOIS COPÉ

Monsieur le Ministre,

Notre télévision publique est ancienne, solide, elle a fait ses preuves en assumant avec talent sa triple mission « informer, cultiver, divertir ». Aujourd'hui notre télévision affronte de nouveaux territoires et de nouveaux défis. Le paysage est marqué par l'abondance de l'offre privée de chaînes et de programmes, grâce à la multiplication des modes de diffusion, au lancement de la TNT, et aux nouvelles possibilités de navigation et d'interactivité offertes par Internet, devenu un média global qui inclut tous les autres.

J'ai souhaité que notre télévision publique s'adapte plus rapidement et que ses programmes se différencient plus nettement de l'offre privée. La télévision publique doit favoriser la qualité et s'efforcer de « tirer vers le haut » le paysage audiovisuel. La fin de la publicité sur les chaînes de France Télévisions doit permettre à la télévision publique de prendre davantage de risques dans la programmation, de mettre en valeur les arts et la culture, et de traiter de façon plus exigeante et approfondie les grands débats du monde d'aujourd'hui et de demain : l'environnement, la croissance durable, l'Europe, *etc.*

Cette modification du financement de la télévision publique doit s'accompagner de la redéfinition en profondeur de son identité et de sa stratégie, pour l'incarner dans un bouquet de chaînes et de services rénové. Telle est la mission fixée à la Commission pour la Nouvelle Télévision Publique, dont je vous confie la Présidence.

Votre Commission aura la responsabilité de répondre aux questions suivantes :

– Comment redéfinir l'identité et les valeurs du service public audiovisuel à l'ère du numérique ? Comment la télévision publique peut-elle mieux contribuer à l'éducation et la transmission des valeurs, de la culture, à l'apprentissage de la citoyenneté ? Comment répondre à ces différentes aspirations et exigences tout en maintenant des objectifs d'audience forts et ambitieux ?

– Comment l'absence de publicité peut-elle permettre à la télévision publique de stimuler la créativité et l'excellence en renouvelant les écritures et les formats dans tous les genres de programmes ? Comment dynamiser leur agencement dans des grilles de programmes sans publicité ?

– Quel rôle la télévision publique doit-elle jouer en matière de création artistique, audiovisuelle et cinématographique, française et européenne ? Quelles missions et obligations faut-il fixer au groupe France Télévisions ?

– Comment la télévision publique peut-elle tirer le meilleur parti des nouvelles technologies de communication et s'adapter aux nouveaux modes d'accès aux contenus audiovisuels ?

– Quel nouveau visage donner aux différentes antennes et services du « bouquet France Télévisions » ? Quelle complémentarité avec les autres offres publiques et privées ? Avec Arte en particulier ?

– Comment mesurer les performances de la télévision publique ?

En fonction du nouveau cahier des charges et des propositions de scénarios relatives à la suppression de la publicité, vous réfléchirez au nouveau modèle économique du groupe France Télévisions, qui permettra d'établir le plan d'affaires de l'entreprise pour les cinq prochaines années. Vous étudierez dans ce cadre la faisabilité d'une dotation en capital à France Télévisions dès 2008.

Ce nouveau modèle économique suppose une exigence d'efficacité et de rigueur dans l'utilisation des deniers publics, une recherche de synergies accrues et une organisation adaptée.

S'agissant des financements, vous veillerez à expertiser en profondeur les questions relatives au régime publicitaire, car la suppression de la publicité implique de prendre en compte certaines situations particulières : l'auto-promotion, le parrainage, la publicité sur les biens culturels, sur les nouveaux supports (internet, mobile), les décrochages régionaux sur France 3, et le cas de l'outre mer, où une étude d'impact est nécessaire compte tenu de l'absence ou de la fragilité d'une offre télévisuelle alternative à RFO dans certains territoires. Cette étude sera conduite en liaison avec la mission confiée au CSA sur les modalités de développement de la TNT dans les collectivités d'outre mer.

Vous examinerez deux scénarios : celui de la suppression de toute publicité dès le 1^{er} janvier 2009, et celui de la suppression progressive en commençant par exemple par la tranche 20-24h, tous les jours, au moins sur les chaînes métropolitaines de France Télévisions.

S'agissant des ressources de substitution, vous étudierez la possibilité de la mise en place d'un « panachage de ressources », incluant en particulier une contribution des chaînes de télévision privées, qui bénéficieront du report des recettes publicitaires, ainsi qu'une contribution des opérateurs de télécommunications, assise sur l'assiette la plus large possible et donc au taux le plus faible. Vous mesurerez également la capacité de France Télévisions à développer des ressources propres, notamment en termes de droits dérivés, de distribution d'œuvres ou encore de valorisation de sa marque.

Votre commission est composée de personnalités politiques et professionnelles choisies *intuitu personae*, pour leur talent et leur compétence. Pour autant cette réforme concerne tous les professionnels de l'audiovisuel et bien au-delà : elle engage la société civile, elle engage la Nation. Vous veillerez donc à associer étroitement à vos travaux les équipes de France Télévisions, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, l'ensemble des catégories et organisations professionnelles - auteurs, producteurs, diffuseurs, distributeurs, *etc.* - et à consulter très largement les Français, en utilisant tous les moyens de communication.

Compte tenu des décisions à prendre pour la mise en œuvre de cette réforme, qu'il s'agisse du travail législatif ou des conséquences pratiques pour le groupe France Télévisions, vous voudrez bien remettre un rapport d'étape à la mi-avril et vos propositions définitives avant le 31 mai 2008.

Vous disposerez pour mener votre mission de l'appui des services du Premier Ministre, des services du Ministère de la Culture et de la Communication, du Ministère de l'Économie des Finances et de l'Emploi et du Ministère du Budget des Comptes Publics et de la Fonction Publique, et vous procéderez à toutes les expertises utiles.

Je vous remercie d'avoir accepté d'assurer la conduite de cette mission et vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma sincère considération.

La commission a rendu ses conclusions le 25 juin 2008, lesquelles ont ultérieurement fait l'objet d'arbitrages par le Président de la République. **Un projet de loi a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 22 octobre afin d'assurer la traduction législative de ces réflexions** quant à l'avenir de l'audiovisuel public. À cet égard, les propositions les plus fondamentales sont les suivantes :

– la **suppression progressive de la publicité sur les chaînes publiques**. Une phase transitoire **débuterait au 5 janvier 2009**, qui verrait la disparition de la publicité des écrans entre 20 heures et 6 heures le lendemain matin. Quant à

l'échéance relative à la suppression totale de la publicité, il est fait référence au 1^{er} décembre 2011, soit la date prévue d'extinction de la diffusion en mode analogique. Des dérogations au principe de suppression de la publicité seraient néanmoins introduites, l'interdiction de diffuser des messages publicitaires ne s'appliquant qu'aux services nationaux de télévision, à l'exception de leurs programmes locaux. Notamment, la publicité resterait autorisée sur les décrochages régionaux de France 3 ainsi que sur les autres services de communication audiovisuelle édités par le groupe et les sites Internet. Au demeurant, seule la publicité commerciale serait supprimée, la publicité concernant les biens et services présentés sous leur appellation générique restant autorisée. Les campagnes d'intérêt général pourraient également continuer d'être diffusées puisqu'elles ne revêtent pas un caractère publicitaire ;

– afin de **compenser la perte de recettes** occasionnée par cette disparition progressive de la publicité, évaluée pour le groupe France Télévisions à 450 millions d'euros et pour Radio France à 23 millions d'euros, il est proposé d'**indexer la redevance audiovisuelle sur l'inflation** et d'**instaurer deux taxes**, l'ensemble des recettes ainsi dégagées devant atteindre les 473 millions d'euros :

- une taxe sur le chiffre d'affaires des opérateurs de téléphonie fixe et mobile ainsi que des fournisseurs d'accès à Internet de l'ordre de 0,9 % et qui devrait permettre de dégager 390 millions d'euros de recettes ;
- une taxe sur les recettes publicitaires des chaînes de télévision de l'ordre de 3 % et qui devrait rapporter 80 millions d'euros.

– la transformation du groupe France Télévisions en une **entreprise unique** ;

Déposé le même jour, un projet de loi organique propose la réforme de la gouvernance de France Télévisions avec un **changement des modalités de désignation de son président**, nommé par l'exécutif après avis conforme du Conseil supérieur de l'audiovisuel, sous réserve qu'une majorité qualifiée des trois cinquièmes des parlementaires des commissions concernées ne s'y oppose pas (les mêmes modalités étant applicables aux présidents de Radio France et de la holding Audiovisuel Extérieur de la France). Afin de **prévenir tout risque d'arbitraire** concernant le retrait des mandats des présidents des sociétés de l'audiovisuel public français (France Télévisions, Radio France et la société en charge de l'audiovisuel extérieur), **votre Rapporteur spécial a déposé un amendement précisant qu'un tel retrait ne peut se justifier qu'au cas où un dirigeant de l'une de ces sociétés se rendrait coupable d'un « manquement grave dans l'exercice de ses fonctions ».**

Le groupe France Télévisions a favorablement accueilli les préconisations de la commission pour la nouvelle télévision publique, soulignant que celles-ci étaient en phase avec le virage éditorial conduit depuis 2005, tandis que le projet

d'entreprise unique rejoignait les préoccupations stratégiques du groupe quant à sa modernisation et sa transformation en véritable média global ⁽¹⁾. En effet, depuis 2007, France Télévisions travaille à l'élaboration de l'organisation d'un groupe intégré et à la déclinaison de celle-ci au sein de chacune des filiales constitutives de la nouvelle entreprise. Dans ce cadre, huit chantiers d'organisation et de synergie ont été lancés fin 2007 ⁽²⁾, qui constituent une base solide pour l'organisation du futur groupe. Parallèlement, des évaluations sont menées dans le cadre du plan d'audit élaboré annuellement par la direction de l'audit (créée en mai 2003).

Rappelons également que des **économies**, dont le chiffrage n'a pu être communiqué en temps utile à votre Rapporteur spécial, **sont attendues** à terme, du fait de l'**extinction de la diffusion analogique**.

Cependant des **doutes** se font jour **quant à l'évaluation de la perte de recettes** occasionnée par la suppression progressive de la publicité. L'estimation, chiffrée à 450 millions d'euros à l'été 2008, paraissait alors réaliste. Mais la **morosité du secteur publicitaire** ainsi que la perspective de **transposition de la directive SMA** (passage à un décompte par heure d'horloge, autorisation d'une deuxième coupure dans les œuvres, augmentation du volume horaire autorisé) pourraient modifier la donne.

À cet égard, afin de constater et le cas échéant de combler l'éventuel écart entre les prévisions de pertes de recettes publicitaires et leur montant effectif, **votre Rapporteur spécial préconise de convenir d'une clause de « rendez-vous »** courant 2009 entre France Télévisions et l'État.

Quant au passage à l'entreprise unique, il faut s'attendre à d'inévitables surcoûts notamment induits par la renégociation des conventions collectives au sein du groupe.

Néanmoins, **votre Rapporteur spécial tient à souligner la formidable opportunité** que constitue cette réforme. En effet, le groupe **France Télévisions** va se trouver **libéré d'une contrainte** particulièrement forte qui était en outre **susceptible de peser sur ses choix éditoriaux** : la recherche d'annonceurs. Par ailleurs, à l'heure où le marché publicitaire télévisuel est en décroissance, le **financement du groupe via les crédits budgétaires sécurise les recettes** de France Télévisions et lui offre une visibilité financière propre à lui permettre de développer une stratégie ambitieuse.

(1) Soulignons à cet égard qu'en 2007 les sites internet de France Télévisions ont enregistré une fréquentation moyenne de 18 millions de connexions par mois, soit une croissance de 37 % par rapport à 2006.

(2) Ces huit chantiers couvrent les domaines suivants : études, acquisition de programmes, programmes jeunesse, production, moyens de fabrication de l'information et des programmes, finances, ressources humaines, technologies.

En contrepartie d'un financement assuré et non intrusif en matière de politique éditoriale, il convient donc que France Télévisions prenne des **engagements clairs tant en termes de contenus éditoriaux qu'en termes de gestion.**

Quant aux programmes, le groupe s'est d'ores et déjà engagé sur plusieurs points :

– à la faveur de la réforme des « décrets Tasca », l'accord entre France Télévisions, les syndicats de producteurs et les sociétés d'auteurs prévoit que la création soit financée à hauteur de 20 % du chiffre d'affaires à l'horizon 2012 (18,5 % en 2009 et 0,5 point supplémentaire par an jusqu'en 2012) ;

– dans le cadre de la révision du cahier des missions et des charges, l'assurance donnée par le groupe de diffuser une émission à vocation culturelle par jour, des programmes relatifs à l'histoire, la science et le développement durable, des émissions littéraires, ou encore de proposer des rendez-vous réguliers pour le spectacle vivant.

Concernant la gestion, les engagements doivent être poussés plus loin. Le financement de France Télévisions par la ressource publique implique que le groupe satisfasse les conditions d'un équilibre financier. Si celui-ci ne devait pas être atteint, la charge due au déficit serait reportée sur les contribuables, une hypothèse difficilement acceptable. Par conséquent, il conviendrait que :

– dans le cadre de son COM et de son plan d'affaires, France Télévisions s'engage clairement en faveur de l'atteinte et du maintien d'un équilibre financier ;

– les procédures de gouvernance interne soient renforcées avec le développement de l'audit interne et le recours plus systématique à la procédure de reprévision.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, il est proposé d'affecter 2 039,1 millions d'euros à France Télévisions au titre du produit de la redevance audiovisuelle, soit une augmentation de 2,7 % par rapport à 2008.

Notons qu'en 2007, France Télévisions enregistre des résultats financiers positifs. Son chiffre d'affaires consolidé s'établit à 2 927,7 millions d'euros, en augmentation de 2,6 % par rapport à l'année précédente. Le résultat d'exploitation atteint 32,4 millions, une somme supérieure à celle inscrite au budget prévisionnel. Le résultat net consolidé part du groupe s'établit à 22,2 millions d'euros, contre 13 millions d'euros en 2006.

S'élevant à 1 857,2 millions d'euros, le **coût de la grille a progressé de 2,4 % en 2007**. Cet accroissement s'explique par une politique volontariste fondée sur la stratégie de bouquet, la **confirmation du virage éditorial** amorcé en

2005, le renforcement de la différenciation des chaînes du groupe relativement aux chaînes privées, mais aussi par le **recul des audiences**. Ainsi entre 2007 et 2008, la part d'audience de France 2 a baissé de 6 % et celle de France 3 de 7,6 %. Ce recul des audiences s'explique notamment par la concurrence accrue des « nouvelles » chaînes, du câble, du satellite, et depuis deux ans, des chaînes de la TNT.

