



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 12 – 1^{ère} partie

CULTURE ET COMMUNICATION :

COMMUNICATION

Rapporteur spécial : M. PATRICE MARTIN-LALANDE

Député

SOMMAIRE

—

Pages

INTRODUCTION	9
LES PRINCIPAUX POINTS DU RAPPORT	11
CHAPITRE PREMIER – AUDIOVISUEL PUBLIC : UNE ANNEE DE CONSOLIDATION BUDGETAIRE POUR MIEUX PREPARER L'AVENIR	16
I.– LE BUDGET DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR 2003 : LA CONSOLIDATION.....	16
A.– UNE CROISSANCE DES DOTATIONS PUBLIQUES ADAPTEE AU CONTEXTE DE TRANSITION.....	16
1.– La croissance du produit attendu de la redevance, malgré le gel de son taux.....	17
2.– La diminution de la compensation budgétaire des exonérations	18
3.– Quels excédents de la collecte de la redevance ?	21
4.– Un coût du service de la redevance qui demeure élevé	22
B.– QUEL DEVENIR POUR LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE ?	24
1.– Les nombreux avantages d'une suppression de la redevance	25
2.– De multiples voies envisageables pour répondre aux critiques soulevées	27
C.– UNE AUGMENTATION RAISONNABLE DES RESSOURCES PROPRES DES ENTREPRISES PUBLIQUES	31
II.– DES BUDGETS DE TRANSITION POUR LES DIFFERENTES SOCIETES AUDIOVISUELLES.....	34
A.– LES TELEVISIONS PUBLIQUES : DES BUDGETS QUI TRADUISENT LE NÉCESSAIRE NOUVEAU CALENDRIER DE LA TNT	35
1.– La gestion du groupe France Télévisions : un redressement confirmé	35
a) Érosion et vieillissement d'une audience de 40 %	35
b) Les contrôles de la Cour des comptes en cours.....	36
c) Un contrôle parlementaire renforcé.....	36
d) La mise en place progressive de la holding	37
e) La rémunération des animateurs-producteurs : une polémique en principe réglée	37

<i>f) Les engagements du contrat d'objectifs et de moyens globalement respectés en 2001</i>	38
<i>g) Les résultats de 2001 et les prévisions pour 2002 apparaissent favorables</i>	40
<i>h) Une cession financièrement rentable de la participation dans TPS</i>	42
2.– Des projets de budget des chaînes pour 2003 conformes à leur contrat hors TNT	42
<i>a) France 2</i>	42
<i>b) France 3</i>	43
<i>c) France 5</i>	44
3.– Arte-France : le maintien du cap	45
B.– L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL : UNE AMELIORATION TRES SENSIBLE DE LA GESTION	48
C.– LES AUTRES ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL : LES MOYENS DE LA CONTINUITÉ EN ATTENDANT LE CONTRAT D'OBJECTIFS	52
1.– Le réseau France-Outre-mer (RFO)	52
2.– Radio-France.....	57
3.– Radio-France Internationale (RFI).....	60
III.– 2003, ANNÉE RICHE D'ENJEUX POUR L'AUDIOVISUEL	65
A.– LA REGULATION DU SECTEUR AUDIOVISUEL	65
1.– Le budget et les moyens matériels du CSA	65
2.– Les insuffisances du dispositif de sanctions financières	66
3.– Le problème du contrôle des règles de concentration : le cas critique de Vivendi Universal.....	67
4.– Développer l'expertise économique sur l'audiovisuel.....	67
B.– LES AUTRES ENJEUX TRANSVERSAUX A L'ENSEMBLE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC.....	67
1.– L'inflation des droits sportifs : une spirale dangereuse	67
2.– Pornographie et violence à la télévision : trouver les réponses conjuguant responsabilité et éducation	69
3.– La refondation de la politique audiovisuelle extérieure.....	71
<i>a) Une situation caractérisée par un certain foisonnement</i>	72
<i>b) Une nouvelle ambition, pour une CNN à la française ?</i>	73
4.– L'adaptation de la convention collective applicable à l'audiovisuel public	74
5.– Les prix de diffusion de TDF : quelle incidence du changement d'actionnariat ?	76

6.— Le renforcement de la légitimité du service public : le contenu des programmes	77
a) <i>Comment déterminer le contenu de programmes spécifiques au service public ?</i>	77
b) <i>Le déficit de représentation des clients-usagers</i>	78
C.— LES ENJEUX PROPRES A LA TELEVISION.....	80
1.— L'équilibre du paysage télévisuel français : évolution lente ou révolution prochaine ?	81
a) <i>L'érosion des chaînes historiques</i>	81
b) <i>La question du devenir de France 2</i>	82
c) <i>La remise en cause du modèle économique de Canal Plus ?</i>	84
d) <i>Télévisions locales et décrets production : deux questions importantes pour l'avenir du paysage</i>	85
2.— La Télévision numérique terrestre : un calendrier initial intenable	86
3.— Quelles modalités pour le développement du secteur public numérique ?	90
D.— L'OUVERTURE DE LA PUBLICITE A LA TELEVISION : AGIR PRUDEMMENT DANS UN MARCHÉ DEPRIME	94

CHAPITRE II – PRESSE : LE SOUTIEN DE L'ÉTAT PLUS NECESSAIRE QUE JAMAIS

I.— UN SECTEUR QUI SUBIT DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES ET CONJONCTURELLES IMPORTANTES

A.— UNE TENDANCE DE FOND A LA DIMINUTION DU LECTORAT

B.— UNE ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE PRÉOCCUPANTE EN 2001 ET 2002

II.— LA CONSOLIDATION DES AIDES DIRECTES

A.— UN FINANCEMENT GLOBALEMENT MAINTENU GRACE A UN REDEPLOIEMENT DE RESSOURCES

1.— Une présentation des crédits perfectible

2.— Les aides à la diffusion et à la distribution : la préservation des moyens grâce à l'utilisation des reports du fonds de modernisation

a) *Les compensations des réductions tarifaires accordées par la SNCF*

b) *L'aide à la transmission par fac-similé*

c) *Le Fonds d'aide à l'expansion de la presse à l'étranger*

d) *L'aide au portage*

e) *L'aide à la distribution des quotidiens nationaux d'information générale et politique*

f) *L'aide à la diffusion de la presse hebdomadaire régionale d'information politique et générale*

3.— Une amélioration ciblée des aides concourant au maintien du pluralisme de la presse

a) Les quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires

b) Les quotidiens régionaux à faibles ressources de petites annonces

4.– L'aide au multimédia : des crédits qui restent limités, et une gestion à régulariser

B.– UNE MEILLEURE MOBILISATION DES RESSOURCES DU FONDS DE MODERNISATION DE LA PRESSE QUOTIDIENNE

1.– Des perspectives de recettes plutôt favorables

2.– Le bilan satisfaisant de l'utilisation des fonds

3.– Quelles perspectives pour l'évolution du fonds ?

III.– LES INTERROGATIONS QUI PESENT SUR LES AIDES INDIRECTES À LA PRESSE

A.– UN MONTANT GLOBAL EN PROGRESSION

B.– L'AIDE POSTALE : UNE RENÉGOCIATION INÉLUCTABLE DU PARTAGE DES COUTS, QUI DOIT RESPECTER LES CONTRAINTES DE CHACUN DES ACTEURS

C.– DES AIDES FISCALES DEVENUES TRADITIONNELLES

1.– Le régime spécial des provisions pour investissement des entreprises de presse

2.– L'exonération de taxe professionnelle

3.– Le régime particulier de la TVA sur la presse

IV.– L'AFP : UNE PRIORITE RECONNUE ET SOUTENUE EN 2003

1.– DES CONDITIONS DE GESTION DIFFICILES

2.– UN EFFORT BUDGÉTAIRE AU RENDEZ-VOUS EN 2003

3.– DES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES A MOYEN ET PLUS LONG TERMES

V.– LES AGENCES DE PHOTOS : UNE MUTATION TRES BRUTALE

CHAPITRE III – INTERNET : UN RETARD A COMBLER

I.– UN CONTEXTE APPAREMMENT DIFFICILE, MAIS DES PERSPECTIVES QUI TENDENT A S'ÉCLAIRCIR

A.– UNE INTERACTION CROISSANTE ET INCONTOURNABLE AVEC LES QUESTION DE COMMUNICATION

B.– UN CONTEXTE GLOBAL ORIENTÉ VERS LA FIN DE LA CONVERGENCE ?

C.– DES PERSPECTIVES FAVORABLES AU DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE ELECTRONIQUE

II.– DES ATTENTES FORTES QUANT À L'ACTION DU GOUVERNEMENT

A.– LE BILAN DE L'ACCES A L'INTERNET N'EST PAS SATISFAISANT

B.– QUELLES PERSPECTIVES LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES ?

C.– UNE FISCALITÉ CONTRE-PRODUCTIVE ET PARADOXALE DES PRODUITS ÉLECTRONIQUES ET DE L'INTERNET

D.— LES DROITS D'AUTEURS : UN PROBLEME DIFFICILE QUI EXIGE
POURTANT UNE RÉPONSE RAPIDE

EXAMEN EN COMMISSION

Article 48 : Autorisation de perception des taxes parafiscales rattachées.

Article 52 : Répartition, entre les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle, des ressources publiques affectées au compte spécial n° 902-15.

ANNEXE 1 : LE PERIMETRE DE FRANCE-TÉLÉVISIONS

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

INTRODUCTION

Le premier rapport sur la communication de **la nouvelle législature** se devait, en ce domaine qui concerne chaque téléspectateur plus de 3 heures et demi en moyenne par jour, – et malheureusement un peu moins pour les lecteurs de presse écrite –, de **dresser un état des lieux**. État des lieux aussi exhaustif que le cadre limité de l'exercice le permettait, et aussi dépourvu de préjugés que possible pour un élu national.

Dans cette perspective, le diagnostic qu'ambitionnait d'établir le présent rapport a été élaboré sur la base d'une **série d'auditions**. Ces auditions ont volontairement associé des responsables publics et privés, directement ou indirectement concernés, et ont cherché, autant que possible, à entendre tous les points de vue, pourtant souvent opposés. Que ceux qui n'ont pu être directement entendus cette année veuillent bien faire preuve d'indulgence. De même, s'agissant des entreprises de l'audiovisuel public, auditions et rapport ont été considérablement éclairés et **guidés par les nombreux travaux récents de la Cour des comptes**, auxquels il faut rendre ici un hommage appuyé.