ÉVOLUTION DES COÛTS DE GRILLE DE FRANCE TÉLÉVISIONS

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	Budget 2008	Budget rectificatif 2008
France 2	730,7	741,9	778	788,6	800,3	789,4
France 3	728,5	749,8	755	771,0	791,9	783,6
France 4	–	10,8	14,6	17,8	21,1	21,0
France 5	96,7	103,7	107,8	114,7	121,0	119,6
RFO	71,7	152,6	156,9	165,1	170,3	170,3
Groupe FTV	1 627,6	1 758,8	1 812,3	1 857,2	1 904,6	1 883,9

Source : France Télévisions

2.– Les chaînes du groupe France Télévisions : des problématiques différenciées

Afin d'assurer la mise en œuvre des réformes précédemment décrites et d'accompagner le développement du groupe France Télévisions, le projet de loi de finances pour 2009 propose de porter la dotation publique lui revenant à **2 039,1 millions d'euros, soit une progression de 2,7 % par rapport à 2008**. Cette dotation a été calculée comme suit :

– une dotation de 2 043,3 millions d'euros conformément au COM 2007-2010 ;

– une diminution de la dotation de 4,3 millions d'euros du fait de la reprise par l'État, à compter de 2009, du versement d'une subvention de même montant à TV5 Monde.

**RÉPARTITION DE LA REDEVANCE 2008
ENTRE LES CHAÎNES DU GROUPE FRANCE TÉLÉVISIONS**

(en millions d'euros)

	Budget 2008	Clé de répartition (en %)
France 2	662,8	34,07
France 3	852,2	43,81
France 4	30,1	1,55
France 5	163,9	8,43
RFO	236,3	12,15
Total France Télévisions	1 945,3	100

Source : France Télévisions

L'augmentation de 65,8 millions d'euros (soit 3,5 %) de la redevance audiovisuelle entre 2007 et 2008 a permis au groupe France Télévisions de poursuivre le déploiement de la TNT sur le territoire, de développer des programmes en haute définition, de renforcer la grille des chaînes de la TNT, de poursuivre le virage éditorial amorcé en 2005 et de renforcer son développement multimédia, notamment sur internet et la TMP.

En outre, une stratégie de clarification du positionnement et de l'identité de chaque chaîne a été poursuivie, afin de renforcer la complémentarité des antennes :

- France 2, chaîne de l'information et des événements ;
- France 3, chaîne de la générosité et de la proximité ;
- France 4, chaîne où tout est spectacle ;
- France 5, chaîne de la découverte et du savoir ;
- France Ô, chaîne de la mixité et de la diversité culturelle.

L'augmentation des ressources en 2008 a permis d'accroître le budget des chaînes, mais dans des proportions différentes.

France 2 a bénéficié d'une augmentation de son budget de 3,4 %, soit une hausse de 21,6 millions d'euros en valeur. Une telle évolution lui permet de maintenir une **part stable dans le budget total du groupe** France Télévisions à 34,07 % contre 34,12 % en 2007. Cette augmentation conforte la volonté du groupe de renforcer l'engagement de France 2 en faveur de la création et des événements.

L'augmentation du budget de **France 3** de 2,5 % en 2008, soit 20,4 millions d'euros en valeur, lui a permis de conserver la **première place dans le budget total du groupe**, à 43,81 % contre 44,26 % en 2007. Cet accroissement s'explique principalement par la volonté de maintenir la qualité et l'efficacité des grilles nationales et régionales dans un contexte de concurrence accrue des chaînes de la TNT.

LA RÉFORME DE LA FILIÈRE PRODUCTION DE FRANCE 3 : BILAN À UN AN

Rappelons à titre préalable que la **filière de production de France 3** a été créée lors du démantèlement de l'ORTF. Elle se déployait sur six stations régionales et bénéficiait de moyens importants (470 personnes, soit 10 % des effectifs de la chaîne).

Du fait de **coûts structurels importants**, la filière de production de France 3 **n'a jamais pu être réellement compétitive** face au secteur privé, l'activité production présentant systématiquement des comptes négatifs dans les comptes annuels de la chaîne.

En conséquence, une **réforme** de la filière de production de France 3 a été présentée aux instances sociales nationales de la chaîne. Sa mise en œuvre a **débuté au 1^{er} septembre 2007**. L'objectif est de **revenir à l'équilibre économique** de la filière production **à la fin de l'année 2009** en agissant à la fois sur le chiffre d'affaires et sur les charges, avec un **plan d'économies de 7 millions d'euros**.

La réforme suppose également une **réorganisation de la filière**, qui doit passer d'une organisation en « plaques régionales » fortement décentralisée à une organisation centralisée afin de fluidifier la ligne hiérarchique et d'optimiser la politique du personnel. Cette nouvelle organisation a d'ores et déjà permis d'alléger les structures d'encadrement et d'optimiser la gestion et la planification des personnels (- 1,1 million d'euros entre juin 2007 et juin 2008 et réduction du volume d'équivalents temps plein de - 48,7 sur la même période, malgré une hausse de l'activité en 2008).

France 4 enregistre une **hausse importante de son budget** avec 26,7 % d'augmentation, soit 6,7 millions d'euros en valeur. Son poids dans le budget total du groupe passe donc à 1,5 % en 2008, contre 1,2 % en 2007. Cette augmentation trouve son explication principale dans l'enrichissement éditorial de la chaîne *via* une offre de programmes inédits, ainsi que dans la volonté du groupe France Télévisions de s'imposer sur la TNT. Les **résultats** enregistrés par une chaîne qui a fêté ses trois ans le 31 mars 2008 sont **encourageants**. Ayant précisé son positionnement en visant plus particulièrement les 15-34 ans, elle a vu son audience multipliée par deux sur les douze derniers mois.

France 5 a vu son budget s'accroître de 6,3 %, soit 9,7 millions d'euros en valeur. La chaîne enregistre ainsi une hausse de son poids dans le budget total du groupe, à 8,4 % contre 8,2 % en 2007. Une telle augmentation des ressources doit lui permettre d'affirmer encore davantage sa différence et sa ligne éditoriale (connaissances, culture, décryptage et découverte). France 5 poursuit également son développement dans le numérique en proposant davantage de soirées inédites.

L'augmentation du budget de **RFO** de 3,2 % en 2008, soit 7,4 millions d'euros en valeur, traduit le **maintien de son poids dans le budget de France Télévisions**, sa part passant de 12,18 % en 2007 à 12,15 % en 2008. Cet accroissement des moyens a notamment permis le renforcement de la ligne éditoriale de France Ô sur la TNT. Il convient en outre de souligner les efforts réalisés par RFO en termes de gains de productivité. Ainsi, l'offre de programmes a progressé d'environ 34 % entre 2005 et 2007, tandis que sur la même période, l'augmentation des effectifs se limitait à 1,7 %. Par ailleurs, la poursuite de la maîtrise des effectifs se confirme en 2008 avec le maintien (voire la légère diminution) du niveau atteint en 2007, avec une cible d'effectifs moyens sur l'exercice de 1 973 équivalents temps plein, un objectif en bonne voie de réalisation à l'aune des résultats constatés à la mi-année. Notons que dans le cadre dans la version initiale du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, RFO et France Ô ne seraient pas concernées par la suppression de la publicité sur leurs antennes.

Au-delà des préoccupations budgétaires et financières qui l'habitent, votre Rapporteur spécial tient à saluer l'action menée par le groupe France Télévisions pour la promotion de la diversité en son sein et sur ses antennes.

L'ENGAGEMENT DE FRANCE TÉLÉVISIONS POUR LA PROMOTION DE LA DIVERSITÉ

LE « PLAN D'ACTION POSITIVE POUR L'INTÉGRATION »

Lancé le 28 janvier 2004, le « **Plan d'Action Positive pour l'Intégration** » (PAPI), fait l'objet d'un bilan annuel destiné à la présidence de France Télévisions et aux directions des chaînes du groupe, avant transmission aux tutelles.

Élaboré pour combler le retard constaté en matière de diversité ethno-culturelle, ce plan d'action, coordonné par le délégué intégration et diversité du groupe M. Edouard Pellet, s'articule autour de **trois volets** : un volet éditorial, un volet ressources humains et un volet éthique.

Le **volet éditorial** est traité au niveau des cellules programmes installées au sein de chaque chaîne. La diversité recherchée dans les programmes n'obéit pas à une quelconque logique de quotas ou de comptabilisation, qui serait par ailleurs fort éloignée de la tradition philosophique et juridique française. Toutefois des efforts sensibles et visibles ont été accomplis afin d'améliorer la perception de la diversité culturelle :

- au niveau du public et des candidats participant aux émissions « phares » des chaînes (jeux, magazines et divertissements en particulier) ;
- dans le choix des présentateurs et chroniqueurs ;
- dans le choix des comédiens dans les domaines de la fiction, des feuilletons et des téléfilms.

En outre le contenu des programmes évolue, avec notamment la mise en valeur des cultures étrangères dans leur dimension quotidienne, la diffusion de fictions historiques permettant de réduire les représentations minorantes empreintes de préjugés ou encore le soutien apporté à des œuvres cinématographiques propres à faire évoluer ces représentations (*Persepolis*, *la Graine et le mulet*, *Entre les murs*).

Le **volet ressources humaines** vise à offrir à tous, à compétences et capacités égales, les mêmes opportunités de formation et d'accès à l'emploi. Une cellule ressources humaines, constituée de deux représentants par chaîne (un journaliste et un représentant de la direction des ressources humaines), inscrit son action dans trois axes :

– l'accès à l'emploi et à la formation, avec la distribution de bourses, la conclusion de contrats (contrats d'apprentissage, de professionnalisation). Au total ce sont près de 94 contrats et bourses qui ont été conclus ou attribués en quatre ans ;

– la promotion interne, avec l'octroi d'une vingtaine de promotions au sein du groupe France Télévisions et qui ont bénéficié aussi bien à des journalistes qu'à des personnels techniques et administratifs ou des cadres supérieurs ou dirigeants ;

– la formation et la sensibilisation des collaborateurs du groupe France Télévisions, avec la conduite d'une analyse qualitative portant sur la représentation de la diversité au sein du groupe, suivie de formations spécifiques à destination des personnels.

Le **volet éthique** vise quant à lui à sensibiliser, par la réflexion et par l'échange, aux questions liées à l'intégration dans les différents métiers de l'audiovisuel. Dans cette optique, la Fondation France Télévisions apporte son soutien aux initiatives et manifestations rassemblant experts, acteurs associatifs et professionnels des médias français et étrangers.

Rappelons enfin qu'un projet du programme communautaire *Equal* est en cours de préparation pour la période 2008-2011. Intitulé REC (Rétablissement de l'Égalité des Chances), il vise à dépasser la stricte problématique de la multiplicité ethno raciale pour englober notamment la diversité des genres, des sexes et des handicaps.

B.- ARTE-FRANCE : UNE STRATÉGIE D'ADAPTATION QU'IL CONVIENT DE SOUTENIR

1.- Une politique de diversification et de modernisation qui porte ses fruits

Selon les propres termes de son président, Jérôme Clément « *Globalement, la situation est assez bonne* ». En effet, la chaîne culturelle franco-allemande enregistre de bons résultats en termes d'audience, supportant la concurrence de la TNT, parvenant à toucher un public plus diversifié, et continuant d'accompagner la dynamique des nouveaux supports de consommation audiovisuelle.

ARTE-France **consolide son audience, parvenant à toucher un public plus large**. Ainsi, sur la période estivale 2008 la chaîne enregistre une audience de 4,5 %. Sur le terrain du numérique, elle se situe à 2,2 % de part d'audience. Au total, ARTE-France se maintient autour de 3 % d'audience, ce qui témoigne d'une bonne résistance à la concurrence des chaînes de la TNT.

Parallèlement, la chaîne **poursuit son action volontariste en direction des nouveaux supports**, ce qui lui permet à la fois d'accroître sa visibilité et de diversifier son audience en touchant un public plus jeune jusque-là relativement éloigné de la chaîne. Au premier semestre 2008 le site arte.tv enregistre ainsi 2,3 millions de visites en moyenne mensuelle (en augmentation de 20 % par rapport à 2007). Le site ARTE+7, qui propose depuis le 1^{er} octobre 2007 une

sélection de programmes de la chaîne en accès gratuit pendant une semaine en *streaming* (non stockable sur l'ordinateur), fait état 800 000 visionnages par mois.

Également, ARTE-France se positionne clairement en faveur du **développement de la haute définition**. La chaîne a obtenu, par exercice de son droit de préemption par le Gouvernement, un canal plein de diffusion numérique, avec pour objectif de toucher à terme 85 % de la population.

2.– Financer le développement sur les nouveaux supports

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, il est proposé de porter l'affectation du produit de la redevance audiovisuelle bénéficiant à ARTE-France à **232,3 millions d'euros**, soit une **progression de 4 %** par rapport à l'année précédente (+ 9 millions d'euros).

Une telle **revalorisation est conforme au COM** signé en mars 2007. Elle **pourrait cependant s'avérer insuffisante** eu égard aux dépenses auxquelles la chaîne va devoir faire face à moyen terme. En effet, ses marges de manœuvre semblent réduites, trois points restant potentiellement problématiques :

– le **développement de la haute définition** va nécessiter en année pleine près de 9 millions d'euros d'investissements non prévus ;

– la présence sur le secteur de la **télévision mobile personnelle** devrait coûter 1 million d'euros, qui ont été provisionnés et sont donc autant de crédits non immédiatement mobilisables ;

– les **frais du fonctionnement du groupement d'intérêt public « France Télé Numérique »** en charge de l'extinction de la diffusion analogique n'ont pas été prévus dans le cadre du COM et sont estimés à 600 000 euros.

Au total, la poursuite du développement de ARTE-France sur les nouveaux supports nécessiterait donc près de 10,6 millions d'euros supplémentaires. Ces **dépenses découlant d'évolutions non prévues initialement dans le COM**, puisqu'ayant eu lieu postérieurement à sa signature, il paraît légitime de procéder à une renégociation de celui-ci et d'acter ces changements et leurs implications financières dans le cadre d'un **avenant** ⁽¹⁾.

(1) Rappelons que le COM d'ARTE-France couvre la période 2007–2011

C.– RADIO FRANCE : RENFORCER LA VALEUR AJOUTÉE DU SERVICE PUBLIC RADIOPHONIQUE

1.– La stratégie suivie par Radio France

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, il est envisagé d'affecter **559,7 millions d'euros** à Radio France, un montant en **augmentation de 3,7 %** par rapport à 2008.

Un tel accroissement doit permettre de **renforcer la valeur ajoutée éditoriale de service public** de Radio France au sein du paysage radiophonique français, grâce à une programmation de qualité, tout en maintenant son audience et en s'efforçant de prendre en compte tous les publics.

En 2007, Radio France a été quotidiennement écoutée par 26 % de la population âgée de plus de 13 ans, soit plus de 13,8 millions de Français. Avec ses sept chaînes généralistes, thématiques et de proximité (France Inter, France Info, France Bleu, France Culture, France Musique, FIP et le Mouv') et quatre formations musicales (l'Orchestre national de France, l'Orchestre philharmonique de Radio France, le Chœur et la Maîtrise de Radio France), le groupe propose l'offre la plus variée du paysage radiophonique français.

Dans un souci de renforcement des missions de service public, de complémentarité des chaînes de Radio France entre elles et de consolidation de leur audience face au développement de la concurrence, des objectifs éditoriaux spécifiques à chacune des chaînes ont été définis dans le cadre du COM 2006-2009 :

– pour **France Inter** : rénover la grille des programmes dans le respect de ses valeurs pour retrouver la confiance des auditeurs. Une première réorganisation de la grille a eu lieu à la rentrée 2006, quelques ajustements étant intervenus durant l'année 2007 ;

– 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 ;

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

L'un des axes de développement de Radio France tel que fixé par le COM repose sur **l'accroissement et la diversification de ses offres sur tous les supports numériques existants** : bouquets satellitaires, offres ADSL, sites Internet et *podcasting*, TNT. Radio France a choisi de défendre le déploiement d'un réseau numérique dédié qui apparaît nécessaire, en complément de tous ces supports, pour mettre en valeur les caractéristiques propres du média radio.

Ainsi, Radio France **renforce son action de préparation au lancement de la radio numérique** en poursuivant l'amélioration de son appareil de production, notamment en développant un socle technique commun pour ses sites Internet qui favorisera la convergence de la production des données associées qui seront déclinées sur les différents supports numériques. Des maquettes techniques ont par ailleurs été réalisées afin de tester la chaîne complète de la radio numérique, depuis la production jusqu'à la diffusion, tant sur le plan de la qualité sonore que de la mise à disposition de contenus multimédias associés. Enfin, au niveau des programmes, des « référents radio numérique » ont été désignés afin de concevoir et de réaliser des cas concrets de transformation de produits « radio traditionnelle » en produits « radio numérique ».

2.– Le chantier de la Maison de Radio France : les aléas de la maîtrise des coûts

Les travaux de **réhabilitation de la Maison de Radio France** ont avant tout été entrepris afin de **mettre le bâtiment aux normes de sécurité**. Il s'agit donc d'un chantier d'une nécessité absolue que la société et l'État ne pouvaient en aucun cas différer.

Toutefois, le **projet a pris du retard et les coûts ont été régulièrement revus à la hausse**. Le COM 2006-2009 prévoyait un financement de l'investissement à hauteur de 241 millions d'euros sur la période 2004-2013, auxquels s'ajoutaient 47 millions d'euros au titre des coûts de fonctionnement, soit un total de 288 millions d'euros. La dernière évaluation globale, menée en avril 2008, chiffre le coût du projet à 351 millions d'euros pour l'investissement pour 420 millions d'euros au total. Les réponses des entreprises aux derniers appels d'offres de l'été 2008 laissent craindre de nouveaux surcoûts : par rapport à l'évaluation d'avril 2008, l'investissement serait en dépassement de l'ordre de 70 millions d'euros.

Plusieurs phénomènes expliquent une augmentation aussi importante des coûts, notamment :

– le **re-dimensionnement du projet** avec en particulier la **construction d'un parking et d'un auditorium de 1 500 places**, investissement au demeurant primordial pour le développement de la politique culturelle menée par Radio France ;

– l'installation d'un **orgue dans l'auditorium**, pour un coût de 5 millions d'euros ;

– des **travaux supplémentaires de désamiantage**, pour un coût de 7,1 millions d'euros ;

– le **rephasage des travaux**, avec un achèvement du chantier dorénavant prévu pour 2015 et un effet inflation renforcé (2,5 % d'inflation prévus dans le COM, estimation bien inférieure à l'inflation effective), qui a augmenté le coût d'environ 50 millions d'euros ;

– la **réévaluation de la provision pour aléas**, initialement fixé à 5 % des coûts des travaux et réactualisée à 8 % compte tenu de la complexité et de la durée du projet.

D.– L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL : LE SUCCÈS CONFIRMÉ D'UNE POLITIQUE PATRIMONIALE AMBITIEUSE

1.– Une bonne gestion portée par la dynamique du contrat d'objectifs et de moyens

Rappelons au préalable que le COM de l'Institut national de l'audiovisuel a été conclu pour la période 2005-2009. Au terme de la troisième année d'exécution du contrat, et comme l'année précédente, la **quasi-totalité des indicateurs**, soit 15 sur 18, **ont atteint voire dépassé les objectifs fixés**. Seuls 3 n'ont pas atteint les cibles fixées par le COM :

– la part des supports physiques en environnement contrôlé est de 58 %, pour un objectif fixé à 70 %. Ainsi, sur les 5,3 millions d'éléments physiques de support, 3 millions sont conservés en environnement contrôlé, à température et hygrométrie constante. Cet objectif intégrait la construction sur le site des Essarts, propriété de l'INA depuis décembre 2005, de deux nouvelles unités de stockage. Initialement prévu en 2006-2007, le chantier a été reporté. De fait, le taux de 70 % de conservation contrôlée ne pourra être atteint avant la dernière année du contrat, en 2009 ;

– le taux d'occupation du centre de consultation de l'inathèque à la Bibliothèque nationale de France (BNF) n'atteint que 50 %, comme l'année précédente, pour une cible de 65 %. L'analyse de cette situation confirme une évolution de la demande universitaire liée à la réforme « Licence, Master, Doctorat » qui s'attache davantage à l'identification des ressources qu'à l'analyse détaillée des corpus élaborés, très consommatrice de temps. De même, le succès

du site ina.fr, qui permet d'effectuer des recherches documentaires affranchies de tout déplacement physique, peut expliquer un tel état de fait. Un plan de communication et d'information auprès des publics universitaires et scientifiques est en préparation afin de dynamiser la fréquentation du centre de consultation l'inathèque ;

– la part des frais généraux dans l'ensemble des charges d'exploitation atteint 4 %, ce qui est supérieur à l'objectif de limitation à 3,8 % inscrit dans le COM. Cependant un tel résultat est paradoxalement lié à la bonne maîtrise des charges d'exploitation, qui s'élèvent à 99 millions d'euros pour un montant budgété à 100,7 millions d'euros, ce qui pousse mécaniquement à la hausse la part des frais généraux, ceux-ci étant étalonnés sur le budget initial.

2.– Une politique patrimoniale utilisant efficacement l'internet

Le présent projet de loi de finances se propose d'affecter à l'INA **86,2 millions d'euros** au titre du produit de la redevance audiovisuelle, un montant en **progression de 3,4 %** par rapport à 2008.

Une telle revalorisation doit permettre à l'INA de **poursuivre sa politique patrimoniale**, laquelle revêt deux aspects : la sauvegarde et l'enrichissement des collections d'une part, leur valorisation et leur exploitation d'autre part.

Concernant la **sauvegarde et l'enrichissement des collections**, l'INA va poursuivre le plan de sauvegarde et de numérisation (PSN) des fonds menacés de dégradation physico-chimique lancé en 1999. **En 2007, 45 % des archives menacées ont été sauvegardées en numérique** (objectif de 41 % dans le COM), et 34 000 heures de télévision et de radio ont été thématiques ou éditorialisées (objectif de 30 000 heures). À l'échéance du COM en 2009, la moitié des fonds menacés sera définitivement préservée, dont 100 % des fonds vidéo. **La sauvegarde intégrale des collections est prévue à l'horizon 2015**, avec un total de plus de 800 000 heures de programmes audiovisuels enregistrés sur des supports analogiques périssables qui seront alors préservés et dont la conservation pérenne sera assurée.

L'**enrichissement des collections** se poursuit par l'acquisition et la mise en valeur des fonds. L'INA a dépassé l'objectif du nombre de chaînes de radio et de télévision captées au titre du **dépôt légal** avec 101 chaînes pour une cible de 99 (dont 84 chaînes de télévision et 17 chaînes de radio). En 2009, à l'échéance du COM, ce nombre sera porté à 120.

Concernant la **valorisation et l'exploitation des collections**, l'INA s'emploie à poursuivre la construction d'une offre riche, dans le respect des ayants droit. Ainsi, le nombre d'heures accessibles en ligne pour les professionnels (par le biais du service inamediapro.com) comme pour le grand public au travers d'une offre payante et gratuite (avec le site ina.fr)⁽¹⁾, qui enregistre en moyenne 1 million

(1) Une nouvelle version du site devrait être disponible début 2009.

de visites par mois) dépassent les objectifs ⁽¹⁾. En outre, il convient de souligner que l'INA a rattrapé son retard de 2006 quant aux points de consultation hors BNF avec la création de deux points fin 2007, à Marseille et à Lyon. Enfin, notons que l'INA envisage un projet de chaîne de télévision construite à base d'archives provisoirement baptisée INATV.

Quant à l'exploitation des collections, elle a atteint de bons résultats. Le chiffre d'affaires des cessions de droits s'élève à 16 millions d'euros en 2007, pour une cible de 12 millions inscrite dans le COM.

3.– Une action ouverte sur le monde éducatif et culturel

De par sa mission de collection, d'enrichissement, de sauvegarde et de transmission du patrimoine audiovisuel, l'INA est un acteur essentiel du secteur éducatif et culturel. Un tel rôle a trouvé sa consécration avec **l'ouverture en octobre 2007 de l'École supérieure de l'audiovisuel et du numérique** (ou INA'Sup), dont l'objectif est de répondre aux nouveaux besoins du monde de la production et de la valorisation des contenus audiovisuels induits par l'alliance de l'industrie audiovisuelle et des technologies numériques.

Premier pôle européen de formation aux métiers de l'audiovisuel et du multimédia, l'INA déploie des actions de formation continue, à l'échelle nationale et internationale, propose différents parcours de formation initiale ⁽²⁾, et développe une offre de formations diplômantes dans une approche « métier » ⁽³⁾ permettant d'acquérir les compétences professionnelles recherchées dans le secteur audiovisuel.

Enfin, notons que l'INA **envisage de renforcer les relations et les synergies entre les différents acteurs de l'image dans le secteur de l'enseignement supérieur** en France en développant un « pôle image » notamment ouvert aux sciences « dures » (mathématiques, physique, informatique) intéressées par ce domaine.

(1) En 2007 le nombre d'heures accessibles aux professionnels atteint 441 862 pour une cible de 385 000 heures. Le nombre d'heures accessibles pour le grand public atteint 17 446 heures pour une cible de 15 000.

(2) L'offre de formations initiales de l'INA couvre un large éventail, du niveau BTS à l'enseignement supérieur de type Master.

(3) Quelques exemples de formations « métier » : scénariste télévision, scripte, monteur, opérateur de prise de vues, éclairagiste, chargé de production et de post-production, technicien d'exploitation son, technicien d'exploitation des équipements audiovisuels.

IV.– L'AUDIOVISUEL PUBLIC EXTÉRIEUR : UNE VÉRITABLE REFONDATION

A.– ASSURER LE RAYONNEMENT INTERNATIONAL DE LA FRANCE : LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR

1.– Des critiques récurrentes

Ainsi que l'a rappelé votre Rapporteur spécial à plusieurs reprises, **l'audiovisuel extérieur français a fait l'objet de nombreuses critiques** liées à l'empilement des structures avec la multiplicité des tutelles, 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 synergie entre des intervenants dont les missions sont pourtant complémentaires. Cependant, la refondation d'un audiovisuel extérieur plus adapté et plus efficace ne saurait se concrétiser sans une clarification préalable du discours et de la position de l'État-actionnaire, dont la stratégie et les orientations en matière de politique audiovisuelle extérieure apparaissent souvent opaques, parfois contradictoires.

C'est pourquoi **votre Rapporteur spécial se réjouit de l'engagement du chantier de réforme de l'audiovisuel extérieur, initié par le Président de la République à l'été 2007** et placé au rang des priorités assignées à la ministre de la Culture et de la communication.

Parallèlement, votre Rapporteur spécial s'était rapproché des magistrats de la troisième chambre de la Cour des comptes, afin d'évoquer les modalités de collaboration entre le Parlement et la haute juridiction financière. Ce travail conjoint a donné lieu à un **rapport d'information** ⁽¹⁾ présenté par votre Rapporteur spécial au nom de la commission des Finances, et qui analyse les déficiences de la politique audiovisuelle extérieure avant d'envisager les pistes d'une réforme trop longtemps différée.

Pilotée par l'Élysée, une « **mission de concertation et de propositions sur l'audiovisuel extérieur** » s'est mise en place. À l'issue de nombreuses auditions, au cours desquelles votre Rapporteur spécial a été entendu le 25 octobre 2007, un rapport a été présenté en décembre 2007 par Jean-David Lévitte, conseiller diplomatique du Président de la République, et Georges-Marc Benamou, alors conseiller à la présidence de la République pour la culture et l'audiovisuel.

L'objectif consiste à offrir une alternative au choix largement binaire entre les médias anglo-saxons (CNN, BBC) et ceux du Golfe (Al-Jazeera). Notre pays doit ainsi pouvoir **proposer un « alter-media global »**, ainsi que le désigne le rapport Benamou-Lévitte, **fondé sur les valeurs de la France et de la francophonie**.

(1) *Rapport d'information de M. Patrice Martin-Lalande n° 1087 « Audiovisuel extérieur de la France : nouvelles analyses pour mieux réformer ».*

Une **double mission** est assignée à l'audiovisuel extérieur français :

– une mission **d'influence**, la France devant rivaliser avec les grands médias internationaux ;

– une mission **culturelle**, la France devant promouvoir ses valeurs - démocratie et confrontation des opinions, défense du multilatéralisme, diversité culturelle, laïcité, art de vivre... – à côté des médias anglo-saxons ou arabes.