De manière générale, il ressort de cette première enquête que l'audiovisuel public souffre de plusieurs maux, dont le secteur n'est pas le seul responsable. Ainsi, les conditions de gestion, notamment des personnels, semblent se traduire **par des inerties puissantes, tant en termes financiers, qu'en termes d'organisation et de capacité de modernisation technique**, notamment au regard de la révolution technique de la numérisation. Une **analyse indépendante** a été demandée à la Cour des comptes, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, sur la question, souvent évoquée et rarement traitée, des **contraintes imposées par la convention collective applicable à l'audiovisuel public**. La Cour s'est engagée à y répondre, avant la fin de l'année 2003.

Au-delà du bilan, **2003 sera l'année de tous les enjeux pour l'audiovisuel public, comme pour la presse**.

Enjeux budgétaires, aujourd'hui « en creux », car le projet de budget pour 2003 ne constitue qu'un budget de transition, avec le maintien inchangé du taux de la redevance, l'affectation de ressources de redevance en croissance intermédiaire, la consolidation des aides à la presse, ou encore la poursuite du soutien au plan de modernisation de la distribution des quotidiens.

Pourtant l'année 2003 devra aussi se conclure par de nombreuses décisions de fond. En premier lieu, le **remplacement de la redevance**, en tant que taxe parafiscale, et instrument de financement principal de tout l'audiovisuel public. Le Parlement devra être associé, sinon moteur de cette réforme incontournable. Ce faisant, devra également être revu le nécessaire **ancrage participatif** des spectateurs, auxquels une démocratie moderne ne peut plus se contenter de demander de s'acquitter de leur contribution sans pouvoir s'exprimer sur la prestation offerte en

contrepartie, autrement qu'en décidant soit d'en supporter en silence les limites, soit d'y renoncer complètement sans jamais pouvoir l'infléchir.

Le service public, qui vit largement de ressources publiques, se doit de mieux rendre des comptes et de mieux entendre l'ensemble de ses clients-usagers.

L'année 2003 sera aussi une année d'enjeux de société, avec la **mise en œuvre effective de la TNT** (Télévision numérique terrestre), et les choix à opérer sur les **modalités de présence du service public** dans la diffusion numérique terrestre. La gestion de ce dossier semble, depuis que la loi en a fixé le principe, s'être caractérisée, mais *a contrario*, par l'adage attribué à Napoléon Bonaparte, suivant lequel « *ceux qui savent où ils vont ne vont jamais très loin* ». Le dépôt récent du rapport de Michel Boyon, le choix des chaînes retenues par le CSA, puis les annonces gouvernementales qui les ont immédiatement suivis, ont **sensiblement éclairci le paysage audiovisuel futur**, jusqu'alors passablement embrumé. Il demeure **beaucoup de chemin à parcourir** pour que l'alchimie nécessaire prenne. Mais la direction est du moins clairement affichée.

S'agissant de la presse, l'année 2003 devrait également se révéler une année cruciale, en particulier avec la renégociation indispensable des accords dits « Galmot » sur l'aide postale.

Elle pourrait aussi s'avérer l'année de tous les dangers. En effet, après une année 2001 très en retrait, et une année 2002 qui risque de ne pas se conclure beaucoup plus heureusement, le maintien d'un **marché publicitaire déprimé**, pour la presse comme pour la télévision, **parallèlement au développement des gratuits, pourrait peser lourdement sur les titres, comme sur les radios indépendantes et les chaînes de télévision**. C'est pourquoi l'ouverture des secteurs interdits à la publicité télévisée ne devra être envisagée qu'avec la plus grande **prudence**.

De même, l'AFP doit aujourd'hui affronter non seulement les conséquences de la gestion passée, mais aussi les soubresauts du marché de la presse.

Enfin, 2003 devra faire l'objet, de la part du Gouvernement, d'un véritable **sursaut dans le soutien au développement de l'internet**, qui pourrait bien constituer une large part de l'avenir de la télévision, comme de la presse, mais qui pâtit en France de retards particulièrement préoccupants. Retards dans l'accès, l'utilisation, la fiscalité, l'économie et la richesse des contenus, autant que dans la définition du cadre juridique indispensable pour fonder un essor durable.

LES PRINCIPAUX POINTS DU RAPPORT

I.- L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN 2003 : UNE CONSOLIDATION PREPARANT LES GRANDS CHOIX

I-1.- Une consolidation tenant compte du nécessaire report de la télévision numérique terrestre :

– le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une consolidation globale des moyens mis à la disposition de l'audiovisuel public, compte tenu du décalage nécessaire dans la mise en oeuvre du projet de TNT (télévision numérique terrestre) et, par conséquent, des moyens publics qu'il était prévu d'y consacrer par les contrats d'objectifs et de moyens (COM) ;

– la décision du Gouvernement de **ne pas relever le montant unitaire de la redevance** qui pèse particulièrement sur les ménages modestes, rompt avec une augmentation régulière de 9 % en cinq ans. **Les crédits publics augmenteront néanmoins en 2003 de 49,8 millions d'euros hors taxes, soit 2 %**, grâce au dynamisme de l'assiette et du recouvrement de la redevance. Malgré son ralentissement, la croissance des ressources publiques demeure donc supérieure à l'inflation. L'audiovisuel public bénéficiera en conséquence de **moyens publics non seulement consolidés dans leurs acquis importants des années précédentes, mais même encore en légère croissance** en monnaie constante ;

– le taux de croissance des moyens publics prévu pour France Télévisions, Radio France, et RFO est identique à la moyenne globale, soit + 2 %. Ce taux s'élève à 3 % pour Arte, qui doit honorer les engagements pris en contrepartie des efforts prévus par le partenaire allemand, et n'est inférieur que pour l'INA, et RFI (1,5 %). Pour cette dernière, le taux de croissance résulte, comme chaque année depuis plusieurs exercices, d'une moyenne entre une évolution des crédits budgétaires plus faible (1 %), et une croissance des recettes de redevance légèrement plus rapide (2,1 %). Les ressources publiques de l'INA sont strictement stabilisées, conformément à son COM ;

– en raison de l'atonie prévisible du marché **publicitaire** en 2003, prolongeant les tendances de l'année 2002, les objectifs de **ressources propres** des organismes sont fixés à 764,3 millions d'euros, soit moins d'un quart (23 %) du budget du secteur, en faible croissance (+ 1,5 %) par rapport à l'année en cours ;

– **globalement**, le budget du secteur (incluant ressources publiques et commerciales) **augmentera de 1,9 % en 2003 pour s'établir à 3,3 milliards d'euros**. La stabilisation du volume horaire consacré à la publicité, combinée avec la progression du produit de la redevance, et les ambitions de préservation de l'audience confortent les bases de l'indépendance du service public et lui permettront de préserver sa liberté éditoriale et de remplir sa mission en matière de qualité des programmes et d'innovation.

I-2.- Pour l'audiovisuel public, l'exercice 2003 sera l'année de tous les enjeux :

- le Gouvernement va devoir **mobiliser tous les moyens de donner sa chance à la TNT**, conformément aux conclusions du rapport de Michel Boyon, et, en particulier, financer rapidement l'avance des fonds nécessaires pour les premiers réaménagements des fréquences ;

- dès le lancement réel de la TNT, il faudra définir **selon quel calendrier et avec quels moyens seront desservis les 15 à 30 % de la population** française qui **ne pourront bénéficier** du numérique par voie hertzienne ;

- compte tenu de la sélection de chaînes privées, mais surtout gratuites, opérée par le CSA pour la TNT, une nouvelle réflexion va devoir être rapidement menée sur le **périmètre du secteur public numérique**. Cette analyse devra s'inscrire sous l'angle de vue non plus d'une offre déterminée *a priori*, mais sous celui de la **recherche de la complémentarité avec l'offre privée**, ainsi qu'avec l'éclairage des conclusions de la mission confiée à Catherine Clément sur le **contenu culturel et éducatif du service public**. En particulier, devrait être soigneusement réexaminée l'hypothèse d'une chaîne destinée aux enfants et aux jeunes, à l'endroit desquels le service public présente des défaillances manifestes ;

- **l'actualisation, en 2003, par avenant des COM** actuels (France-Télévision et Arte), la conclusion des **nouveaux encore en attente** (Radio-France, RFI, et RFO) et la préparation du second COM (INA) devront traduire cette stratégie. La démarche contractuelle, avec l'obligation de rendre compte, notamment devant le Parlement, doit en effet être systématiquement privilégiée ;.

- l'élargissement éventuel du périmètre du secteur public doit s'accompagner de la **modernisation des tâches liée à la numérisation**. Dans cette perspective, un examen approfondi de **l'incidence de la convention collective** applicable à l'audiovisuel apparaît souhaitable. Elle a été demandée à la Cour des comptes pour la fin de l'année prochaine ;

- les décisions sur le périmètre du service public devront également s'articuler avec **l'objectif de créer une chaîne ambitieuse d'information internationale**, mais aussi avec la **nécessité de réduire le foisonnement** des structures de la politique audiovisuelle extérieure ;

- une étude comparative complète devra être menée au début 2003 sur les **différentes possibilités de substitution à la redevance actuelle**, condamnée à disparaître par la loi organique du 1^{er} août 2001. Les solutions possibles sont multiples : remplacement par une imposition, recouvrée par les services fiscaux classiques ; nouvelle ressource affectée ; financement budgétaire indexé et garanti... Mais les décisions en la matière devront être suffisamment rapides, au printemps prochain, pour permettre leur mise en œuvre opérationnelle dès le 1^{er} janvier 2004, sans solution de continuité ;

– les réflexions sur le contenu des programmes, comme sur les modalités de financement, doivent également répondre à la nécessité d'**enrichir l'ancrage participatif des téléspectateurs**, dont les demandes et les critiques éventuelles ne peuvent aujourd'hui s'exprimer autrement que par l'audimat ;

– dans le même sens, les réflexions en cours sur l'excès de présence de **la pornographie et de la violence à la télévision** ne doivent **pas se contenter** de conduire à des modes de **sanctions ou d'interdictions**, mais doivent également avoir l'ambition plus large de **donner aux jeunes l'éducation aux médias** qui, seule, leur permettra de ne pas demeurer passifs et d'exercer leur sens critique le plus tôt possible sur les images qu'ils consomment ;

– le **CSA**, pour réguler et contrôler le respect des règles, notamment de contenu, doit voir ses **pouvoirs** de sanctions financières **accrûs** et rendus plus opérationnels.

II.- LES AIDES A LA PRESSE : LA MOBILISATION DES REPORTS SUR LE FONDS DE MODERNISATION POUR CONSOLIDER LES MOYENS DE L'ETAT EN FAVEUR DE LA PRESSE

Les aides budgétaires à la presse ont plusieurs objectifs : soutien de la **diffusion et de la distribution** de la presse en France et à l'étranger ; contribution au **pluralisme** de la presse et au maintien de la **diversité** des titres ; enfin, aides au développement du **multimédia**. Le fonds de modernisation de la presse soutient, pour sa part, les **investissements** et, s'agissant des quotidiens nationaux, leur distribution.

Par ailleurs, **l'aide postale**, reconduite en 2003 au niveau de 2002 (290 millions d'euros) **devra faire l'objet d'une renégociation d'ensemble**, les accords « Galmot » étant venus à échéance à la fin de l'année 2001.

II-1.- Les crédits budgétaires inscrits sur le budget des services généraux du Premier ministre

Ces crédits (34,67 millions d'euros) sont optiquement en légère baisse par rapport à la loi de finances 2002. Mais la mobilisation des reports, qui existe cependant tous les ans, devrait permettre de relever ce montant à plus de 42 millions d'euros, sans même tenir compte de la mobilisation du fonds de modernisation de la presse :

– **l'aide à la SNCF** pour son activité de transport de la presse, est déterminée par une convention conclue avec l'État, tardivement dans l'année. Dans l'attente de l'audit comptable prévu au début 2003 pour apprécier l'adéquation de l'aide au coût supporté par la SNCF, les crédits pour 2003 sont **reconduits** (13,72 millions d'euros) ;

– le **fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger** a pour objet de faciliter la diffusion des publications françaises contribuant au rayonnement de la langue, de la pensée et de la culture françaises. L'aide permet, en particulier, de

réduire les coûts de transport afin de proposer un prix de vente local adapté au pouvoir d'achat. La dotation budgétaire est **maintenue** à 3,7 millions d'euros ;

- le **développement du portage** constitue une **priorité, qui doit impérativement être soutenue**. L'aide au portage des quotidiens, qui concerne plus de 60 titres, pourra être légèrement accrue en 2003 avec des crédits portés à 8,25 millions d'euros (**en progression** de 1,85 %) ;

- les **fonds d'aide aux quotidiens nationaux et régionaux à faibles ressources publicitaires** visent à la défense du pluralisme de la presse. Les crédits destinés au fonds d'aide aux quotidiens **nationaux** seront **reconduits** en 2003 (4,628 millions d'euros). Il faudra cependant veiller à maintenir le montant des aides par titre national, en cas d'apparition de nouveaux bénéficiaires. Un effort particulier est prévu en faveur du fonds d'aide à la presse **départementale**, dont les crédits progressent de 3,68 %, pour s'établir à 1,44 millions d'euros ;

- le **fonds presse et multimédia** permet l'octroi d'avances, partiellement remboursables, à toutes les catégories de presse, pour les aider à développer des projets offrant au public des accès modernes à leur contenu (sites internet, numérisation d'archives...). Comme en 2002, ce fonds ne sera pas abondé, mais pourra redistribuer les remboursements des avances consenties dans le passé (soit environ 1,5 million d'euros), qui devrait, du moins dans l'immédiat, suffire à satisfaire les demandes. Le cadre juridique de gestion du fonds devra toutefois impérativement être clarifié.

II-2.- Une meilleure mobilisation du fonds de modernisation de la presse

Les ressources attendues sur ce compte d'affectation spéciale, financé par la taxe de 1 % prélevée sur le chiffre d'affaires des publicités hors médias, seront du **même ordre qu'en 2002** (29 millions d'euros).

Sur cette enveloppe, 24,4 millions d'euros permettront de **reconduire** le montant global destiné au **soutien des projets de modernisation**. En outre, le projet de loi de finances pour 2003 fixe une **nouvelle clé de répartition des aides, plus favorable aux entreprises** : 90 % seront destinées aux subventions et 10 % aux avances (au lieu de 80/20 en 2002 et de 70/30 en 2001). Ainsi, pourra-t-on éviter de laisser inutilisés les crédits d'avances qui font l'objet d'un déficit, récurrent et cumulatif, de consommation. Il sera au demeurant **utile, comme l'a également demandé le Rapporteur, de pouvoir mobiliser ces reports pour aider au financement des investissements liés au portage**, en complément des crédits du fonds d'aide au portage prévus au budget.

Par ailleurs, le Gouvernement a voulu **maintenir** une contribution égale à celle de 2002 (soit 12,2 millions d'euros), pour la nouvelle **aide à la distribution de la presse quotidienne nationale**, qui accompagne la modernisation du système de distribution par les **NMPP**. Ce montant est financé :

- par les 4,6 millions d'euros restant sur les recettes affectées au fonds en 2003, à l'instar de l'année précédente,

– par 900.000 euros financés sur les crédits budgétaires classiques inscrits au budget pour 2003,

– enfin par 6,7 millions d’euros prélevés sur les reports de crédits, prévus sous forme d’avances, du fonds de modernisation, non consommés au cours des derniers exercices.

II-3.- L’Agence France-press : une priorité reconnue et soutenue

Face à un héritage lourd, la hausse de **4,5 % des abonnements de l’État, qui répond à la demande du Rapporteur**, exprime clairement la volonté de donner à l’agence les moyens de sa pérennité et de son développement (notamment à l’international : fils anglais et arabes, fils spécialisés, photo, ...). Cette volonté doit s’inscrire sur trois ans dans un contrat d’objectifs.

III.- INTERNET : UN RETARD A COMBLER

Internet et communication, audiovisuelle comme écrite, se trouvent aujourd’hui au confluent de problématiques communes, par le développement rapide de l’utilisation du premier pour l’accès aux seconds.

Mais, si le rythme de progression de l’accès à l’internet en France est supérieur dans certains secteurs à celui de la moyenne européenne, la France continue néanmoins à accuser **un retard très significatif (de 20 %) par rapport à la moyenne européenne en terme d’accès à l’internet à domicile**. Compte tenu à la fois de ce retard dans l’utilisation de l’internet, mais aussi de celui pris sur l’élaboration d’un **cadre juridique** solide et fiable par la précédente majorité, la France doit aujourd’hui affronter une tâche lourde, mais indispensable dans un délai rapide. De même, les régimes de fiscalité et de droits d’auteurs devraient être adaptés aux contraintes économiques de ce nouveau média. Le projet de loi sur l’économie numérique devrait permettre d’y répondre.

CHAPITRE PREMIER – AUDIOVISUEL PUBLIC : UNE ANNEE DE CONSOLIDATION BUDGETAIRE POUR MIEUX PREPARER L'AVENIR

Le projet de budget pour 2003 traduit la seconde année de mise en œuvre de la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 relative à la liberté de communication, qui a sensiblement modifié les modalités de la gestion financière de l'audiovisuel public.

I.– LE BUDGET DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR 2003 : LA CONSOLIDATION

Le projet de loi de finances pour 2003 se caractérise par **la consolidation de la structure des ressources prévues pour le financement de l'audiovisuel public**. Ainsi, après une phase de croissance marquée, la part des recettes publiques, passées, entre 1998 et 2002, de 69 % à plus de 75 %, en raison en particulier de la diminution du temps autorisé pour la publicité à compter de 2001, devrait demeurer en 2003 au même niveau qu'en 2002, soit 76,8 %. Le financement du secteur public restera donc **public à plus des trois-quarts**.

STRUCTURE DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en %)

	Loi de finances initiale 1998	Loi de finances initiale 1999	Loi de finances initiale 2000	Loi de finances initiale 2001	Loi de finances initiale 2002	Projet de loi de finances 2003
Ressources publiques	69	69	74	76,6	76,8	76,8
Publicité parrainage	26	25,5	21,9	19,4	19,5	19,4
Autres ressources propres	5	5,5	4,1	4	3,7	3,8
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Ministère de la culture et de la communication

A.– UNE CROISSANCE DES DOTATIONS PUBLIQUES ADAPTEE AU CONTEXTE DE TRANSITION

Les crédits publics augmenteront en 2003 de 49,8 millions d'euros hors taxes, soit une croissance de + 2 %. Cette croissance résulte de plusieurs facteurs, de sens variable :

– la croissance attendue du rendement de la redevance, pour 53,3 millions d'euros TTC, soit + 3 % ;

– l'affectation immédiate de la répartition des excédents de collecte de 2001 et 2002, pour 40 millions d'euros TTC, contre 13,7 millions d'euros en 2002. Celle-ci ne correspondait toutefois qu'à la répartition de l'excédent de collecte constatée au titre de l'exercice précédent (2000) ;

– la diminution de 29 millions d’euros TTC des crédits budgétaires de compensation des exonérations, soit une baisse de – 6 %.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS PUBLIQUES

(en millions d’euros)

	Loi de finances pour 2000	Loi de finances pour 2001	Loi de finances pour 2002	Projet de loi de finances 2003	Evolution PLF 2003/LF 2002
Encaissements de redevance	2.073,64	2.047,83	2.050,9	2.104,2	+ 53,3
Financement du service de la redevance	– 73,54	– 73,54	– 73,5	– 73,5	-
Encaissements de redevance nets du coût du service	2.000,10	1.974,29	1.977,4	2.030,7	+ 53,3
Affectation d’excédents de collecte des années antérieures	+ 21,56	0,00	+ 13,7	+ 40,0	+ 26,3
Total des recettes de redevance disponibles	2.021,66	1.974,29	1.991,1	2.070,7	+ 79,6
Crédits budgétaires affectés au titre du remboursement des exonérations	137,20	413,78	478,6	449,2	- 29,4
Total T.T.C. disponible	2.158,86	2.388,07	2.469,7	2.519,9	+ 50,2
Total H.T. disponible	2.114,47	2.338,95	2.418,9	2468,0	+ 49,1
Subvention du ministère des affaires étrangères versée directement à RFI	68,94	68,94	69,7	70,4	+ 0,7
Total des ressources publiques	2.183,37	2.407,86	2.488,56	2.538,4	+ 49,8

Source : Ministère de la Culture et de la communication

1.– La croissance du produit attendu de la redevance, malgré le gel de son taux

L’augmentation attendue du rendement de la redevance en 2002 (+ 53,3 millions d’euros) ne relève que de la prolongation en 2003 de la tendance à **l’amélioration des résultats de la collecte**, constatée en 2001 et anticipée en 2002 sur la base des résultats constatés à la fin août. En effet, à cette date, le montant des encaissements s’avérait supérieur de 14,3 millions d’euros aux prévisions du service (soit un peu plus de 1 % de mieux).

Ainsi, la prévision de recettes pour 2003 n’intègre qu’un effet d’assiette dû :

– aux bons résultats de la lutte contre l’évasion et des croisements de fichiers entre les données du service de la redevance et de la taxe d’habitation, et à la croissance continue du nombre de comptes suivis, en augmentation de 1,9 % en 2000, de 2,1 % en 2001, et de 1,35 % en prévision en 2002 ;

– à la surestimation, sur les exercices passés, des effectifs de comptes exonérés, dont la correction à la baisse en 2003 se traduit mécaniquement, – par une sorte d’effet de « vases communicants »–, par un relèvement du produit non exonéré.