Toutefois si les objectifs assignés à l'audiovisuel extérieur sont clairs, les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir sont plus difficiles à définir, l'audiovisuel extérieur pâtissant notamment d'une organisation complexe et floue, tant du côté de l'actionnariat que du côté des médias utilisés ⁽¹⁾. Il s'agissait donc parallèlement de réformer la structure afin d'assurer un pilotage clair, préalable indispensable à la définition, à la poursuite et à la réalisation des objectifs de notre politique audiovisuelle extérieure.

2.– Le temps de la réforme : des structures rénovées pour un pilotage opérationnel clarifié

a) Le regroupement institutionnel des sociétés de l'audiovisuel extérieur français : la création de la holding AEF

Les réflexions apportées par le rapport Bénamou-Lévitte ont été suivies de réalisations concrètes, dont la plus structurante pour l'avenir de l'audiovisuel extérieur français est certainement la **création d'une société holding ayant vocation à regrouper l'ensemble des participations publiques dans les sociétés de l'audiovisuel extérieur (RFI, France 24 et TV5 Monde), à l'exception de Canal France Internationale (CFI)** dont la vocation de coopération serait affirmée, la faisant de fait sortir du champ de l'audiovisuel extérieur. À terme, AEF doit donc détenir 100 % de France 24 et de RFI, ainsi que 49 % de TV5 Monde.

Cette réforme des structures vise à mieux coordonner un ensemble qui apparaissait disparate et de réaliser un maximum de synergies (notamment la mutualisation des fonctions support) entre les différents acteurs. Ainsi, le 4 avril 2008, était créée la société par actions simplifiée « SNCF-A2 », ultérieurement renommée **société Audiovisuel extérieur de la France (AEF)** et dont l'État est seul propriétaire du capital de 37 000 euros.

Cette holding a notamment pour objectif d'accroître de façon significative la visibilité des sociétés de l'audiovisuel extérieur et la qualité des programmes présentés tout en développant les synergies entre elles de façon à proposer une offre audiovisuelle originale et plurimédia, reflet de valeurs de la France et de la francophonie.

(1) Voir le rapport spécial de M. Patrice Martin-Lalande n° 276 annexe 26 sur le projet de loi de finances pour 2008 : mission Médias et Avances à l'audiovisuel public.

AEF a également pour mission de définir une stratégie globale et cohérente, donnant des priorités stratégiques claires en termes de publics visés et d'objectifs géographiques, ainsi qu'en termes de moyens de diffusion pour chaque zone géographique, conformément aux remarques formulées par votre Rapporteur spécial dans le rapport d'information n° 1087 précité.

Ainsi, M. Alain de Pouzilhac, président-directeur général d'AEF, a présenté un plan d'action stratégique pour la période 2009-2013 assorti d'un plan de financement pluriannuel et qui devrait constituer la base du futur contrat d'objectifs et de moyens commun à l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel extérieur et négocié entre AEF et l'État.

b) La sortie de Canal France International du périmètre de l'audiovisuel extérieur

Canal France International (CFI), société anonyme filiale du groupe France Télévisions (75 %) et d'ARTE-France (25 %), est l'opérateur de la coopération audiovisuelle publique française et met en place, principalement sur financements publics, des actions d'appui aux télévisions des pays en développement. CFI a progressivement construit un réseau de 150 télévisions partenaires dans 96 pays en Afrique, en Asie, en Europe centrale et orientale, dans le monde arabe et en Amérique latine, qui bénéficient de conseils, d'expertises, de formations et de la fourniture de programmes.

À la faveur de la réforme de l'audiovisuel extérieur, **CFI doit devenir un véritable opérateur de l'aide publique au développement** qui va concentrer ses moyens sur un programme resserré d'appui à la modernisation des médias du Sud. De fait, dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est proposé que le ministère des Affaires étrangères et européennes conserve la pleine maîtrise des moyens budgétaires qui accompagnent cette politique, en basculant les crédits relatifs au financement de CFI des crédits de l'audiovisuel extérieur (programme 115 *Audiovisuel extérieur de la France* de la mission *Médias*) pour les rattacher au programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*.

c) Le reprofilage des tutelles

À la réforme de la structure institutionnelle de l'audiovisuel extérieur français a répondu l'évolution de la place et de la vocation des différentes tutelles en charge de la politique audiovisuelle extérieure de la France.

Le **constat est en effet partagé** par l'ensemble des acteurs : l'audiovisuel extérieur souffre d'une **déficience de pilotage politique et administratif**. Ainsi, certaines sociétés doivent parfois dialoguer avec plusieurs administrations différentes, dont les positions ne sont pas systématiquement claires, cohérentes et coordonnées : la direction de l'Audiovisuel de la direction générale de la Coopération internationale et du développement (DGCID) au sein du ministère

des Affaires étrangères et européennes, la direction du Développement des médias des services du Premier ministre, le ministère de la Culture et de la communication, la direction du Budget, ou encore l'Agence des participations de l'État.

La volonté d'**unifier le discours de l'État-actionnaire et d'assurer la cohérence du pilotage des sociétés de l'audiovisuel extérieur** n'est pas nouvelle. Le conseil de l'audiovisuel extérieur de la France (CAEF) avait été créé à cet effet. Toutefois, cette instance n'ayant plus été réunie depuis 1996, force est de constater qu'elle ne constituait sans doute pas l'outil le plus adapté au pilotage de la politique audiovisuelle extérieure.

Pour 2009, il est prévu de **réviser l'architecture des tutelles**. Une telle réforme a des implications sur la structure budgétaire. Ainsi, alors que la mission *Médias* comptait en 2008 deux programmes consacrés à l'audiovisuel extérieur (*Chaîne française d'information internationale* et *Audiovisuel extérieur*), il est proposé, dans le cadre du présent projet de loi de finances, de réunir les crédits des différentes entreprises de l'audiovisuel extérieur – AEF, France 24, RFI et TV5 Monde – ainsi que la subvention versée à la radio franco-marocaine Médi 1 au sein du **programme 115 Audiovisuel extérieur de la France**. Ce programme nouveau étant placé sous le pilotage administratif, budgétaire et financier de la DDM. Notons que la **DDM, responsable du programme, est « placée, pour ce qui concerne l'audiovisuel extérieur, sous l'autorité du Premier ministre »**, ceci afin de préserver le caractère interministériel de la concertation en matière d'audiovisuel extérieur. Ce regroupement des crédits accompagné d'une telle délégation de gestion au profit d'un unique acteur bien identifié apporte une clarification qui constitue un réel progrès et que votre Rapporteur spécial tient à souligner.

Quant au **pilotage politique**, il est envisagé de le confier à une **structure souple qui prendrait la forme d'un comité directeur regroupant les directeurs des administrations centrales concernées** (services du Premier ministre, Affaires étrangères, Culture, Budget et Économie avec l'APE) et qui se réunirait périodiquement pour décider des orientations politiques à donner à l'action audiovisuelle extérieure de la France.

B.– DES QUESTIONS QUI RESTENT EN SUSPENS

1.– France 24 : régler les questions institutionnelles et capitalistiques

La création du groupe audiovisuel extérieur de la France avec la création de la holding Audiovisuel extérieur de la France, qui a vocation à réunir les participations de l'État dans RFI, TV5 Monde et France 24, nécessite de **résoudre au préalable une question capitalistique majeure : celle de la prise de contrôle par AEF du capital de France 24**.

Rappelons que France 24 est une société anonyme à directoire et conseil de surveillance, détenue à parité entre deux actionnaires, TF1 et France Télévisions, qui ont réalisé un apport pour la constitution du capital de la société de 17 500 euros chacun.

Or la banque Rothschild a valorisé l'ensemble des actifs de France 24 à hauteur de 90 millions d'euros. De fait, TF1 subordonnait sa sortie du capital de France 24 au paiement de la moitié de cette somme, soit 45 millions d'euros, ce qui représente plus de 2 571 fois son apport initial. Une telle revendication n'est évidemment pas acceptable, d'autant que les conditions consenties à TF1 ont vocation à s'appliquer également à France Télévisions, lorsque le groupe sortira du schéma institutionnel.

Cette question nécessite d'être résolue d'urgence, car elle conditionne la poursuite et le bon déroulement de la réforme de l'audiovisuel extérieur.

La holding AEF doit à terme contrôler 100 % de France 24. Aussi, afin de lui permettre de racheter les parts de TF1 et du groupe France Télévisions, AEF se verra verser une dotation en capital *via* le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

2.– TV5 Monde : rééquilibrer les financements multilatéraux

Créée en 1984, TV5 Monde occupe une place spécifique au sein de l'audiovisuel extérieur de la France. Son caractère multilatéral (elle regroupe une dizaine de chaînes ⁽¹⁾) en est la cause.

L'accord entre les différents partenaires prévoyait que la France finance les deux tiers du budget de TV5 Monde, la Belgique, la Suisse, le Canada et le Québec devant assurer le financement du tiers restant. Or la contribution française va en réalité bien au-delà de ces obligations. Ainsi en 2007, la France a assuré près de 76 % du financement du budget de la chaîne, la contribution de la France avoisinant les 83 % si l'on tient compte du budget de TV5 Monde hors ressources propres.

Les relations financières entre les partenaires nécessitaient donc un rééquilibrage. Celui-ci est envisagé dans le contexte du futur plan stratégique 2009-2012. Serait ainsi opéré un **rééquilibrage des frais communs par les partenaires non français**, dont le calendrier reste à déterminer et qui devrait revaloriser l'apport de ceux-ci à hauteur de 5,7 millions d'euros par an. **En contrepartie, la France s'engagerait à stabiliser son apport.** Ces mesures devraient être actées dans le cadre de la conférence interministérielle qui se tiendra en novembre prochain à Vancouver.

(1) Ces chaînes sont celles de France Télévisions y compris 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 canadienne qui a l'obligation légale de diffuser 15 % de programmes canadiens mais qui utilise plus de 60 % des programmes de France Télévisions, contre 30 % en moyenne pour les autres chaînes.

Parallèlement à la question du financement de la chaîne, il convient, dans le cadre de la réforme de l'audiovisuel extérieur de la France, de mener à terme le processus de **transfert d'une partie des parts de TV5 Monde détenues par France Télévisions, ARTE-France, et l'INA, vers la holding AEF qui détiendra donc à terme 49 % du capital de la chaîne francophone**. Du fait de son statut particulier de chaîne multipartite francophone, TV5 Monde sera un partenaire, et non une filiale d'AEF. La réorganisation capitalistique est en cours pour la cession de 49 % des titres à AEF. Notons qu'actuellement, la partie française détient 66,6 % du capital de TV5 Monde – dont 47,38 % détenus par France Télévisions, 12,5 % par ARTE-France, 6,61 % par l'INA et 0,18 % par des personnes physiques – et les partenaires francophones 33,3 %.

Les conseils d'administration de France Télévisions, ARTE-France, et l'INA ont approuvé cette cession partielle de leurs parts. Ainsi France Télévisions resterait présente dans le capital de TV5 Monde à hauteur de 12,5 %, ARTE-France à hauteur de 3,29 %, et l'INA à hauteur de 1,8 %. De fait, l'addition des 49 % que détiendra AEF et de ces parts restantes après cession partielle permettra de voir la participation française dans TV5 Monde maintenue à son niveau actuel de 66,6 %. Afin de réaliser cette opération de cession, AEF sera dotée de 509 000 euros.

3.– Radio France Internationale : une situation financière précaire

Rappelons tout d'abord que la **réforme de l'audiovisuel extérieur suppose que RFI soit détenue à 100 % par la holding AEF**. Une telle entrée au capital de RFI impliquait au préalable de lever un obstacle législatif. Ainsi le 10 juin 2008 l'Assemblée nationale adoptait un amendement du Gouvernement au projet de loi de modernisation de l'économie, modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication afin de permettre à l'État de détenir « indirectement » la totalité du capital de RFI ⁽¹⁾.

Comme le soulignait votre Rapporteur spécial l'an dernier, **RFI réunit une somme de qualités et de talents qu'il s'agit de valoriser au mieux**.

Pour ce faire, il convient tout d'abord **que RFI précise et recentre ses missions** afin de s'adapter aux attentes de publics plus exigeants et qui bénéficient d'une offre croissante dans ce secteur. Aussi, il s'agit pour RFI d'identifier des zones cibles de diffusion prioritaire sur lesquelles elle devra concentrer son action. La réorganisation des rédactions, la réforme des programmes en langues étrangères et le renforcement des sites internet dédiés y participent.

(1) *Le premier alinéa de l'article 47 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre relative à la liberté de communication dispose ainsi que : « L'Etat détient directement la totalité du capital des sociétés France Télévisions et Radio France et, directement ou indirectement, la totalité du capital de la société Radio France Internationale. »*

Il faudra également **que RFI procède à l'assainissement de sa situation sociale et financière**. Ainsi, les comptes sociaux 2007 font apparaître un résultat net déficitaire de - 1,1 million d'euros. Cependant, bien que non satisfaisant en soi, ce résultat ne reflète pas pour autant la réalité de la gestion de la société. En effet, le budget 2007 reposait notamment sur un montant de subvention du ministère des Affaires étrangères conforme à celui voté en loi de finances. Or, le montant réellement perçu par RFI a été amputé de 1,75 million d'euros au titre de la réserve légale. Sans cette annulation de crédits, la progression des recettes propres de la société et l'évolution très modérée de ses charges aurait abouti pour RFI à un résultat 2007 de + 0,6 million d'euros.

Le résultat négatif de l'exercice 2007 vient donc dégrader un peu plus la situation bilancielle de RFI, problématique depuis 2006, qui rend **nécessaire une reconstitution des fonds propres**. En effet les fonds propres de la société étaient négatifs de 7,04 millions d'euros en 2006 et donc inférieurs à la moitié du capital social. De fait, en application de l'article L. 225-248 du code commerce, RFI était tenue de reconstituer ses fonds propres dans le deuxième exercice suivant la constatation des pertes (soit avant le 31 décembre 2009). Du fait du résultat net négatif de 2007, les fonds propres restent négatifs de 8,2 millions d'euros et demeurent donc inférieurs à la moitié du capital social.

Lors des conseils d'administration du 20 juin 2007 et du 25 juin 2008, l'État s'est engagé à garantir le principe de continuité d'exploitation de la société pour 2007 et 2008. Il s'est également engagé à reconstituer les capitaux propres de la société avant l'échéance assignée du 31 décembre 2009.