En revanche, **pour éviter de procéder à des suppléments de prélèvements pesant plus particulièrement sur les ménages les plus modestes**, le Gouvernement n'a souhaité ni actualiser le barème en monnaie constante, ni *a fortiori* le relever.

La décision de maintenir inchangé le taux de redevance en 2003 (soit 116,31 euros pour une télévision couleur, et 74,31 euros pour une télévision noir et blanc), fait suite à un relèvement des taux de 1,8 % décidé en 2002 par le précédent Gouvernement, et à **une hausse cumulée, sur les cinq années de la période 1997-2002, de 9 %, concentrée sur les années 1998, 1999 et 2002**. Sur les trois années 2001 à 2003, en revanche, le montant de la redevance n'aura augmenté que de 1,8 %, pour une inflation sur la même période de 4,5 %, soit une diminution en monnaie courante de 2,7 % sur trois ans.

ÉVOLUTION DES TAUX DE LA REDEVANCE

	Télévision noir et blanc		Télévision couleur	
	Montant (en euros)	Évolution (en %)	Montant (en euros)	Évolution (en %)
1990	54,12	+ 3,49	84,15	+ 3,56
1991	55,49	+ 2,5	86,29	+ 2,5
1992	56,86	+ 2,5	88,42	+ 2,5
1993	59,46	+ 4,5	92,38	+ 4,5
1994	61,74	+ 4	96,20	+ 4
1995	65,55	+ 6,2	102,14	+ 6,2
1996	68,45	+ 4,5	106,71	+ 4,5
1997	68,45	—	106,71	—
1998	71,80	+ 5	112,05	+ 5
1999	72,41	+ 1,2	113,42	+ 1,2
2000	73,02	+ 0,9	114,49	+ 0,9
2001	73,02	—	114,49	—
2002	74,31	+ 1,8	116,31	+ 1,8
2003	74,31	-	116,31	-

2.— La diminution de la compensation budgétaire des exonérations

Les modifications successives du régime des exonérations de redevance ont conduit à définir, en 2002, **quatre groupes de bénéficiaires** de l'exonération de la taxe, avec la condition générale que les prétendants aux exonérations au titre des différents régimes ne doivent pas être passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Les exonérations sont soumises à des conditions d'âge et de revenus multiples, dont l'articulation est loin d'être parfaitement lisible. Par ailleurs, la logique du **recours à des vagues d'exonérations successives**, à laquelle s'est prêtée la précédente majorité, présente certes l'avantage d'étaler dans le temps des mesures facilement identifiables par les ménages modestes concernés. Ces exonérations sont

également justifiées par l'importance de la télévision pour de nombreuses personnes âgées dont la mobilité se réduit. Néanmoins, **le caractère cumulatif des exonérations peut conduire à remettre en cause la légitimité et la pérennité du prélèvement lui-même.**

1°) Les exonérés antérieurs au premier janvier 1998

Ce sont des personnes qui, nées avant le 1^{er} janvier 1933, ont bénéficié l'année précédente d'un montant de revenu n'excédant pas la limite prévue pour bénéficier d'un dégrèvement de taxe foncière et de taxe d'habitation (article 1417-1 du code général des impôts). L'exonération de ces personnes est maintenue, sous réserve qu'elles continuent à remplir les conditions précitées. Bénéficient également de l'exonération les invalides, au taux minimum de 80 %, quel que soit leur âge, s'ils ont perçu l'année précédente un revenu dont le montant n'excède pas la limite précitée, ainsi que les établissements recevant les bénéficiaires de l'aide sociale et les établissements hospitaliers ou de soins non assujettis à la TVA.

2°) Les exonérés à compter du premier janvier 1998

En application de l'article 2 du décret n° 93-1314 du 20 décembre 1993, ce sont des personnes qui, âgées de 65 ans au 1^{er} janvier de l'année d'exigibilité de la redevance, n'ont obtenu le bénéfice de l'exonération que sur justification de la perception du FSV (Fonds de Solidarité Vieillesse).

3°) Les nouveaux exonérés à compter du premier janvier 2001

En application de l'article 32 de la loi de finances pour 2001, ce sont les personnes qui, âgées d'au moins 70 ans au 1^{er} janvier de l'année d'exigibilité de la redevance, ne sont pas imposées à l'impôt sur le revenu au titre de l'avant dernière année précédant l'année d'exigibilité.

4°) Les nouveaux exonérés à compter du premier janvier 2002

En application de l'article 31 de la loi de finances pour 2002, l'exonération précédente prévue pour les personnes non-imposables à l'impôt sur le revenu a été élargie des plus de 70 ans aux plus de 65 ans.

Enfin, étape sans doute ultime avant la disparition de la redevance actuelle d'ici 2004, le débat de la première partie du projet de loi de finances pour 2003, le 18 octobre dernier, a conduit le Gouvernement à accepter de prévoir une exonération supplémentaire, par la voie réglementaire. Cette exonération correspond à la demande formulée par votre commission des Finances, sur la suggestion de notre collègue Michel Bouvard, consistant à exonérer de redevance les établissements d'enseignement privés sous contrat d'association, -comme c'est déjà le cas pour les établissements d'enseignement public, placés hors du champ de la redevance-, pour les postes de télévision au-delà du premier.

L'estimation des pertes de recettes engendrées par les exonérations de redevance audiovisuelle repose, de manière très simple, sur une évaluation du

nombre de comptes exonérés, puis sur une évaluation de la minoration de recettes moyennes correspondante. Ainsi, la somme du produit, après exonération, et de la compensation est en principe égale à la totalité de ce qui serait normalement perçu en l'absence d'exonérations.

EXONÉRATIONS DE LA REDEVANCE

Catégories de bénéficiaires	Nombre au 30 juin 2000	Droits non émis (en millions d'euros)	Nombre au 30 juin 2001	Droits non émis (en millions d'euros)	Nombre au 30 juin 2002	Droits non émis (en millions d'euros)
Personnes âgées (65 ans)	2.852.872	320,5	2.699.342	303,7	2.899.866	332,6
Personnes âgées (70 ans)	0	0	148.550	16,9	452.728	52,6
Invalides	613.547	69,6	648.528	73,7	690.466	79,9
Établissements	23.698	2,7	24.183	2,8	24.693	2,9
Fonds de Solidarité vieillesse	30.002	3,4	41.234	4,7	44.342	5,1
TOTAL	3.520.119	396,2	3.561.837	401,8	4.112.095	473,1

Source : Ministère de la Culture et de la communication

On observera que, conformément aux projections, le nombre de personnes âgées de plus de 70 ans exonérés de la redevance au titre du nouveau régime est allé en augmentant fortement, même si le chiffrage de 834.000 comptes prévus dans le cadre de la loi de finances pour 2002 est demeuré loin d'être atteint.

La hausse du nombre d'exonérés de plus de 65 ans en 2002 correspond à l'élargissement de la dernière exonération, prévue par la loi de finances initiale pour 2002.

A partir de l'estimation du nombre de comptes exonérés, il faut, pour évaluer la perte de recettes effective résultant des exonérations, appliquer à cet effectif prévisionnel de comptes exonérés un barème moyen (moyenne pondérée des taux couleur et noir et blanc), un taux moyen de remises gracieuses, d'admission en non valeur et de dégrèvements pour corrections d'assiette, le taux d'encaissement constaté au 31 décembre de l'année considérée, ainsi que le taux de TVA de 2,1 %.

Pour 2002, la minoration de recettes a été estimée à 425,2 millions d'euros, compte tenu de l'élargissement des exonérations des personnes âgées, contre 391 millions d'euros en 2001. Les crédits budgétaires ouverts s'élevaient à 478,6 millions d'euros, en raison d'une surévaluation involontaire du nombre de comptes exonérés utilisé dans le calcul de la compensation budgétaire.

Pour 2003, les prévisions d'exonération ont été rapprochées de la réalité, ce qui a conduit à réduire le montant des crédits budgétaires prévus en compensation des exonérations. En tout état de cause, le total de la redevance collectée et des exonérations remboursées par l'État est en principe constant, et la diminution des crédits budgétaires ne réduit pas la somme globalement disponible pour le secteur audiovisuel public. En réalité, même si la surévaluation initiale limite

le nombre de bénéficiaires de l'exonération à un niveau un peu moins élevé qu'imaginé à l'origine, elle conduit, d'une certaine manière, à **mieux garantir la sécurité du financement de l'audiovisuel, car les recettes de la redevance ne sont pas susceptibles de régulation budgétaire, – sous forme de gels ou d'annulations –, contrairement aux crédits budgétaires.**

Quoi qu'il en soit, les crédits budgétaires pour les exonérations s'élèveront en 2003 à 449 millions d'euros, et devraient compenser la perte de recettes effective, conformément aux engagements pris par le Gouvernement et à l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, modifiée par la loi du 1^{er} août 2000, qui a posé le **principe d'un remboursement intégral des exonérations** (pour des motifs sociaux) de redevances au secteur audiovisuel.

3.– Quels excédents de la collecte de la redevance ?

Compte tenu de la prudence des estimations initiales et des résultats constatés en matière d'ouverture de comptes, **la collecte de redevance est habituellement supérieure aux prévisions**, comme le montre le tableau ci-après :

ENCAISSEMENTS DE REDEVANCE

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Redevance prévue	1.774,26	1.892,69	1.981,29	2.073,64	2.047,83	2.050,9
Redevance rectifiée (LFR)			1.992,19		2.066,12	ns
Redevance encaissée	1.793,15	1.935,71	2.022,74	2.101,40	2.084,13	ns
Taux de réalisation des prévisions d'encaissement	101,06	102,27	102,09	101,34	101,7	ns
Excédents	18,89	43,02	41,45	27,76	36,30	ns

Source : Direction du développement des médias

Le projet de loi de finances pour 2003 propose d'ores et déjà d'affecter l'essentiel des excédents prévisibles au titre de 2001 et de 2002, soit un total de 40 millions d'euros qui se répartit respectivement en :

– 18 millions d'euros restant mobilisables sur le produit de la collecte 2001, après une première répartition de 18,3 millions d'euros du supplément de collecte par la loi de finances rectificative pour 2001,

– 22 millions d'euros susceptibles, selon les prévisions les plus récentes du service de la redevance, d'être recouverts au-delà des prévisions, pour sur la campagne 2002.

Votre Rapporteur spécial soulignera que le choix du Gouvernement, consistant, de manière inhabituelle, à mobiliser dès le début 2003 les excédents prévisionnels pour 2002 pour compenser le gel du montant unitaire de la redevance, aura trois conséquences qui méritent d'être indiquées :

– en premier lieu, il n'y a aura pas de répartition de l'excédent de collecte au titre de 2002 en loi de finances rectificative à la fin de l'année en cours ;

– l'excédent de collecte ainsi réparti, par anticipation par rapport aux méthodes plus habituellement mises en œuvre, sera **ventilé suivant la même clef que l'ensemble du produit annuel de la redevance, et non pas suivant des critères liés aux besoins constatés en fin d'année**. En particulier, France Télévisions devrait être le principal bénéficiaire de l'excédent, alors que, sur les exercices récents, le groupe n'en avait été affectataire que pour une proportion sensiblement moindre⁽¹⁾. Inversement, une éventuelle mesure de régulation en gestion 2002 portant, par exemple, sur les crédits budgétaires du ministère des Affaires étrangères destinés à RFI, ne pourra pas être compensée par un supplément de redevance réparti par le collectif budgétaire ;

– l'excédent ne présente qu'un caractère prévisionnel. **Si les réalisations ne sont pas à la hauteur des estimations retenues, les versements de 2003 seront, en tout état de cause, limités aux recettes effectivement disponibles.**

4.– Un coût du service de la redevance qui demeure élevé

Le budget de fonctionnement du service de la redevance apparaît **extrêmement stable** dans le temps, avec 73 millions d'euros pour 2001, 73,5 millions d'euros pour 2002, et le même montant, soit 73,5 millions d'euros, pour 2003.

Le service comptait 1.427 personnes au 1^{er} janvier 2002 réparties comme suit :

- 49 emplois au service central (agence comptable, définition des objectifs, coordination, évolutions réglementaires, centralisation des recettes et versements aux bénéficiaires) ;
- 998 emplois dans les cinq centres régionaux (Lille, Lyon, Rennes, Strasbourg, Toulouse) et deux services outre-mer (Antilles et Réunion). Ils sont essentiellement chargés de la gestion des comptes redevance (plus de 20 millions au total) c'est-à-dire de la réception des déclarations d'achat et de détention, de l'ouverture et mise à jour des comptes, des changements d'adresse, des exonérations, du recouvrement amiable et du précontentieux, ainsi que des relations avec les usagers. Ils traitent aussi la comptabilité des droits constatés, les encaissements, les annulations et admissions en non-valeur ;

⁽¹⁾ Dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2001, France Télévisions a bénéficié de 40 % des 90 millions de francs d'excédents, à comparer à une part de l'ensemble du produit de la redevance de 61 %.

- 381 emplois dans les services de contrôle, organisés en 78 circonscriptions au niveau départemental, coordonnées par 16 divisions régionales ou interrégionales de contrôle.

Mais la constance du budget de fonctionnement depuis 2001 doit être relativisée. En effet, il convient de lui ajouter, selon le rapport de l'inspection générale des Finances de novembre 1999, des charges patronales pour 14 millions d'euros ainsi que le coût du recouvrement contentieux à raison de 14 millions d'euros également pour les agents du Trésor public, 37,6 millions d'euros pour les huissiers du Trésor et les huissiers de justice et plus de 8 millions d'euros pour le réseau des postes comptables, **soit un total de l'ordre de 75 millions d'euros supplémentaires pour obtenir le coût consolidé de l'assiette et du recouvrement de la redevance, doublant donc le coût affiché dans les documents budgétaires.**

Inversement, il est vrai que **le service de la redevance, tenant compte des critiques récurrentes, a sensiblement amélioré ses performances sur les années récentes** : le coût en proportion du produit est ainsi passé de 4,85 % en 1991 à 3,53 % en 2001. De même, le coût de gestion d'un compte est très faible (3,27 euro/compte), et a baissé en monnaie constante de plus de 10 % par rapport à 1991. Pour y parvenir, 163 emplois ont été supprimés en 10 ans, le nombre de comptes gérés, s'est accru de 14,4 % en 10 ans pour l'ensemble des comptes et de 21,7 % sur la même période pour les comptes payants. En conséquence, le nombre de comptes gérés par un agent a augmenté en 10 ans de 25 %.

L'absence d'affichage d'un coût du service correspondant au coût consolidé réel qu'ont pu calculer les services d'inspection du ministère **ne contribue pas au minimum de transparence que la Représentation nationale et les téléspectateurs peuvent attendre.** L'importance de la différence entre coût affiché et coût consolidé ne peut que conforter les critiques sur le coût de collecte de la redevance. Par ailleurs, même si le service de la redevance peut être crédité de réels efforts de productivité, de contrôle et d'organisation, il n'en demeure pas moins que ces efforts ont sans doute touché leurs limites, et qu'une décision plus tranchée s'impose aujourd'hui.

B.- QUEL DEVENIR POUR LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE ?

La réflexion sur le devenir de la redevance est, en tout état de cause, **obligatoire** à l'horizon ultime du 31 décembre 2003, car la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances par **la loi organique du 1^{er} août 2001 a supprimé le régime juridique de l'ensemble de la parafiscalité** à cette date. Cette disposition a pour objet de revenir sur un régime de prélèvements quasi-fiscaux contraires à la Constitution, et de **contraindre toutes les impositions de toute nature à être soumises au Parlement pour la définition de leur assiette, de leur taux et de leurs modalités de recouvrement.**

Or, malgré son nom, et en application d'une jurisprudence à la fois ancienne et constante du Conseil constitutionnel, la redevance ressortit à la catégorie juridique des taxes parafiscales, même si les deux dernières lois de finances initiales ont brouillé ce régime en principe purement réglementaire ⁽²⁾ en prévoyant, dans la loi, des exonérations modifiant la définition de ses redevables. En tout état de cause, la redevance demeure actuellement prévue à la ligne 35 de l'état E annexé au projet de loi de finances reprenant l'ensemble des taxes parafiscales, et l'autorisation de sa perception en 2003 est subordonnée à l'adoption de l'article 48 du même projet.

⁽²⁾ Le régime de la redevance et son taux sont définis par les décrets n°92-304 du 30 mars 1992 et n°2002-27 du 8 janvier 2002.

Le ministre délégué au Budget a lui-même reconnu, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2003, le 18 octobre, en réponse à l'amendement déposé par votre Rapporteur spécial pour proposer la suppression de la redevance dès 2003, que **le Gouvernement travaillerait l'an prochain à trouver une solution**, le temps étant compté d'ici à la suppression du régime actuel.

1.— Les nombreux avantages d'une suppression de la redevance

La suppression de la parafiscalité à l'horizon de la fin de l'année 2003 n'exclut pas la possibilité de se contenter de transformer la redevance en imposition de toute nature, en reprenant simplement les dispositions réglementaires actuellement en vigueur dans un texte de loi soumis à l'examen du Parlement, par exemple dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004. Telle est d'ailleurs la solution retenue par l'article 25 du projet de loi de finances pour 2003 en ce qui concerne la taxe parafiscale sur la publicité radiodiffusée et télévisée, conservée quasiment sans changements.

Mais, même si elle paraît représenter la pente de moindre risque par la minimisation des changements, **une telle orientation présenterait des inconvénients sérieux**.

En premier lieu, elle **augmenterait immédiatement le montant « optique » des prélèvements obligatoires de plus de 2,5 milliards d'euros**, puisque, aujourd'hui, la redevance ne fait pas actuellement partie de leur liste.

Au-delà, **elle n'apporte aucune solution aux critiques récurrentes** portant sur la redevance :

– tous les rapports successifs⁽³⁾ sur la question ont conclu que cette forme d'**impôt est coûteuse à gérer**. D'une part, sa nature parafiscale interdit l'utilisation des pouvoirs de communication prévus en faveur des services fiscaux vis-à-vis d'autres sources de renseignements, ou l'organisation de contrôles sur place permettant de vérifier l'existence ou non d'un poste de télévision dans le logement considéré. D'autre part, son montant faible (116 € par personne) rend difficile le recours aux procédures de recouvrement forcées, qui s'avèrent rapidement disproportionnées ;

– **la collecte spécifique par un service spécialisé conduit à un coût proportionnel excessif** par rapport aux normes de recouvrement des impôts modernes. Les 1.450 personnes employées par le service de la redevance pourraient être réaffectées à d'autres tâches au sein de la comptabilité publique. Cette réaffectation permettrait de réaliser des économies de gestion qui, si l'on se limite à l'estimation du coût indiquée par le PLF, s'élèveraient au moins à 73,5 millions

⁽³⁾ Notamment :

– Rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, sur le recouvrement de l'impôt (doc n°2543 du 12 juillet 2000).

– Rapport d'enquête de l'Inspection générale des finances sur le coût, l'efficacité et les perspectives d'évolution du service de la redevance audiovisuelle, sous la supervision d'André Barilari, n°99 M 029-01 de novembre 1999.

d'euros, voire au double si l'on se réfère aux calculs précités de l'Inspection générale des Finances ;

– **l'assiette de la redevance est injuste et archaïque.** Les défauts en sont multiples, et bien connus du public. Ses règles d'exonération sont trop complexes et mal articulées. S'agissant de son assiette, celle-ci est contestable sous de nombreux motifs. On peut ainsi regarder la télévision sur un micro-ordinateur via l'internet ⁽⁴⁾, ou avec un moniteur vidéo et un magnétoscope qui sert de *tuner*, sans pour autant être redevable. Inversement, la redevance est due en raison de la détention d'un récepteur, même si celui-ci n'est pas utilisé pour regarder les chaînes publiques, ni même pour regarder la télévision du tout, comme dans le cas où le ménage se contente de l'utiliser comme moniteur vidéo pour la lecture de cassettes VHS ou de DVD. De même, la redevance n'est due qu'une seule fois par résidence, même si l'on y dispose de plusieurs téléviseurs. En revanche, bien qu'il soit difficile de se trouver simultanément dans sa résidence principale et secondaire, il faut, en principe, payer une redevance pour chacune s'il y a un téléviseur dans l'une et dans l'autre. Par ailleurs, chacun sait que la « fraude » sur les résidences secondaires est, d'une certaine manière, encouragée par la jurisprudence administrative, puisque celle-ci ⁽⁵⁾ admet qu'il suffit à l'intéressé d'affirmer que son récepteur de télévision ne se trouve dans la résidence secondaire que de manière intermittente pour échapper à la redevance. Enfin, le maintien d'un taux particulier, fortement réduit, pour les téléviseurs « noirs et blancs », devenus proportionnellement marginaux en nombre (176.500 comptes « noir et blanc » en France métropolitaine), constitue, selon certains, un encouragement à la fraude. En effet ⁽⁶⁾, pour ceux-ci, la possession d'un téléviseur « couleur » n'est plus un signe distinctif de richesse alors que le taux « noir et blanc » peut être utilisé afin de minorer la redevance due ;

– de cette complexité découle **un taux de fraude très élevé** pour une fiscalité moderne. Le taux de fraude était estimé par le service chargé de la collecte à 7,6 % en 1999, mais le rapport précité de l'IGF a plutôt retenu un taux global de l'ordre de 15 à 16,5 %, dont près de 11 % pour les résidences principales, et 66 % pour les résidences secondaires ;

– **la dynamique de la redevance dépend en grande partie des hausses du montant unitaire**, lesquelles doivent être fixées année après année, avec, à chaque fois, une dramatisation disproportionnée vis-à-vis des ménages, de l'opinion publique et des médias eux-mêmes. Une hausse de 1 % ne correspond qu'à 1,15 euro. Inversement, le montant de la redevance est élevé par rapport au prix d'entrée de gamme des téléviseurs couleurs modernes (moins de 150 euros aujourd'hui en grande surface).