*

* *

CHAPITRE TROIS : LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA PRESSE DOIVENT PERMETTRE DE DÉFINIR LES AIDES PUBLIQUES LES PLUS EFFICACES POUR CONSTRUIRE LA PRESSE DU XXI^{ème} SIÈCLE

De longue date, votre Rapporteur spécial appelle de ses vœux l'organisation d'un « Grenelle de la presse ». Dans un contexte de morosité du secteur, les « États généraux de la presse », officiellement lancés le 2 octobre dernier, **font écho à ce souhait.** Le constat est connu : depuis plusieurs années la presse française, et plus particulièrement la presse quotidienne, **traverse une crise tandis que les aides publiques peinent à inverser la tendance.**

En effet, les difficultés du secteur ne sont pas uniquement conjoncturelles. Il convient de mener la réflexion quant à l'avenir de la presse à l'aune des évolutions contemporaines (attentes nouvelles du lectorat, développement de l'Internet, des journaux gratuits...), et d'analyser la pertinence du modèle économique et des processus industriels actuels, avant d'envisager des dispositifs de sécurisation financière et juridique aptes à préparer la presse de demain.

On ne saurait rester indifférent aux défis auxquels est confrontée la presse française. Les difficultés qu'elle rencontre ont des implications au-delà du secteur lui-même. Contribuant de manière essentielle à l'information et la formation des citoyens, la presse est un acteur clé de notre vie démocratique.

I.- LA SITUATION DE LA PRESSE FRANÇAISE : UN DIAGNOSTIC STRUCTURELLEMENT INQUIÉTANT

A.- UN MODÈLE ÉCONOMIQUE EN CRISE : LA PRESSE ANNÉE ZÉRO ?

Selon la dernière enquête annuelle sur la presse menée par la direction générale de l'Industrie, des technologies de l'information et des postes, 109 entreprises de 20 personnes ou plus dont l'activité principale est l'édition de journaux employaient 26 647 personnes en 2007 (26 560 en 2006). Pour la même année, 244 entreprises de 20 personnes ou plus dont l'activité principale est l'édition de revues et périodiques représentaient au total 21 879 salariés (21 365 en 2006).

En 2006, le tirage de l'ensemble de la presse « éditeur » s'est établi à 8,31 milliards d'exemplaires, dont 7,07 milliards ont été diffusés. Il s'agit du niveau de tirage **le plus élevé depuis 1985.** On ne saurait **cependant** en tirer des conclusions trop optimistes, puisqu'il s'avère que cette **bonne performance est consécutive à l'arrivée et au développement de la presse gratuite** d'information sur le marché. Sans l'apport de cette nouvelle forme de presse, les chiffres de 2006 seraient inférieurs à ceux de 1990.

Ainsi, s'agissant de la seule presse payante, 5,87 milliards d'exemplaires ont été imprimés (– 2 % par rapport à 2005), dont 4,64 milliards ont été distribués (– 1,7 %). Aucun secteur de la presse payante n'est épargné par cette érosion de la diffusion. Toutefois cette baisse est différenciée selon les segments de presse concernés. La presse nationale d'information politique et générale accuse une baisse du tirage de 2,4 %, tandis que la presse locale enregistre une diminution de sa diffusion de 2 %. La presse spécialisée est moins touchée. La presse magazine grand public et la presse technique professionnelle chutent quant à elles de 1,3 %.

Concernant les sous-catégories de la presse magazine, les évolutions de la diffusion sont variées. Certaines catégories subissent de plein fouet les effets conjugués de la concurrence de la presse gratuite et de l'internet : journaux d'annonces payants (– 5,1 %), et dans une moindre mesure presse radio/télévision (– 3,5 %). La presse des loisirs, alors qu'elle enregistrait l'an dernier une baisse de 4 %, progresse de 1,3 %. La presse sportive connaît une évolution inverse avec une diffusion qui diminue de 2,4 % en 2006, alors qu'elle avait augmenté de 2,8 % en 2005.

Une analyse sur longue période de ces résultats permet de prendre la mesure de la crise de la diffusion. L'évolution en 2006 de la diffusion de la **presse nationale d'information politique et générale** confirme la tendance enregistrée depuis vingt ans. En 1985 elle diffusait 869 millions d'exemplaires. En 2005, elle avait diffusé 658 millions d'exemplaires, soit une **baisse de la diffusion de 25 % en vingt ans**. Pour la presse locale d'information politique et générale, la chute est plus lente mais continue, avec une baisse globale de la diffusion de 12,6 % depuis 1985. Inversement, la presse gratuite d'information poursuit son développement, sur un rythme certes moins soutenu que les années précédentes, mais néanmoins impressionnant avec une croissance de la diffusion de 27 % entre 2005 et 2006 (+ 274 % depuis l'apparition des premiers « gratuits » en 2002).

Quant aux **modes de diffusion**, soulignons, s'agissant de la presse payante, que les chiffres de la vente (ou la diffusion par le réseau de kiosques et de points de vente des diffuseurs de presse) sont très négatifs avec une chute de 27 % sur la période 1992-2006, la diminution de la diffusion par l'intermédiaire des points de vente atteignant en volume environ 900 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. La distribution postale, elle, reste stable, représentant 20 % du volume des publications distribuées. Enfin, le **portage progresse de 50 %** en nombre d'exemplaires diffusés. Il gagne ainsi près de 15 points sur la période 1992-2006, passant de 31 % à 46 % de part de diffusion. Le développement de la presse gratuite conforte cette progression.

En 2007 l'économie de la presse écrite reste fragile. Le chiffre d'affaires global de l'ensemble de la presse écrite atteint 10,706 milliards d'euros, se maintenant à son niveau de 2006 (10,663 milliards d'euros). Toutefois, cette

augmentation de 0,4 % en euros courants masque en fait une dégradation réelle du chiffre d'affaires, quel que soit l'indicateur correctif utilisé dans la prise en compte de l'érosion monétaire.

Concernant la presse nationale d'information politique et générale, on constate que seul le volume du chiffre d'affaires des ventes par abonnement progresse régulièrement sur le long terme. Les recettes des ventes au numéro peinent à se maintenir et se développer en dehors des périodes électorales. L'augmentation du chiffre d'affaires en 2007, qui atteint 1,48 milliard d'euros après 1,45 milliard d'euros en 2006, s'expliquerait ainsi par la conjoncture politique particulièrement riche. Les recettes d'annonces sont quant à elles en constante régression depuis 1990. Elles représentent 4 % du chiffre d'affaires total en 2007, alors que cette part atteignait 19 % en 1990.

La presse locale d'information générale et politique évolue différemment de sa consœur nationale. L'effet des élections est également visible sur le chiffre d'affaires, quoique de façon moins sensible (+ 1,5 %). Il inverse la tendance préoccupante de l'évolution du chiffre des seules ventes au numéro de l'année précédente (- 6,2 %), compensée par la forte hausse des abonnements (+ 8,6 %). L'ensemble des ventes, qui était en diminution en 2006 (- 1,2 % par rapport à 2005), redevient positif en 2007 (+ 1,5 %), et ce aussi bien pour la vente au numéro (+ 0,4 %) que pour les abonnements (+ 3,3 %). Les recettes publicitaires enregistrent quant à elles une baisse de 0,7 % entre 2006 et 2007.

Après avoir régulièrement progressé de 1990 à 2001, le chiffre d'affaires de la presse spécialisée grand public stagne aux alentours de 4,14 milliards d'euros en 2007. La très légère progression des ventes (+ 0,9 %) ne compense pas la diminution des recettes publicitaires (- 2,7 %).

Le chiffre d'affaires de la presse technique et professionnelle est faible dans l'ensemble de la presse éditeur, représentant 9,87 % du total. Le volume du chiffre d'affaires des ventes par abonnement est en diminution (- 0,4 %), évolution préoccupante dans la mesure où cette forme de vente représente 44 % du chiffre d'affaires total.

La **presse gratuite d'information poursuit sa croissance**. En 2007 la fulgurante progression de son chiffre d'affaires subit un léger tassement, somme toute naturel. Depuis son entrée dans les statistiques de l'étude en 2002, la série de progressions d'une année sur l'autre est éloquent : + 170 %, + 100 %, + 94 %, + 27 % et enfin + 14 % en 2007. Ces fortes progressions ne doivent toutefois pas faire oublier l'importance très relative de cette nouvelle forme de presse sur l'ensemble économique de la presse éditeur. La presse gratuite n'en représentant que 1,5 %, **son dynamisme ne saurait masquer les difficultés du secteur**.

B.– UN SECTEUR CONTRAINT D'ÉVOLUER

Votre Rapporteur spécial n'a de cesse de rappeler cette évidence : **une politique efficace de soutien à la presse, tant dans ses dimensions financières que juridiques, ne saurait être envisagée et élaborée en l'absence d'un diagnostic partagé quant à la physionomie de la presse de demain.** Les aides publiques doivent avant tout permettre de favoriser l'émergence et la consolidation de la presse qui sera lue à l'horizon 2020-2030.

La grande majorité des acteurs du secteur est convaincue de la nécessité de mener une réflexion globale et approfondie sur l'avenir de la presse qui soit le préalable à l'élaboration du quotidien de demain.

L'État doit non seulement être partie prenante mais également initiateur et facilitateur de cette réflexion, en procédant à l'évaluation de son action et notamment en portant l'analyse sur les aides à la presse (question de leur nombre, de leur pertinence, de leur efficacité), ainsi que sur le cadre juridique dans lequel s'inscrit la presse aujourd'hui.

Ainsi, **en mai 2008, le Président de la République devait annoncer en ces termes sa volonté d'organiser des « États généraux de la presse »** : « [...] *la démocratie ne peut pas fonctionner avec une presse qui serait en permanence au bord du précipice économique. Je vais donc demander au Gouvernement avec François Fillon que nous organisions des États généraux de la presse* ». La tenue de ces « États généraux de la presse » pourrait alors être le déclencheur d'une dynamique positive, nécessaire à la construction d'une presse moderne adaptée aux défis et enjeux du XXI^{ème} siècle.

Ouverts par le Président de la République le 2 octobre, les États généraux de la presse **vont s'organiser autour de quatre pôles de travail**, coordonnés par un comité de pilotage présidé M. Bernard Spitz, et qui devront dégager des pistes de réflexion et des propositions de réforme quant à l'organisation du secteur de la presse. Les travaux de ces quatre pôles devront permettre de répondre aux quatre questions essentielles qui se posent à la presse écrite :

– **quel avenir pour les métiers du journalisme ?** Présidé par M. Bruno Frappat ⁽¹⁾, le premier pôle devra notamment aborder les thèmes suivants : rôle et avenir de l'écrit ; formation ; responsabilité ; droits et devoirs des rédactions ; déontologie ; statut des journalistes ; rémunération et droits d'auteur ;

– **imprimer, transporter, distribuer, financer : comment régénérer le processus industriel de la presse écrite ?** Présidé par M. Arnaud de

(1) *Président du directoire du groupe Bayard depuis avril 2005.*

Puyfontaine⁽¹⁾, les principaux thèmes de travail de ce pôle, auquel votre Rapporteur spécial participe, seront : imprimeries ; messageries de presse ; réseaux de distribution ; postage ; portage ; financement ; tendances et réglementation du marché publicitaire ; rentabilité ;

– **le choc d’Internet : quels modèles pour la presse écrite ?** Présidé par M. Bruno Patino⁽²⁾, ce groupe de travail abordera notamment questions suivantes : évolution des usages, des offres et des métiers ; avenir du papier ; culture de la gratuité, des *blogs*, de l’interactivité ; mutation de la publicité ; complémentarité des supports ; Internet et aides à la presse ;

– **presse et société : comment répondre aux attentes des lecteurs et des citoyens ?** Présidé par M. François Dufour⁽³⁾, ce groupe travaillera essentiellement sur : la baisse du lectorat ; l’attente des publics ; la lecture par les jeunes ; le pluralisme et la diversité ; l’émergence et le développement de groupes de presse français, en France et à l’international.

Les blocages que connaît actuellement la profession sont le fruit de maux anciens et connus : baisse tendancielle de la diffusion, diminution structurelle du prix de vente, fébrilité au sein des messageries, poids de certains principes du système coopératif, modernisation trop timide de la distribution.

Plusieurs leviers d’action sont mobilisables afin de remédier à cette situation. En premier lieu, il est **indispensable que la presse appréhende mieux son lectorat, cible ses attentes, analyse les nouveaux modes de consommation de l’information** (Internet et téléphone mobile notamment). Il faut également que la presse **trouve les nouvelles sources d’un financement pérenne**, notamment en diversifiant son offre sur de **nouveaux supports média** susceptibles de drainer une partie des ressources publicitaires. Il s’agit en outre que le développement de la presse de demain soit assuré par un **système de distribution fort et adapté à la demande du lectorat**, avec un recours au portage facilité et une augmentation du nombre des points de vente les plus proches du lectorat potentiel (en centre-ville, dans les grandes surfaces, point de vente « mobiles » ou « complémentaires »), laquelle ne saurait avoir lieu en l’absence de toute revalorisation du métier de diffuseur.

À plus long terme, **votre Rapporteur spécial reste convaincu que l’avenir de la presse passe inéluctablement par une dématérialisation accrue de ses contenus et de sa diffusion**. Alors que les sources d’information se multiplient sans qu’il soit systématiquement possible d’en contrôler la fiabilité (notamment sur l’Internet et les réseaux de téléphonie mobile) et d’en apprécier la

(1) Senior advisor du groupe italien Mondadori et président de la Société coopérative de diffusion de presse L’Hebdomadaire SA.

(2) Ancien dirigeant de la filiale Le Monde interactif, ancien vice-président du directoire du groupe Le Monde, il vient d’accéder à la direction de France Culture.

(3) Cofondateur et président du groupe Play Bac, rédacteur en chef des seuls quotidiens français destinés aux enfants (*Mon Quotidien*, *Le Petit Quotidien*, *L’Actu*), représentant des quotidiens nationaux français à l’Association mondiale des journaux (AMJ).

pertinence, la presse continue de jouir d'une réputation, d'une « image de marque » quant à la qualité et à la crédibilité de l'information qu'elle transmet.

Néanmoins la presse ne saurait rater le tournant multimédia. À cet égard, votre Rapporteur persiste à souligner que **le cœur de métier d'une entreprise de presse n'est pas de produire du « papier » mais de produire de l'information**, en la collectant, en la hiérarchisant, en l'analysant. Le support papier n'est qu'un moyen de diffusion, essentiel certes mais historiquement daté.

C'est pourquoi votre Rapporteur spécial juge **primordial et incontournable d'investir dans les sites Internet et dans les innovations technologiques comme le papier électronique**. Il s'agit par conséquent de favoriser leur développement, notamment en revenant sur le traitement fiscal inéquitable de la presse en ligne relativement à la presse traditionnelle (cf. *infra*). En outre, il conviendrait certainement d'aborder la question de la portabilité des droits d'auteurs entre les différents supports de presse, et particulièrement entre la presse écrite et la presse en ligne.