⁽⁴⁾ Selon Médiamétrie, l'audience des programmes radios et TV sur l'internet n'a cessé de croître durant l'année 2002.

⁽⁵⁾ Arrêt Le Scao, Conseil d'État, 9 janvier 1985.

⁽⁶⁾ Cf. rapport spécial de M. Jean-Marie Le Guen, au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, sur les crédits de la communication du PLF 2002.

2.– De multiples voies envisageables pour répondre aux critiques soulevées

Il existe une large gamme de réponses possibles aux critiques soulevées à l'encontre de la redevance audiovisuelle. Ces réponses présentent toutes des inconvénients et des avantages, qui doivent être soigneusement analysés et comparés.

- **La solution la plus simple** consisterait à se contenter, à **régime juridique quasiment inchangé, et simplement transformé en imposition, d'en simplifier la collecte**. Il convient de souligner que, dans ce cas, la redevance intégrerait brutalement le champ des prélèvements obligatoires, ce qui contrarierait, à l'évidence, le souci impératif d'en diminuer la part dans le PIB. Néanmoins, dans cette hypothèse, la piste la plus fréquemment explorée en la matière consisterait à **lier le recouvrement de la redevance à celui de la taxe d'habitation**, avec deux options :

- soit considérer, par souci de simplification administrative, que tous les redevables à la taxe d'habitation doivent également s'acquitter d'une redevance pour chaque logement. La redevance deviendrait une sorte d'**impôt additionnel à la taxe d'habitation**. Mais, naturellement, cette option supposerait que l'impôt nouveau soit acquitté par les 5 % de foyers qui, soit par principe, soit par inutilité, soit par nécessité, ne sont pas actuellement équipés. Se poserait également sans doute le problème des personnes exonérées de taxe d'habitation. *A contrario*, ce choix conduirait à sensiblement améliorer le rendement de l'impôt en faisant disparaître toute possibilité de fraude, et à fortement réduire tout coût de collecte spécifique. Globalement, cette extension de l'assiette effectivement taxée permettrait de réduire le montant unitaire de l'impôt, ou d'accroître les moyens de l'audiovisuel, ou de réduire ou supprimer le financement par les ressources propres, et notamment la publicité ;

- soit **maintenir le lien avec la détention d'un téléviseur**, pour conserver ce qu'il est convenu d'appeler le « **lien citoyen** » **entre la charge du financement et les prestations du service public audiovisuel**, que la formule populaire résume de manière lapidaire par : « en avoir pour son argent ». Il convient ainsi de rappeler que, parmi nos grands partenaires européens, ceux qui disposent d'un service public fort le financent par une redevance audiovisuelle élevée (193,5 euros en Allemagne). Dans l'hypothèse du maintien du lien avec la détention d'un récepteur, les défauts de l'assiette actuelle ne pourraient cependant être corrigés qu'à la marge. De même, le coût de la collecte serait réduit, mais pas celui du contrôle et de la gestion des contentieux, y compris dans l'hypothèse où la collecte de l'impôt devrait être directement confiée aux organismes de l'audiovisuel public, comme cela est par exemple le cas au Royaume-Uni.

Enfin, la liaison avec le recouvrement de la taxe d'habitation devrait être souple. Recouvrer, sur le même avis d'imposition, la nouvelle redevance et la taxe d'habitation ne pourrait que **brouiller l'appréciation des contribuables locaux sur l'évolution de l'impôt, en particulier dans le contexte du projet d'approfondissement de la décentralisation**. En revanche, cette objection serait

aisément levée par le recouvrement **sous une forme disjointe**, avec un avis envoyé certes par les centres des impôts, mais par exemple au printemps.

- Une solution plus originale consisterait à **rechercher des modes de financement du secteur public audiovisuel beaucoup plus novateurs**. Dans cette perspective, de nombreuses voies ont d'ores et déjà été explorées. Parmi celles-ci, peuvent être citées :

a) **le remplacement par des cotisations dites « volontaires obligatoires »**. Cette solution, applicable pour un certain nombre de taxes parafiscales, paraît difficilement pouvoir être retenue dans le cas de la redevance, pour laquelle, précisément, le degré d'adhésion spontanée au paiement est relativement limité ;

b) **le financement par une dotation budgétaire**, supprimant tout lien avec la détention d'un équipement de réception. Cette voie suppose toutefois que la Commission européenne ne la considère pas comme contrevenant aux contraintes communautaires, interdisant les aides d'État à des entreprises du secteur concurrentiel. Par ailleurs, il serait **nécessaire de prévoir des modalités d'indexation ou d'évolution** d'un tel financement budgétaire **cohérentes avec les engagements pris par l'État** en ce qui concerne la croissance des ressources de l'audiovisuel public, par le biais des contrats d'objectifs et de moyens qu'ont notamment déjà signés France Télévisions et Arte. De même, il serait nécessaire de **garantir aux sociétés de programme l'absence de mesures de régulations brutales en cours de gestion**, difficilement compatibles avec la gestion d'une entreprise. Ce financement par dotation budgétaire, par exemple sous la surveillance du CSA⁽⁷⁾ dont le rôle serait à cette occasion sensiblement élargi, pourrait être opéré soit par redéploiement sans augmentation des prélèvements obligatoires, soit, si nécessaire, par une recette fiscale, identifiée à cet effet, tout en demeurant affectée au budget général.

L'exigence d'une régularité et d'une fiabilité de la croissance du financement pourrait apparaître comme disproportionnée, ou en tout cas injustifiée, notamment par rapport aux autres branches du secteur public, ou aux autres entreprises audiovisuelles privées. Celles-ci ne sont, en effet, pas non plus à l'abri de pertes de recettes publicitaires à la fois fortes et imprévues, comme c'est actuellement le cas de TF1 et de M6, et qui peuvent parfois les amener à finir par disparaître, comme ce fut naguère le cas de « La 5 ».

Mais il convient de tenir compte de deux spécificités des entreprises de l'audiovisuel public.

⁽⁷⁾ Le cas de l'Allemagne est à cet égard intéressant. La redevance y est perçue par une centrale créée par les établissements de radiotélévision publics, la G.E.Z. Depuis le 1er janvier 2001 et jusqu'au 31 décembre 2004, la redevance est fixée à 16,15 euros par mois et par foyer (193,8 euros)r. En moyenne 7,5 % des foyers sont exonérés, en particulier les personnes handicapées et les bénéficiaires de l'aide sociale. Les établissements formulent eux-mêmes leurs demandes de financement qui sont ensuite examinées par une commission d'experts indépendants, à la fois des organismes de radio-télévision et des organes politiques de l'Etat : la K.E.F. (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (commission pour l'évaluation des besoins budgétaires des établissements de radiodiffusion)).

D'une part, leurs recettes propres sont contingentées, tant par la loi en termes de durée, que par le caractère procyclique⁽⁸⁾ des recettes publicitaires. Ainsi, les chaînes publiques peuvent difficilement rechercher une compensation à la réduction des recettes publiques, dans un relèvement de leurs recettes propres. Elles ne le peuvent pas plus dans une diversification vers des produits dérivés, comme le font leurs concurrents privés⁽⁹⁾, avec des résultats en très forte croissance.

D'autre part, et inversement, en l'absence de capitaux propres suffisamment importants et compte tenu du caractère inapproprié à leur mode de gestion du financement d'un éventuel déficit de fonctionnement par l'emprunt, la compensation d'éventuelles pertes de ressources pour cause de régulation budgétaire ne pourrait être trouvée que dans le dégagement de marges sur les coûts variables. C'est-à-dire, principalement, eu égard aux rigidités de gestion des personnels, sur les frais généraux, puis, rapidement, sur la grille et les investissements de production.

c) l'affectation d'une recette spécifique, fiscale ou non-fiscale.
L'imagination en la matière peut être grande. Les idées le plus fréquemment avancées consisteraient soit à créer un prélèvement à taux faible sur une assiette large et dynamique, –à l'instar du chiffre d'affaires ou du volume des télécommunications–, soit à utiliser le produit de prélèvements sur les jeux déjà existants⁽¹⁰⁾, ou créés à cet effet, dans la limite de la capacité des organismes gestionnaires et des parieurs à les supporter.

Par ailleurs, dans l'hypothèse du recours à une nouvelle recette affectée, se posera la **question du cadre comptable de ladite affectation**. En effet, l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a également posé le principe que, à compter de la loi de finances pour 2006, *«les comptes d'affectation spéciale retracent (...) des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées»*. Si une imposition perçue sur la détention d'un téléviseur paraît bien répondre à cette exigence, tel semble difficilement être le cas d'un prélèvement sur le produit des jeux, ou sur les télécommunications. Certes, il demeure possible de prévoir une affectation directe du prélèvement considéré aux organismes audiovisuels publics, conformément à la jurisprudence classique du Conseil constitutionnel⁽¹¹⁾, et, pour l'avenir, à l'article 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001, dans la mesure où il ne fait pas de doute que ces organismes exercent bien des missions de service public. Mais le choix d'une telle affectation directe risquerait de

⁽⁸⁾ La dégradation des perspectives de croissance économique, en particulier fondées sur la consommation des ménages, pèse immédiatement sur les budgets de communication et les dépenses de publicité, comme le montre l'exercice 2002.

⁽⁹⁾ Ainsi, l'émission « Popstar » de M6 est le premier programme où les recettes non publicitaires sont plus élevées que les recettes publicitaires, selon le président du directoire de M6. La vente de vidéos, le téléachat, les participations financières dans TPS et les chaînes thématiques peuvent représenter jusqu'à 40 % du chiffre d'affaires global de cette chaîne privée.

⁽¹⁰⁾ Pour l'année 2003, le montant des trois prélèvements sur les jeux au profit du budget général correspond approximativement au produit de la redevance et des compensations d'exonérations supportées par le budget de l'État. Il s'élève en effet à 2,553 milliards d'euros, à hauteur de :
-1,27 milliard d'euros sur le produit des jeux exploités par la Française des jeux ,
-955 millions d'euros sur le prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos,
-328 millions d'euros sur le pari mutuel.