LES MÉDIAS ET LE NUMÉRIQUE : LE « RAPPORT GIAZZI »

Le 26 mai dernier, le Président de la République confiait à Mme Danièle Giazzi la mission d'**analyser le défi de la migration vers le numérique des entreprises de média** et de formuler des propositions de mesures d'accompagnement pour faciliter cette mutation.

Le rapport, fruit de ces réflexions, dresse le constat d'une crise des médias, et plus particulièrement d'une crise de la presse.

Rappelant que l'économie numérique constitue l'un des moteurs de la croissance mondiale, le rapport invite néanmoins à « **sortir de la béatitude numérique** » en prenant conscience des risques potentiels que représente la transformation numérique pour le métier de journaliste, pour les créateurs, pour les industries culturelles.

Plusieurs mesures sont alors proposées, qui visent à la sauvegarde des médias traditionnels, l'aide à leur développement vers le numérique et la régulation du nouveau monde des médias sur le web.

Concernant la **presse**, les principales recommandations envisagées portent sur :

- la professionnalisation des sites d'information ;
- le recentrage des aides sur la presse d'information politique et générale ;
- la nécessité d'appuyer le plan « Défis 2010 » des NMPP et de favoriser l'ouverture de nouveaux points de presse ;
- l'assouplissement de la réglementation relative aux points de vente afin d'en augmenter le nombre et l'efficacité ;
- le développement du portage ;
- le soutien à la réforme des imprimeries ;
- le recentrage de la loi Bichet sur sa vocation d'origine.

II.- LES AIDES À LA PRESSE À REDÉFINIR

A.- LES AIDES BUDGÉTAIRES : 2009, UN BUDGET D'ATTENTE

Le montant des aides à la presse devrait rester constant pour l'année 2009. En loi de finances initiale pour 2008, le montant total des crédits de paiement (CP) du programme *Presse* s'élevait à 279,5 millions d'euros. Le même montant est reconduit en 2009, avec cependant une ventilation différente entre les deux actions du programme. Ainsi l'action *Abonnements de l'État à l'AFP* voit ses crédits revalorisés à hauteur de près de 2 millions d'euros (111,3 millions d'euros en 2009 contre 109,4 millions d'euros en 2008), tandis que l'action *Aides à la presse* enregistre une baisse à due concurrence de 2 millions d'euros (168,1 millions d'euros en 2009 contre 170,1 millions d'euros en 2008).

Les deux principales dépenses demeurent l'aide de l'État au transport postal ⁽¹⁾ (242 millions d'euros de crédits prévus en 2009, soit le même montant qu'en 2008), et les abonnements de l'État à l'AFP (111,3 millions d'euros pour le PLF 2009).

(1) Notons que les crédits correspondant à cette aide sont éclatés entre le programme Développement des entreprises et de l'emploi de la mission Économie (159 millions d'euros), et le programme Presse de la mission Médias (83 millions d'euros).

L'AIDE AU TRANSPORT POSTAL

La distribution de la presse par voie postale a représenté en 2007 un volume de 1,7 milliard d'exemplaires, soit environ 30 % de la diffusion de la presse et 10 % du trafic routier. La **contribution de l'État au service obligatoire du transport postal de la presse** constitue le principal soutien que les pouvoirs publics apportent à la presse. Conformément à l'article 38 du cahier des charges de La Poste, l'État participe à la prise en charge du coût du service obligatoire de transport et de l'acheminement de la presse en allouant à l'entreprise « *une juste compensation financière* » à raison des sujétions particulières qui lui sont imposées du fait du régime de distribution de la presse.

En vertu de l'accord signé le 22 juillet 2004 entre l'État, la presse et La Poste, les pouvoirs publics s'engagent à verser une **dotation annuelle de 242 millions d'euros répartie entre deux aides** répondant à deux objectifs distincts :

– une **aide à l'exemplaire pour la diffusion postale de la presse d'information politique et générale**, destinée à favoriser le pluralisme de l'information en préservant les effets de l'avantage tarifaire jusqu'alors spécialement réservé à ce type de presse (ciblage) ;

– une **aide à la distribution en zones peu denses**, compensant une partie des surcoûts liés à l'acheminement dans les zones considérées et permettant ainsi le maintien d'un tarif égal sur tout le territoire.

Cette dotation fait l'objet de **deux inscriptions budgétaires distinctes** :

– l'aide au pluralisme est gérée par la DDM et constitue une aide aux éditeurs qui transite par La Poste et se traduit par une minoration de la facture des éditeurs pour le transport de titres de la presse d'information politique et générale bénéficiant des mesures de « ciblage ». Les crédits correspondants (83 millions d'euros) sont inscrits au programme *Presse* de la **mission Médias** ;

– l'aide à la distribution en zones peu denses, gérée par la direction générale des Entreprises, est versée à l'opérateur postal et compense partiellement les obligations de service public à sa charge. Les crédits afférents (159 millions d'euros) sont inscrits au programme *Développement des entreprises et de l'emploi* de la **mission Économie**.

Outre le fait que la pertinence d'une telle distinction entre les deux aides soit contestable - les deux dispositifs visant à la bonne distribution de la presse et non à un quelconque « *développement des entreprises et de l'emploi* » comme le laisse à penser l'intitulé du programme abritant les crédits de l'aide à la distribution en zones peu denses – votre Rapporteur spécial regrette un tel **éclatement des crédits, qui ne favorise pas la lisibilité budgétaire**.

Le nouveau protocole d'accord pour la période 2009-2015

L'accord tripartite du 22 juillet 2004 expirant à la fin de l'année 2008, une mission a été confiée le 15 janvier 2008 à M. Marc Schwartz afin d'en tirer le bilan contradictoire et de proposer d'une part le cadre des futures relations entre la presse et La Poste, d'autre part le nouveau cadre du soutien public à l'acheminement des abonnements de presse.

Un nouveau protocole d'accord a été signé le 23 juillet 2008 pour la période 2009-2015. L'État y confirme la mission de service public du transport et de la distribution de la presse confiée à La Poste et pérennise son engagement financier pour une durée, historiquement longue, de sept ans.

Les éditeurs de presse acceptent pour leur part une revalorisation importante des tarifs de transport et de distribution de la presse par La Poste pendant les sept prochaines années. Le nouvel

accord prévoit des hausses de tarif différenciées pour la presse d'information politique et générale.

La Poste s'engage à une réduction nette des coûts attribuables à la distribution de la presse, conduisant à une réduction du déficit égale à 200 millions d'euros hors inflation en 2015 (pour un déficit estimé par La Poste à 420 millions d'euros en 2007, après aide de l'État).

L'État s'engage à apporter à La Poste une contribution annuelle de 242 millions d'euros en 2009, 2010 et 2011. Le montant de cette contribution devrait évoluer par la suite selon la séquence suivante : 232 millions d'euros en 2012, 217 millions d'euros en 2013, 200 millions d'euros en 2014 et 180 millions d'euros en 2015.

Si le dispositif semble donc sanctuarisé jusqu'en 2015, la réforme éventuelle de **l'aide au transport postal constitue l'une des multiples questions auxquelles devront répondre les États généraux de la presse**. En effet, il pourrait être économiquement et écologiquement plus efficace de distribuer l'aide directement aux éditeurs. La Poste ne supporterait plus le déficit dû à cette activité et les éditeurs seraient alors en mesure de choisir leur opérateur et partant, le mode de distribution idoine (transport routier, portage *etc.*).

Cependant le poids de ces deux postes de dépenses ne doit pas masquer **l'extrême éclatement des dispositifs** de soutien à la presse, puisque, outre les deux mécanismes susvisés, on ne compte pas moins de **quatorze aides différentes** et autant de régimes juridiques spécifiques (bénéficiaires potentiels, critères d'attribution *etc.*). À cet égard, votre Rapporteur spécial continue de considérer qu'il est **essentiel de remettre à plat le système actuel** d'aides publiques. Cependant, une telle révision **ne saurait se faire sans ce préalable indispensable que constitue la définition de ce que sera la presse de demain** et de la voie à emprunter pour favoriser l'émergence et contribuer à consolider le nouveau modèle de presse. En l'absence d'une telle définition sur ce que sera la presse du XXI^{ème} siècle, il est impossible de procéder au calibrage optimum des dispositifs de soutien propres à répondre aux besoins futurs du secteur. Ainsi que l'a affirmé le Président de la République à l'occasion du lancement des États généraux de la presse, il faut s'interroger sur « *l'efficacité des aides publiques* » de l'État, pour l'essentiel héritées du modèle issu de la Libération, afin « *de vérifier que les règles créées à l'époque atteignent les buts fixés* ».

AIDES BUDGÉTAIRES À LA PRESSE

(en milliers d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2008	Projet de loi de finances pour 2009
Programme 134. Développement des entreprises et de l'emploi (mission Économie)		
Aide au transport postal	159 000	159 000
Programme 180. Presse (mission Médias)		
1. Aides à la diffusion		
Aide au transport postal de la presse d'information politique et générale (mission Médias)	83 000	83 000
Réduction du tarif SNCF pour le transport de presse	5 800	5 800
Aide à l'impression décentralisée de quotidiens	–	–
Aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger	1 950	1 950
Aide au portage de la presse	8 250	8 250
2. Abonnements de l'État		
Abonnements de l'État à l'AFP	109 413	111 382
3. Aides au pluralisme		
Aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires	7 155	7 155
Aide 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	26 673	24 703
Aide à la modernisation de la distribution (NMPP) de la presse quotidienne nationale	12 000	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	20 000	20 000
Total des aides à la presse	438 561	438 560
– dont : Total pour la mission Médias	279 561	279 560

Sans revenir sur la description détaillée de chacun de ces dispositifs, lesquels sont présentés de manière exhaustive dans le projet annuel de performances du programme *Presse*, il convient de présenter les **trois grandes « familles » d'aides**. Outre les abonnements de l'État à l'Agence France-Presse, celles-ci sont ventilées entre :

– les **aides à la diffusion**, qui correspondent aux anciennes aides au fonctionnement ;

– les **aides au pluralisme**, qui visent à permettre le maintien d'une grande diversité de titres d'information politique et générale disposant de faibles ressources, mais qui sont indispensables au pluralisme d'expression des courants de pensée et opinions, ainsi qu'à la cohésion économique et sociale ;

– les **aides à la modernisation**, qui regroupent les dispositifs les plus récents liés à des projets précis.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, on peut noter que :

– comme en 2008, l'aide à l'impression décentralisée des quotidiens ne serait pas dotée budgétairement en 2009, 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 à l'issue des États généraux de la presse de l'automne 2008 ;

– l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale, qui comprend la participation de l'État au coût des départs anticipés pour la presse quotidienne nationale et régionale, atteindrait 24,7 millions d'euros en 2009 contre 26,6 millions d'euros en 2008, soit une baisse de 7,2 % ;

Les autres dispositifs verraient leurs montants maintenus en 2009 par rapport à 2008. Notons cependant que :

– le fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information générale et politique à faibles ressources publicitaires de petites annonces serait doté en 2009 de 1,4 million d'euros, un montant constant depuis 2004 ;

– le **fonds d'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse verrait sa dotation maintenue** en 2009 à 500 000 euros. **Peut-être serait-il pertinent de revaloriser les crédits de ce fonds**, afin d'accompagner plus efficacement la diversification des entreprises de presse vers les supports numériques qui seront à n'en pas douter l'un des piliers de la presse de demain ;

– **l'État continuerait d'affecter 12 millions d'euros à l'aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale**, crédits qui s'inscrivent dans le cadre du **plan « Défis 2010 »** des Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP). Les actions de ce plan s'échelonnent jusqu'en 2012 et visent à prendre la mesure des défis que l'entreprise doit relever, notamment la reconquête des ventes par un dimensionnement du réseau plus adapté aux attentes des lecteurs, la réforme des processus et la rationalisation des structures et le développement de nouvelles ressources. Le plan « Défi 2010 », dont l'État a

assuré qu'il accompagnerait la démarche afin d'en assurer le succès, implique un investissement de 150 millions d'euros sur cinq ans. Rappelons que les NMPP supportent seules les coûts propres à la distribution des quotidiens vendus au numéro. De fait, la société enregistre depuis de nombreuses années d'importants déficits liés aux contraintes logistiques et d'urgence spécifiques à cette activité, auxquelles s'ajoutent les conditions d'emploi et de rémunération propres à la presse parisienne. En conséquence, la charge financière qui en résulte fragilise le système coopératif de distribution de presse, lequel repose sur la contribution solidaire des éditeurs de quotidiens et de publications.

B.– LES AIDES FISCALES

En 2008, les dépenses fiscales en faveur de la presse ont représenté une moins-value fiscale de l'ordre de **210 millions d'euros** pour le Trésor public, décomposée comme suit :

– taux de TVA « super réduit » (2,1 %) applicable à la presse écrite : 210 millions d'euros

– réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés de presse (article 220 *undecies* du code général des impôts) : moins de 500 000 euros ;

– régime spécial des provisions pour investissements (article 39 *bis* A du code général des impôts) : moins de 500 000 euros.

Les dépenses fiscales sont un complément indispensable aux dépenses budgétaires. Pour une meilleure efficacité et davantage d'efficacité de la dépense fiscale, il convient de renforcer les dispositifs, tout en ciblant davantage les actions et les acteurs à soutenir.

1.– L'extension souhaitable du taux réduit de TVA à la presse en ligne

La presse en ligne reste exclue de ce dispositif fiscal favorable. Votre Rapporteur spécial a déjà proposé à plusieurs reprises de mettre fin à une **situation qui apparaît pour le moins inéquitable**. 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, les publications en ligne ne pouvant bénéficier de ce dispositif. En France, la **presse en ligne est donc soumise au taux normal de 19,6 %, tandis que les journaux et périodiques imprimés se voient appliquer un taux de 2,1 %**.

Votre Rapporteur spécial continue de préconiser un alignement du régime fiscal applicable aux deux types de publications, en ramenant à 2,1 % le taux de TVA supporté par les publications en ligne.

À l'heure où la presse en ligne cherche encore les conditions de son équilibre économique, elle s'accommode difficilement d'une fiscalité alourdie par rapport à la presse papier. Il convient par conséquent de remédier à cette inégalité de traitement qui, au surplus, pénalise également la presse écrite pour laquelle l'Internet constitue un potentiel de développement d'autant plus primordial qu'il est incontournable.

Cependant, la **possibilité** pour les autorités françaises d'opérer cet alignement est **conditionnée par le droit communautaire**.

Dès la mi-2006, des démarches ont été entreprises auprès de la Commission européenne et de nos partenaires européens. Cependant, dans un contexte qui était marqué par un calendrier peu propice et des négociations communautaires déjà difficiles sur la fiscalité indirecte (sujet pour lequel toute décision requiert l'unanimité des États membres), la Commission européenne devait accueillir cette demande de manière réservée. Elle indiquait notamment vouloir attendre les conclusions d'une étude relative au taux réduit de TVA. Une communication de la Commission européenne traitant des « *taux réduits de TVA autres que le taux de TVA normal* » a fait état de ces conclusions. La Commission y envisage notamment ce que pourrait être l'architecture future des taux réduits qu'elle proposerait éventuellement courant 2009 dans le cadre d'une réflexion globale sur les taux réduits de TVA :

– un taux très bas, compris entre 0 et 5 %, pour les biens et services de première nécessité ;

– un taux intermédiaire, compris 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 c'est le cas aujourd'hui.

Dans la perspective d'une telle proposition, la Commission européenne a lancé le 3 janvier 2008 une consultation publique sur le « *réexamen de la législation existante sur les taux réduits de TVA* ». La France a alors fourni une contribution rappelant sa demande que soit ouverte la possibilité d'une application de taux réduits de TVA aux biens et services culturels, et notamment aux services de presse en ligne.

Le 7 juillet 2008, la Commission européenne a présenté une proposition de directive du Conseil visant à modifier la « directive TVA ». Elle envisage d'accorder aux États membres la flexibilité nécessaire pour autoriser, de manière permanente, l'application de taux réduits de TVA à certains services spécifiques. Cette proposition concerne principalement les secteurs des services dits à forte

intensité de main-d'œuvre. Elle inclut néanmoins une proposition de modification intéressant le secteur de la culture : il s'agit, au nom du principe de neutralité, d'étendre l'application du taux réduit de TVA aux livres audio (enregistrés sur un support physique type disque compact ou cédérom).

Au-delà, les perspectives d'évolution s'agissant du secteur de la culture et des médias, et notamment la possibilité d'appliquer un taux réduit de TVA à la presse en ligne, sont renvoyées à la **proposition globale sur les taux de TVA susceptible d'être présentée par la Commission européenne courant 2009**.

Votre Rapporteur spécial ne peut que déplorer la durée extrêmement longue de ces négociations qui viennent freiner le développement de la presse en ligne.

2.– Adapter les dispositifs fiscaux pour lutter contre la sous-capitalisation de la presse

À l'occasion de la loi de finances pour 2007, deux mesures fiscales avaient été adoptées :

– la reconduction et l'aménagement de l'article 39 *bis* A du code général des impôts (CGI) permettant la constitution de provision pour certaines dépenses d'investissement jusqu'en 2010 ;

– la création d'un dispositif de déductions fiscales en cas de prise de participation dans certaines entreprises de presse, en application de l'article 220 *undecies* du CGI.

En vertu du dispositif du **39 *bis* A du CGI**, les 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, bénéficient d'un régime spécial de provisions destinées au financement de leurs investissements. Ce dispositif arrivait à expiration le 31 décembre 2006. L'article 14 de la loi de finances pour 2007 l'a reconduit pour quatre années supplémentaires jusqu'en 2010. En outre, certains aménagements lui ont été apportés :

– une modification de la condition relative au contenu des revues éligibles au dispositif : celles-ci doivent dorénavant 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, ce qui oblige celles-ci à consacrer désormais une large part de leur surface à l'information politique et générale pour bénéficier de ce régime fiscal dérogatoire ;

– 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.

L’article 220 undecies du CGI a quant à lui instauré un mécanisme de réduction d’impôt en faveur des entreprises qui souscrivent au capital de sociétés de presse. Elle 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 du droit commun et exploitant soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée à l’information politique et générale.

L’efficacité des mesures fiscales en faveur de la presse est d’une importance majeure. En effet, **l’une des faiblesses structurelles du secteur réside dans l’insuffisance de fonds propres des entreprises de presse**, situation qui les empêche de mobiliser les capitaux nécessaires au développement des projets d’investissement répondant à leurs besoins et dont dépend largement l’avenir du secteur et son inscription dans la société du XXI^{ème} siècle.

Notons à cet égard que le bénéfice du régime fiscal du mécénat, introduit par la loi du 1^{er} août 2003 et visant à encourager les initiatives privées d’entreprises ou de particuliers, a été étendu par la loi de finances pour 2008 aux dons versés aux entreprises de presse. Une association d’intérêt général ou une fondation peut donc désormais agir en faveur du pluralisme de la presse en participant à la reconstitution ou au renforcement des capitaux propres des entreprises de presse, notamment par le biais de prises de participations dans le capital d’entreprises de presse quotidienne ou d’information politique et générale au moyen des dons qui lui auront été versés. Ces dons donnent lieu à des déductions fiscales au titre du mécénat culturel à hauteur de 66 % pour les particuliers, et 60 % pour les entreprises. Ils sont gérés par l’association Presse et pluralisme, créée en décembre 2007, et qui tend à « *œuvrer en faveur du pluralisme de la presse payante en France* ». Indépendamment de l’intérêt financier pour les entreprises de presse, un tel dispositif permet également de renforcer le lien entre les lecteurs et leur journal.

Rappelons que d’autres **mécanismes d’aides indirectes** complètent le dispositif de soutien à la presse. Évoquons **l’exonération de TVA pour les publications des collectivités publiques et des organismes à but non lucratif**, dont le coût pour 2009 est évalué à 1 million d’euros, soit le même montant qu’en 2008. Enfin, sur le plan de la **fiscalité locale**, ont peut mentionner :

- l’exonération de la taxe professionnelle pour les entreprises de presse ;
- la faculté pour les collectivités territoriales d’exonérer les diffuseurs de presse de la taxe professionnelle ;
- l’allocation forfaitaire des frais d’emploi des journalistes.

Au total, les États généraux de la presse devront apporter des réponses à plusieurs questions afin de faciliter l'émergence de la presse de demain, notamment :

– la question de la physionomie et des contenus de la presse : attente des lecteurs, presse en ligne, portabilité des droits d'auteurs sur les différents supports de presse ;

– la question de son modèle économique et de ses processus industriels : financement, modes de distribution ;

– la problématique des aides budgétaires et fiscales, efficacité, pertinence, équité entre les supports (avec notamment la question du taux réduit de TVA pour la presse en ligne), et de leur reprofilage éventuel.

III.– L'AGENCE FRANCE-PRESSE : ACCOMPAGNER LA STRATÉGIE DU TOUT NUMÉRIQUE

A.– LA NÉCESSAIRE STRATÉGIE DU TOUT NUMÉRIQUE

Dans l'optique du futur contrat d'objectifs et de moyens en cours de négociation – depuis février 2007 ! – avec l'État pour la période 2008-2012, l'Agence France-Presse a clairement opté pour un **développement stratégique multimédia**. Il est en effet primordial pour l'agence d'accélérer son adaptation technologique.

L'AFP entend plus particulièrement faire porter ses efforts sur la rénovation de son système de production dans le cadre du **projet de refonte informatique dit « 4XML »**.

Il s'agit d'un projet cardinal pour l'avenir de l'agence, qui va lui permettre de développer son offre numérique (portails animés, diaporamas, animations flash, vidéos numériques, bandeaux déroulants) en direction de ses clients de type opérateurs mobiles, et d'augmenter ses revenus.

Cette orientation stratégique est également nécessaire pour que l'AFP ne se voie pas distancer par ses principaux concurrents mondiaux, *Reuters* et *Associated Press*, qui ont considérablement enrichi leur offre numérique. Au demeurant, l'AFP ne saurait rester inactive face au développement de l'Internet haut débit et de la téléphonie mobile de troisième génération.

Au-delà du strict projet « 4XML », il convient de souligner la politique volontariste menée par l'AFP dans le cadre de ses prises de participation récentes.

L'agence a ainsi investi au sein de deux entreprises. Elle a pris une participation à hauteur de 34 % dans *Citizenside*, dont l'activité consiste, *via* une plate-forme technologique, à permettre à des médias de récupérer des documents amateurs (photographies notamment). L'AFP proposera cette plate-forme en « marque blanche » à ses clients, et notamment à la presse quotidienne régionale.

Elle a également créé une structure de droit américain, *Newztag*, chargée de développer et de commercialiser des produits Internet de type « quizz » et autres questionnaires basés sur l'actualité.

B.– UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI DEMEURE FRAGILE

Afin de financer son projet de développement numérique, évalué à 20 millions d'euros sur cinq ans, **l'AFP ne pourra pas se contenter de sa seule trésorerie**. Le montant des dettes financières, résultant de l'opération de crédit-bail sur l'immeuble de l'AFP et du remboursement du crédit participatif à l'État financé par un prêt souscrit auprès d'une banque privée, s'élève à 41,6 millions d'euros fin 2007.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'AFP reste particulièrement exposée au risque de change, variable sur laquelle elle n'a pas prise. Un retour à la parité euro-dollar serait ainsi susceptible d'affecter ses comptes à hauteur de 3 millions d'euros.

Au demeurant, le montant des abonnements de l'État à l'AFP pour l'année 2008 avait été maintenu à son niveau de 2007 soit 109,4 millions d'euros, privant l'agence d'un surplus de recettes⁽¹⁾. Néanmoins, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, la dotation budgétaire consacrée à ces abonnements serait revalorisée à hauteur de 111,4 millions d'euros soit une augmentation de 2 millions d'euros. Par ailleurs, l'État a pris l'engagement de revaloriser régulièrement le montant de ses abonnements auprès de l'AFP sur l'ensemble de la période couverte par le futur COM.

Cependant, à moins de recourir à l'endettement, l'AFP ne pourra, en l'absence d'aide de l'État, financer seule le tournant numérique d'un projet « 4XML » incontestablement structurant pour l'avenir de l'agence. Envisageant d'investir 50 millions d'euros sur cinq ans, celle-ci attend de l'État qu'il tienne son engagement de participer à cette modernisation à hauteur de 20 millions d'euros répartis sur la même période. **En 2009, 4 millions d'euros devraient ainsi être débloqués à partir du Fonds des participations de l'État.**

En outre, il est **nécessaire de voir le COM 2008-2012 aboutir rapidement**, sous peine de restreindre la visibilité budgétaire de l'AFP. La durée des négociations – plus de 18 mois – fait craindre une année 2008 sans COM.

*

* *

(1) On rappellera que la part des abonnements de l'État dans les recettes de l'AFP s'élève à 41 %.

EXAMEN EN COMMISSION

Sur la proposition du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission *Médias*.

Après l'audition de Mme Christine Albanel, ministre de la Culture et de la communication sur les crédits de la mission Médias et sur les crédits des comptes spéciaux Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien et Avances à l'audiovisuel (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 29 octobre 2008 à 9 heures), lors de la commission élargie, la commission des Finances examine les crédits de cette mission et des comptes spéciaux.

Sur les crédits de la mission Médias, à l'article 35 et état B annexé, la Commission est saisie d'un amendement de M. Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial, tendant à réduire de 25 millions d'euros les autorisations d'engagement et de 20 millions d'euros les crédits de paiement du programme Presse.

M. Patrice Martin-Lalande, président. Je précise que cet amendement n'a en aucune manière pour objet de supprimer les crédits relatifs aux Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale : il a seulement pour but de poser la question de l'utilisation de ces crédits, de façon à permettre au Gouvernement de nous éclairer sur l'évolution qu'il envisage pour l'utilisation de ces crédits. C'est donc un amendement d'appel au dialogue. L'avenir de la presse passe inéluctablement par une dématérialisation accrue de ses contenus et de sa diffusion. Il est primordial de favoriser l'investissement dans les sites Internet et dans les innovations technologiques comme le papier électronique. Les crédits alloués par le Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale – qu'il convient bien évidemment de maintenir – doivent permettre de répondre à cette exigence.

La Commission adopte l'amendement.

Puis, sur l'avis très favorable du rapporteur spécial, elle adopte les crédits de la mission Médias ainsi modifiés.

*
* *
*

Elle examine ensuite les crédits du compte d'affectation spéciale Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, sur lesquels le rapporteur spécial exprime un avis favorable.

M. Charles de Courson. Il y a quand même un petit problème dans la présentation de ces crédits. Je n'ai jamais vu ouvrir des autorisations d'engagement inférieures aux crédits de paiement.

M. Patrice Martin-Lalande, président. Nous allons interroger le Gouvernement sur l'origine de cette distorsion curieuse.

M. Charles de Courson. Par ailleurs, je vois que sur les 600 millions d'euros, il envisage d'utiliser 107 millions d'euros pour financer des dépenses de fonctionnement, hors dépenses de personnel. Il ne serait pas raisonnable que l'on commence à financer des dépenses de fonctionnement par des recettes exceptionnelles. Il faudrait que notre Rapporteur spécial interroge sur ce point le ministère de la Défense, qui est certainement compétent en la matière.

M. Patrice Martin-Lalande, président. En effet, jusqu'à présent, la maintenance des équipements correspondants aux fréquences concernées était assurée par le ministère de la Défense. Or, nous avons affaire ici à une disposition de sortie du dispositif antérieur. Je vais interroger à nouveau le Gouvernement. Vous le savez, la précision du rapport spécial dépend de la qualité des réponses aux questionnaires budgétaires : lorsque ces réponses sont imprécises, il nous faut poursuivre l'interrogation du Gouvernement.

M. Charles de Courson. Je suis suffoqué quant aux « modalités de vente » envisagées pour les fréquences libérées. On apprend qu'elles seraient mises aux enchères en vue de l'attribution de licences à de nouveaux entrants dans les secteurs de l'audiovisuel ou de la téléphonie, ou revendues, après négociations, aux actuels opérateurs ! C'est un bien public !

M. Patrice Martin-Lalande, président. Il faut que nous ayons des compléments de réponse de la part du Gouvernement. Les arbitrages du Premier ministre sont sur le point d'être rendus, ce qui explique le manque de clarté des réponses à mes questions. Mais je vous remercie pour ces observations précises et fondées.

La Commission adopte les crédits du compte d'affectation spéciale Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien.

Puis elle adopte les crédits du compte d'affectation spéciale Avances à l'audiovisuel, après l'avis favorable du rapporteur spécial.