⁽¹¹⁾ Par exemple, récemment, décision du 28 décembre 1998, qui précise qu'«aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République n'interdit que le produit d'une imposition soit attribué à un établissement public ou à une personne privée chargée d'une mission de service public».

supprimer le débat annuel devant le Parlement sur le montant de la ressource publique affectée à l'audiovisuel public, et à sa répartition entre les différents bénéficiaires. Il serait alors **nécessaire de prévoir que le montant du prélèvement, directement affecté sans passer par un cadre budgétaire, ainsi que sa répartition, sont arrêtés chaque année par un article de la loi de finances.**

Enfin, la réflexion à mener devra se prononcer sur la nécessité de maintenir ou non, quelle que soit la solution retenue, une contribution budgétaire directe, en complément d'une ressource affectée. La compensation des exonérations de redevance avait conduit depuis deux ans, à réintroduire un co-financement important par le budget de l'État du compte d'affectation spéciale de la redevance. Ce faisant, **le Gouvernement s'était, d'une certaine manière, redonné un levier financier** lui permettant, le cas échéant, d'intervenir dans les décisions et la gestion financières des entreprises de l'audiovisuel public, même si ces compensations étaient, en principe, en application de la loi du 1^{er} août 2000, entièrement déterminées par le montant des exonérations et par elles seules.

En pratique, au-delà du caractère quelque peu passéiste d'un financement direct de l'audiovisuel public par l'État, **ce « levier » constitue surtout une menace pour la pérennité et la pluriannualité du financement des engagements de l'État**, car il demeure soumis à l'annualité budgétaire, et, en gestion, aux régulations éventuellement rendues nécessaires par l'évolution du déficit. Ainsi, le montant des compensations budgétaires a subi, par exemple en 2001, des annulations de crédits en cours d'année, à hauteur de 18,29 millions d'euros ⁽¹²⁾.

Le contrôle de l'État, dans le nouvel univers audiovisuel, ne devrait plus résulter que de la démarche contractuelle, avec des mécanismes de sanctions en cas de non-respect des engagements des chaînes. Et renoncer à des décisions dictées essentiellement par les circonstances économiques et budgétaires générales.

Aujourd'hui, **l'organisation du financement et le contrôle financier de l'État** sur les entreprises de l'audiovisuel public reposent sur :

- le choix par le Gouvernement du montant de la redevance, et les décisions, soumises au Parlement, relatives à la ventilation du produit de la redevance et des compensations budgétaires des exonérations ;

- les contraintes législatives générales, ainsi que celles prévues par les cahiers des charges des sociétés de programme, sur les contenus, et sur le recours à la publicité, en particulier télévisée (par exemple, maintien ou non de secteurs dits « interdits », durée des écrans autorisés, ...) ;

- la traduction fine des règles en vigueur dans les engagements du COM (contrat d'objectifs et de moyens), qui, pour France Télévisions, ont prévu, en contrepartie de ses objectifs, une croissance annuelle de la ressource minimale de 3,1 %, et un supplément variable entre 0,4 et 0,6 % en fonction du respect des engagements contractuels d'activité et de gestion ;

⁽¹²⁾ Cette annulation ayant été compensée par un supplément de collecte de la redevance, elle n'a toutefois pas eu de conséquence visible.

— dans la gestion courante, le contrôle financier *a priori*, —en particulier sur les décisions individuelles de rémunérations—, et le pouvoir classique de tutelle, notamment au sein du conseil d'administration.

Cette articulation paraît relativement satisfaisante, dès lors qu'elle est globalement respectée. En tout état de cause, les évolutions à venir devront tenir compte du rôle stratégique de la démarche contractuelle.

En conclusion, il apparaît que **l'année 2003** doit impérativement être mise à profit **pour réfléchir à la réforme indispensable de l'actuelle redevance**, dans le champ de contraintes juridiques multiples qui l'enserrent, aujourd'hui et à court ou moyen termes. **Gouvernement et Parlement doivent s'associer**⁽¹³⁾ dans cette démarche. Cette association pourrait prendre la forme d'une **mission d'information**, dans le prolongement des travaux de la MEC, ou d'une déclaration du Gouvernement, suivie d'un **débat sans vote à l'Assemblée nationale**. Mission ou débat devraient toutefois impérativement avoir lieu au premier semestre, de façon à ce que l'orientation pour le Gouvernement soit clarifiée suffisamment tôt par rapport à la fin de l'année, de façon à éviter toute solution de continuité.

*

* *

En conclusion sur les recettes publiques du budget 2003, on peut constater que **cet exercice marque la consolidation, par le maintien d'une progression significative de l'ensemble des ressources** prévues pour l'audiovisuel public, sans remise en cause réelle des compensations budgétaires d'exonérations de la redevance. Leur baisse ne correspond en effet qu'à la correction d'une surestimation passée. Comme chaque année, **ces crédits sont inscrits en ressources du compte d'affectation spéciale de la redevance** et leur répartition, moyennant un abattement de 2,1 % au titre de la TVA, est proposée à l'article 47 du présent projet, **au même titre que le produit de la redevance, auquel ils sont assimilés**.

À ces crédits s'ajoute la contribution du ministère des Affaires étrangères au budget de RFI qui maintient son rythme de croissance régulier mais inférieur à l'inflation, avec **un taux de 1 %** par rapport à 2002, identique à celui de 2002 par rapport à 2001. Cette contribution s'élèvera en 2003 à 70,4 millions d'euros.

C.— UNE AUGMENTATION RAISONNABLE DES RESSOURCES PROPRES DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Les **objectifs de ressources propres** assignés aux sociétés de l'audiovisuel public sont **reconduits en monnaie constante, et s'établissent pour 2003 à 764,3 millions d'euros**, en croissance de 1,5 % par rapport à 2002.

⁽¹³⁾ De manière plus efficace que par la simple demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement, surtout s'il devait s'apparenter à celui prévu par l'article 88 de la loi de finances pour 2000, qui n'a jamais été déposé.

En premier lieu, les objectifs de **recettes de publicité et de parrainage** passeront ainsi de 633 millions d'euros à 639 millions d'euros, soit + 0,95 %.

Les deux années 2000 et 2001 se sont caractérisées par un décrochage des objectifs publicitaires consécutif à la réduction de la durée maximale des écrans publicitaires par heure glissante (de 12 à 10 minutes au 1^{er} janvier 2000 puis de 10 à 8 minutes à partir du 1^{er} janvier 2001). Le budget pour l'année 2002 a prévu, inversement, une remontée sensible des recettes publicitaires, mais évidemment inférieure à la diminution structurelle de ces objectifs pour les deux années antérieures.

Le projet de budget pour 2003 repose, pour sa part, sur une **croissance modérée (de 0,9 %), inférieure au taux d'inflation prévisionnel**.

Pour satisfaire ses contraintes budgétaires pour 2003, compte tenu de ses prévisions de recettes publiques, France Télévisions, principal collecteur public de recettes publicitaires, devra engranger 597 millions d'euros de publicité et de parrainage, soit à peine plus qu'en 2002 (594 millions d'euros).

RECETTES DE PUBLICITÉ ET DE PARRAINAGE DES SOCIÉTÉS NATIONALES DE PROGRAMMES						
Recettes nettes de publicité (1) (en millions d'euros)		1999	2000	2001	2002	PLF 2003
France Télévisions	Prévision	700,5	615,5	572,4	594,4	597,3
	Réalisation	679,7	649,2	565,6		
France 2	Prévision	405,2	349,9	336,9	359,5	363,3
	Réalisation	401,0	375,7	322,9		
France 3	Prévision	292,0	260,8	227,0	263,9	262,4
	Réalisation	272,0	264,9	229,5		
France 5	Prévision	3,3	4,8	8,4	17,5	18,2
	Réalisation	6,6	8,5	13,2		
RFO	Prévision	11,4	11,4	14,5	13,7	12,7
	Réalisation	16,0	16,6	16,2		
Radio France	Prévision	19,4	19,7	20,6	24,1	28,2
	Réalisation	24,2	24,2	24,7		
RFI	Prévision	0,8	0,8	0,8	1,1	1,1
	Réalisation	0,6	1,1	0,6		
Total prévisions		732,1	647,4	608,3	633,3	639,3
% d'évolution N/N-1		nc	- 11,6 %	- 6,0 %	4,1 %	0,9 %
Total réalisations		720,6	691,0	607,0		
% d'évolution N/N-1		nc	- 4,1 %	- 12,1 %		
% réalisé / prévisions		98,4 %	106,7 %	99,8 %		

(1) nettes de frais de régie.

Source : Ministère de la Culture et de la Communication, France Télévisions

A titre d'information, votre Rapporteur spécial indiquera que **le passage de 12 à 8 minutes de publicité** imposé par la loi du 1^{er} août 2000 correspond, par

rapport à une situation dans laquelle les créneaux autorisés seraient utilisés à plein, à une **perte maximale**⁽¹⁴⁾ :

- pour France 2, de 90 millions d’euros en année pleine,
- pour France 3, de 56 millions d’euros en année pleine,

soit un total pour France télévisions de 146 millions d’euros, qui **représente un quart du total des recettes publicitaires nettes de France 2 et France 3**.

Il s’agit donc d’un **effort financier important, qui ne devrait être consenti que dans la mesure où le spectateur en ressent l’effet de manière claire et manifeste. Tel n’est cependant pas complètement le cas**, en raison du maintien en « *prime-time* » de « tunnels » de publicité de 3 à 4 minutes⁽¹⁵⁾, entrecoupés de séquences de parrainage, dont la succession conduit à une durée globale qui, parce qu’elle est demeurée excessive, ne paraît pas avoir réellement diminué.

Entre 2000 et 2001, sur l’ensemble de la journée, la diffusion moyenne de publicité par jour a diminué en volume de 12 % pour l’ensemble de France Télévisions, et de 22 % sur la première partie de soirée (19-22 h). Dans le même temps, M6 a quasiment maintenu sa durée publicitaire (de 30 à 29 minutes en moyenne entre 19 et 22 h), cependant que TF1 passait de 32 à 30 minutes (soit une baisse, légère, de 6 %). Il est donc dommage que les spectateurs, en raison des modalités finalement retenues par France-Télévisions pour optimiser ses recettes au regard des règles qui s’imposent à elles, ne le perçoivent pas aussi clairement que les chiffres le démontrent.

Quant aux **ressources propres autres que publicitaires** (services rendus aux administrations, produits financiers, recettes commerciales diverses), **elles devront en revanche bénéficier d’une forte croissance** pour réaliser les objectifs globaux de ressources propres. Évaluées à 125 millions d’euros contre 120 millions d’euros en 2002, elles ne feront toutefois que retrouver le niveau des prévisions initiales pour 2001.

⁽¹⁴⁾ Calculs effectués sur la base du tarif moyen en 2002 des écrans de 19 heures à 21 heures 57 sur France 2 / France 3 sur une semaine type. Il faudrait toutefois tenir compte de ce que, outre la durée totale des écrans par heure glissante, France Télévisions se voit également contrainte par les règles limitant les coupures des émissions ou des films par la publicité, qui l’empêchent d’atteindre, en moyenne, la durée maximale autorisée des écrans.