Article additionnel après l'article 82 : *Prorogation pour un an d'une mesure de dégrèvement de redevance audiovisuelle*

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur spécial tendant à proroger pour l'année 2009 le régime des « droits acquis » des bénéficiaires d'exonérations de la redevance audiovisuelle, jusqu'à ce que soient tirées les conclusions du rapport qui doit être remis au Gouvernement sur cette question.

M. Charles de Courson. Où en est ce rapport du Gouvernement ? Depuis un an, il n'a pas manqué de temps pour le préparer !

M. Patrice Martin-Lalande, président. Il sera disponible d'ici la séance publique du 13 novembre.

M. Charles de Courson. La ministre de la Culture et de la communication a rappelé que l'intention du Gouvernement restait d'aligner le régime de la redevance audiovisuelle sur celui de la taxe d'habitation.

M. Patrice Martin-Lalande, président. C'est effectivement la règle actuelle de droit commun. Les mêmes exonérations valent à la fois pour la taxe d'habitation et pour la redevance, puisque l'on a adossé la perception de la redevance sur le régime de la taxe d'habitation. Mais il existe une catégorie d'environ 700 000 personnes, âgées, aux revenus limités, et qui étaient jusque là exonérées de redevance audiovisuelle sans être exonérées de taxe d'habitation. Il a été estimé qu'il y avait une sorte de « droit acquis » à l'exonération et qu'il était bon qu'on en sorte progressivement. L'amendement que je propose vise à assurer la sortie progressive de ces personnes du dispositif.

M. Charles de Courson. Sait-on quel est le coût de ce régime ?

M. Patrice Martin-Lalande, président. On l'évalue à 85 millions d'euros environ.

M. Charles de Courson. Comment ce manque est-il compensé ?

M. Patrice Martin-Lalande, président. Les exonérations sont remboursées par l'État, il y aura donc une augmentation de ces remboursements en 2009. Pour le service public de l'audiovisuel, ces mouvements financiers sont neutralisés. J'ajoute que, d'autre part, la redevance sera indexée sur l'inflation, à compter de cette année.

M. Charles de Courson. L'Assemblée nationale a adopté la première partie du projet de loi de finances. Est-ce que l'amendement a sa place en seconde partie ?

M. Patrice Martin-Lalande, président. Je l'avais initialement déposé sur la première partie, mais il m'a été objecté par le président de la commission des

Finances, que, s'agissant d'une taxe affectée, la disposition avait place en seconde partie.

M. Charles de Courson. Sur le fond, il faut sortir de cette situation.

M. Patrice Martin-Lalande, président. Mon amendement propose d'en sortir progressivement. Il n'y a pas de nouveaux entrants dans la catégorie des « droits acquis » et chaque année, environ 15 % des personnes concernées sortent du dispositif. Il convient d'abord d'analyser le rapport du Gouvernement relatif à cette question avant de prendre une décision quant à la cessation définitive de ces « droits acquis ».

La Commission adopte l'amendement.

Article additionnel après l'article 82 : *Instauration d'une exonération de redevance audiovisuelle au bénéfice des associations socioculturelles et sportives des établissements pénitentiaires*

La commission des Finances est ensuite saisie d'un amendement de M. René Couanau tendant à exonérer de redevance audiovisuelle les associations socioculturelles et sportives (ASCS) des établissements pénitentiaires, pour mettre fin à la disparité de traitement entre les détenus qui sont propriétaires de leur téléviseur, actuellement exonérés, et ceux qui en sont locataires.

M. Patrice Martin-Lalande, président. Je soutiens cet amendement. Il existe une inégalité quant au paiement de la redevance audiovisuelle en prison. En prison on ne paie pas de taxe d'habitation. Les détenus qui sont propriétaires de leur téléviseur sont alors exonérés de redevance. En revanche, ceux qui en sont locataires voient le prix de leur location majoré d'une partie du montant de la redevance payée par le loueur. Il convient de mettre fin à cette inégalité. Le loueur serait exonéré de redevance et pourrait donc diminuer le montant du loyer à due concurrence.

M. Charles de Courson. Qu'est-ce qui garantira une telle répercussion sur le prix de la location ?

M. Patrice Martin-Lalande, président. Il s'agira d'y veiller dans les textes d'application. J'ajoute que les loueurs concernés sont des associations qui ont pour but d'améliorer les conditions de vie des détenus. On les voit mal s'abstenir de répercuter l'exonération de redevance sur le prix de location du téléviseur.

La Commission adopte l'amendement.

Article additionnel après l'article 82 : *Rapport au Parlement relatif aux coûts de gestion de la redevance audiovisuelle*

La commission des Finances est ensuite saisie d'un amendement de M. Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial, prévoyant la remise par le

Gouvernement au parlement, avant le 30 juin 2009, d'un rapport analysant l'évolution des frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie de la redevance audiovisuelle depuis 2004.

M. Patrice Martin-Lalande, président. Cet amendement est motivé par le constat d'une tendance haussière des frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie de la redevance audiovisuelle : 40 millions d'euros en 2008, 45 millions d'euros estimés pour 2009, soit une croissance de 12,5 %. Or cette augmentation demeure à ce jour inexplicquée. Il s'agit donc de demander au Gouvernement d'analyser les raisons de cette évolution.

La Commission adopte cet amendement.

Article additionnel après l'article 82 : *Rapport au Parlement relatif aux conséquences d'un éventuel élargissement de l'assiette de la redevance audiovisuelle*

La commission des Finances est enfin saisie d'un amendement de M. Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial, tendant à prévoir que le Gouvernement remet au Parlement, avant le 30 juin 2009, un rapport relatif aux avantages et aux inconvénients du maintien de l'exonération de redevance audiovisuelle pour les ordinateurs.

M. Patrice Martin-Lalande, président. L'article 1605 du code général des impôts dispose que « la redevance audiovisuelle est due par toutes les personnes physiques imposables à la taxe d'habitation (...) à la condition de détenir (...) un appareil récepteur de télévision ou un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision pour l'usage privatif du foyer. ». Or, l'instruction fiscale n° 05-029-A8 de la direction générale de la Comptabilité publique prévoit que « les ordinateurs équipés pour la réception des chaînes de télévision ne sont pas taxés ».

À terme, de plus en plus de personnes recevront la télévision sur les nouveaux supports. On ne saurait donc priver l'audiovisuel de cette ressource. C'est également une question d'égalité devant l'impôt, les contribuables recevant la télévision sur un poste « traditionnel » acquittant la redevance, tandis que les personnes la recevant sur les nouveaux supports y échappent. Enfin, il s'agit de voir respecté le principe de neutralité technologique, selon lequel il ne saurait y avoir, pour un même service, un régime différent selon qu'il est rendu par une technologie ou par une autre. Je précise qu'il ne s'agit pas d'ajouter une seconde redevance audiovisuelle aux foyers qui la paient déjà. Il s'agit d'y voir plus clair, en demandant au Gouvernement de présenter au Parlement un rapport faisant le point sur ce problème.

M. Charles de Courson. Je ne vois pas comment on pourra trouver des moyens de contrôle satisfaisants.

M. Patrice Martin-Lalande, président. D'où l'idée d'un rapport éclaircissant les sujets qui font débat. Je rappelle que de plus en plus de personnes recevront les services télévisuels par le biais de ces nouveaux supports. Serait-il normal que certains paient la redevance et d'autres non sous prétexte qu'on a des difficultés à les contrôler ? Il y aurait une inégalité fiscale qui serait choquante et un appauvrissement des ressources de l'audiovisuel qui serait dangereux.

La Commission adopte cet amendement.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 35

Amendement n° II-120 présenté par M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

État B

Mission Médias

I. – Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(en euros)

Programmes	+	-
Presse	0	25 000 000
Soutien à l'expression radiophonique locale	0	0
Contribution au financement de l'audiovisuel public	0	0
Audiovisuel extérieur de la France	0	0
TOTAUX	0	25 000 000
SOLDE		-25 000 000

II. – Modifier ainsi les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Presse	0	20 000 000
Soutien à l'expression radiophonique locale	0	0
Contribution au financement de l'audiovisuel public	0	0
Audiovisuel extérieur de la France	0	0
TOTAUX	0	20 000 000
SOLDE		-20 000 000

*

Après l'article 82

Amendement n° II-116 présenté par M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

Mission Avances à l'audiovisuel

I.- Dans le dernier alinéa du c du 3° de l'article 1605 *bis* du code général des impôts, les mots : « Pour l'année 2008 » sont remplacés par les mots « Pour les années 2008 et 2009 ».

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 à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

*

Après l'article 82

Amendement n° II-119 présenté par M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances et M. René Couanau :

Mission Avances à l'audiovisuel

I.— Le code général des impôts est ainsi modifié :

Le 3° de l'article 1605 *ter* est ainsi complété :

« f. les associations visées à l'article D. 442 du code de procédure pénale »

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. »

*

Après l'article 82

Amendement n° II-118 présenté par M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

Mission Avances à l'audiovisuel

« Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 30 juin 2009, un rapport analysant l'évolution des frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie de la redevance audiovisuelle depuis 2004. »

*

Après l'article 82

Amendement n° II-117 présenté par M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

Mission Avances à l'audiovisuel

Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 30 juin 2009, un rapport analysant les avantages et les inconvénients du maintien des dispositions prévues par l'instruction codificatrice n° 05-029-A8 de la Direction générale de la comptabilité publique du 6 juillet 2005. »

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de la Culture et de la communication

Mme Christine Albanel, ministre de la Culture et de la communication

M. Christophe Tardieu, directeur-adjoint du cabinet de la ministre

M. Richard Eltvedt, conseiller parlementaire

M. Arnaud Roffignon, conseiller budgétaire

M. Matthieu Gallet, conseiller technique chargé de l'audiovisuel et des médias

M. Vincent Peyrègne, conseiller technique chargé de la presse

Services du Premier ministre

Mme Laurence Franceschini, directrice du développement des médias

Mme Emmanuelle Bensimon, sous-directrice de la communication audiovisuelle

Ministère des Affaires étrangères et européennes

M. Philippe Etienne, directeur de cabinet du ministre

Mme Victoire Bidegain Di Rosa, conseillère technique chargée des affaires culturelles internationales, de l'audiovisuel extérieur et des archives

M. Etienne Fiate, sous-directeur de la radio, de la télévision et du journalisme

Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

Mme Annabelle Archien, conseillère technique

M. Vincent Berjot, sous-directeur, direction du budget

M. Philippe-Emmanuel de Beer, sous-directeur, direction de la législation fiscale

M. Grégory Abate, chef de bureau, direction de la législation fiscale

M. Christian Le Buhan, chef de bureau, direction de la législation fiscale

Ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi

M. Christophe Bonnard, conseiller chargé de la politique fiscale

M. Camille Leleu, attaché parlementaire

Mme Françoise Miquel, chef de la mission « Sociétés du service public de la radio et de la télévision »

Conseil supérieur de l'audiovisuel

M. Michel Boyon, président

M. Olivier Japiot, directeur général

Agence des participations de l'État

M. Bruno Bezar, directeur général

M. Remy Rioux, directeur des participations

Mme Alice Terracol, chargée d'affaires au bureau infrastructures de transport et secteur audiovisuel, en charge de l'audiovisuel

Audiovisuel public

M. Patrick de Carolis, président directeur général de France Télévisions

M. Patrice Duhamel, directeur général chargé de l'antenne, du développement et de la diversification 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 aux relations institutionnelles de France Télévisions

M. Edouard Pellet, délégué intégration et diversité de France de France Télévisions

M. Jean-Marie Belin, directeur du développement européen et des affaires extérieures de France 3

M. Jérôme Clément, président d'ARTE-France

M. Jean Rozat, directeur général d'ARTE-France

Mme Muriel Guidoni, déléguée générale aux relations institutionnelles d'ARTE-France

M. Jean-Paul Cluzel, président de Radio France

M. Martin Ajdari, directeur général délégué de Radio France

Mme Bérénice Ravache, chargée des relations institutionnelles de Radio France

M. Emmanuel Hoog, président de l'Institut national de l'audiovisuel

M. Max Benoit, directeur délégué de l'INA chargé de l'audit

M. Olivier Lombardie, secrétaire général de l'INA

M. Alain de Pouzilhac, président d'Audiovisuel extérieur de la France
(AEF)

Mme Christine Ockrent, directrice générale d'AEF

Audiovisuel privé

M. Nonce Paolini, président de TF1

M. Jean-Michel Counillon, secrétaire général de TF1

Mme Marie-Charlotte Guichet, directrice des relations institutionnelles de

TF1

M. Bertrand Méheut, président de Canal+

M. Olivier Zegna-Rata, directeur des relations extérieures de Canal+

M. Nicolas de Tavernost, président de M6

Mme Karine Blouët, secrétaire générale de M6

Presse écrite

M. Pierre Louette, président de l'Agence France-Presse (AFP)

M. Jean-Pierre Vignolle, directeur général de l'AFP

M. Antoine Ludier, directeur administratif et financier de l'AFP

M. Luc de Barochez, directeur de la rédaction du figaro.fr

M. Gilles Cremillieux, directeur du développement de La Montagne

M. Patrick André, directeur délégué des Messageries de la presse
lyonnaise (MLP)

M. Léonidas Kalogeropoulos, conseiller des MLP

M. Rémy Pflimlin, directeur général des Nouvelles messageries de la
presse parisienne (NMPP)

Mme Sophie Duhamel, directrice de la communication des NMPP

Mme Dominique Pradalié, secrétaire générale du Syndicat national des
journalistes (SNJ)

M. Alain Girard, premier secrétaire général du SNJ

Mme Anne-Marie Couderc, présidente du Syndicat de la presse magazine
et d'information (SPMI)

Mme Pascale Marie, directrice du SPMI

M. Francis Morel, président du Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN)

M. Denis Bouchez, directeur du SPQN

M. Jean-Pierre Caillard, président du Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR)

M. Vincent de Bernardi, directeur du SPQR

M. Olivier Bonsart, président la commission de la vente du SPQR

Mme Haude d'Harcourt, conseillère relations pouvoirs publics du SPQR

M. Gérard Proust, président de l'Union nationale des diffuseurs de presse (UNDP)

M. Philippe Di Marzio, directeur général de l'UNDP

Autres personnalités

M. Jean-Marie Danjou, directeur général de l'Association française des opérateurs mobiles (AFOM)

M. Yves Le Mouël, directeur général de la Fédération française des télécoms (FFT)

M. Philippe Bailly, président de NPA conseil

Mme Marie-Laure Sauty de Chalon, présidente d'Aegis Media France

*

* *