⁽¹⁵⁾ La durée maximale autorisée pour une séquence est de 4 minutes.

II.– DES BUDGETS DE TRANSITION POUR LES DIFFÉRENTES SOCIÉTÉS AUDIOVISUELLES

L'évolution des ressources publiques, d'une part, et des budgets totaux, d'autre part, des différentes sociétés est globalement retracée par les deux tableaux ci-après.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PUBLICS (REDEVANCE + DOTATIONS BUDGÉTAIRES)

(en millions d'euros hors taxes)

	2000 Loi de finances	2001 Loi de finances	2002 Loi de finances	Évolution LF 2002/ LF 2001 (en %)	2003 Projet de loi de finances	Évolution PLF 2003/ LFI 2002 (en %)	Proportion des moyens publics allant à chaque organisme en 2003 (en %)
INA	63,34	63,34	68,2	+ 7,7	68,2	+ 0,0	2,7
France 2	1.259,69	1.426,31	1.469,9	+ 3,1	1.499,5	+ 2,0	59,1
France 3							
France 5							
Arte-France	162,85	177,76	183,5	+ 3,3	189,0	+ 3,0	7,5
RFO	179,71	191,32	199,1	+ 4	203,1	+ 2,0	8,0
Radio France	405,44	432,80	446,9	+ 3,3	455,9	+ 2,0	17,9
RFI	112,42	116,32	120,9	+ 3,9	122,7	+ 1,5	4,8
Total	2.183,45	2.407,85	2.488,5	+ 3,3	2.538,4	+ 2,0	100

ÉVOLUTION DES BUDGETS TOTAUX

(en millions d'euros hors taxes)

	2000 Loi de finances	2001 Loi de finances	2002 Loi de finances	Évolution LF 2002/ LFI 2001 (en %)	2003 Projet de loi de finances	Évolution PLF 2003/ LFI 2002 (en %)
INA	100,34	99,35	99,90	+ 0,6	100,6	+ 0,7
France 2	872,12	2.063,21	2.126,51	+ 3,1	2.161,2	+ 1,6
France 3	938,54					
France 5	126,36					
Arte-France	164,37	179,37	185,38	+ 3,4	192,6	+ 3,9
RFO	197,59	213,64	220,38	+ 3,2	223,4	+ 1,4
Radio France	438,64	467,99	486,24	+ 3,9	499,3	+ 2,7
RFI	113,61	117,51	123,12	+ 4,8	126,8	+ 3,0

Source : Direction du Développement des Médias

A l'exception de l'INA, dont les ressources publiques sont strictement stabilisées conformément à son COM (contrat d'objectifs et de moyens), les différentes sociétés nationales de programmes verront les crédits publics qui leur sont attribués **croître globalement de 2 %**.

Le taux de croissance des moyens publics est égal à la valeur moyenne (soit 2 %) pour France Télévisions, Radio France, et RFO. Il s'élève à 3 % pour Arte, et n'est inférieur au taux moyen que pour RFI (1,5 %). Pour cette dernière, le taux de croissance résulte, comme chaque année depuis plusieurs exercices, d'une moyenne entre une croissance des crédits budgétaires plus faible (1 %), et d'une croissance des recettes de redevance légèrement plus rapide (2,1 %).

Malgré son ralentissement, la croissance des ressources publiques demeure, en tout état de cause, supérieure à l'inflation. L'audiovisuel public bénéficiera donc de moyens publics non seulement consolidés dans ses acquis importants des années précédentes, mais encore en légère croissance en monnaie constante. Par ailleurs, l'appel aux ressources propres sera limité, dans un contexte publicitaire peu porteur.

Globalement, le budget du secteur (incluant ressources publiques et commerciales) **augmentera de 1,9 %** en 2003 pour s'établir à 3,3 milliards d'euros. La stabilisation du volume horaire consacré à la publicité, combinée avec la progression du produit de la redevance, et les ambitions de préservation de l'audience confortent les bases de l'indépendance du service public et lui permettront de préserver sa liberté éditoriale et de remplir sa mission en matière de qualité des programmes et d'innovation.

A.- LES TELEVISIONS PUBLIQUES : DES BUDGETS QUI TRADUISENT LE NÉCESSAIRE NOUVEAU CALENDRIER DE LA TNT

1.- La gestion du groupe France Télévisions : un redressement confirmé

Le groupe France-Télévisions, dont le périmètre (cf. annexe 1) excède celui des seules chaînes France 2, France 3 et France 5, employait, au 31 décembre 2001, 6.597 collaborateurs permanents, dont 1.600 pour France 2, 4.435 pour France 3, et 212 pour France 5. Le chiffre d'affaires consolidé du groupe s'élevait, pour 2001, à 2.180 millions d'euros, dont 66 % au titre de la redevance.

a) Érosion et vieillissement d'une audience de 40 %

L'audience du groupe public **s'érode légèrement**, mais continue à représenter **environ 40 % de l'ensemble**, malgré l'émergence progressive du câble et du satellite que subissent également les chaînes hertziennes privées. Cette situation recouvre des aspects positifs, mais également d'autres, plus préoccupants.

Pour les premiers : **l'audience de France 3 se consolide**, notamment sur l'audience féminine, et est ainsi la seule généraliste à avoir progressé sur deux années consécutives, dans le contexte de développement de l'audience du câble et du satellite. De même, sur la tranche 19-20 heures, France 3 occupe la première place avec 33,9 % de part d'audience pour les éditions régionales, et 29,7 % pour l'édition nationale. **Pour France 5, la poussée de l'audience** s'est concentrée sur le public jeune, les femmes et les couches populaires.

Pour les seconds, le plus préoccupant est sans doute un certain **vieillissement de l'audience** : l'augmentation de l'audience de France 3 est en partie due au public âgé de plus de 60 ans, et France 3 continue à obtenir ses meilleurs audiences sur les plus de 50 ans. Sans, évidemment, stigmatiser cette évolution, il est vrai qu'elle ne constitue pas la garantie d'un renouvellement spontané de l'audience, et pourrait constituer, à terme, un risque de rétrécissement de la base du public

fidèle. Par ailleurs, l'audience de France 2 continue à se tasser lentement, mais régulièrement.

ÉVOLUTION DE LA PART D'AUDIENCE DE FRANCE-TÉLÉVISIONS

(en %)

Station	1999	2000	2001	2002 (jusqu'au 15 septembre)
France 2	22,3	22,1	21,1	20,8
France 3	16,3	16,8	17,1	16,8
France 5 (*)	3,8	3,9	4,0	4,4
France-Télévisions	40,5	40,7	40,1	39,8
TF1	35,1	33,4	32,7	32,6

Source : Médiamétrie/Mediamat, transmis par France-Télévisions, et annexe jaune sur le secteur public de la communication audiovisuelle

(*) L'audience en mesure quotidienne est deux fois moindre. Le taux présenté ici tient compte de la diffusion hertzienne seulement sur la moitié de la journée.

b) Les contrôles de la Cour des comptes en cours

La Cour des comptes n'a pas transmis à la commission des Finances de résultats de contrôles sur les chaînes France 2, France 3, La Cinquième (devenue France 5), et la holding France Télévisions, depuis plusieurs années. En revanche, selon les informations communiquées à votre Rapporteur, la Cour a entamé en 2001 le contrôle du siège et des établissements régionaux de France 3, qui devrait s'achever à l'automne 2003. Ce contrôle devrait, l'an prochain, être élargi à la holding France-Télévisions, à France 5 et aux filiales de publicité, et enfin à France 2, à un horizon d'**achèvement du contrôle global dans deux ans**, ce qui pourrait donner lieu à un rapport d'ensemble sur le groupe. Votre Rapporteur spécial estime cependant souhaitable que cet objectif de synthèse n'exclut pas l'élaboration de **rapports particuliers, transmis au Parlement au fur et à mesure de l'accomplissement des travaux**, de façon à en permettre une utilisation rapide et en phase avec le temps de l'entreprise et avec le calendrier de mise en œuvre de ses projets majeurs.

c) Un contrôle parlementaire renforcé

Le groupe France-Télévisions s'inscrit dans un **mode de gestion publique relativement nouveau**, avec des caractéristiques qui lui sont jusqu'à présent propres, mais qui gagneraient sans doute à être étendues à d'autres entreprises publiques, et qui méritent, en tout cas, après une année pleine de mise en œuvre du COM, d'être brièvement rappelées.

En premier lieu, société concurrentielle détenue par l'État, le groupe entre dans le champ de la régulation confiée au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). La nomination de son président échappe totalement au pouvoir politique, et est de la seule décision du CSA. Pourtant, simultanément, continue à s'exercer la tutelle interministérielle classique sur l'entreprise, suivant cependant un mode inhabituel : les moyens, qui proviennent pour les deux-tiers d'un prélèvement direct sur les ménages, et les objectifs de l'entreprise sont en effet négociés avec ses tutelles

(Culture et communication, Finances), dans le cadre contractuel et pluriannuel du **contrat d'objectifs et de moyens**. En revanche, la définition et le contrôle des contraintes réglementaires pesant sur l'entreprise sont partagées entre le CSA et le Gouvernement.

En second lieu, **le rôle du Parlement est sensiblement accru** : ainsi, le II de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 tel que modifiée par la loi du 1^{er} août 2000 dispose que le Président de France-Télévisions rend compte, annuellement, lors d'**auditions** devant les commissions chargées des affaires culturelles des deux assemblées, de l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens qu'il a lui-même négocié et signé. Le rapport sur l'exécution annuelle du contrat est rendu public à cette occasion.

Au-delà, votre Rapporteur spécial doit reconnaître l'extrême disponibilité dont il a pu bénéficier de la part des dirigeants de l'entreprise et des chaînes, en tant que représentant de votre commission des Finances.

d) La mise en place progressive de la holding

Conformément à la loi du 1^{er} août 2000, les services de la holding ont été structurés en distinguant :

- les fonctions de « holding », avec des directions fonctionnelles légères (49 personnes actuellement) pour la stratégie des programmes et, les finances, les ressources humaines, la communication et les relations institutionnelles, dont les dépenses sont couvertes par les redevances de gestion des filiales, fixées à 0,62 % de leur chiffre d'affaires,

- et les fonctions communes refacturées au prix de revient aux trois sociétés de programme : service juridique, études, développement international, achats de programmes, et sports. Sont en cours d'intégration à la holding le service d'audit interne, l'immobilier, et la coordination des achats (autres que de programmes).

e) La rémunération des animateurs-producteurs : une polémique en principe réglée

Sur le sujet de la rémunération des animateurs-producteurs, qui a défrayé la chronique parlementaire il y a quelques années, votre Rapporteur peut apporter les informations suivantes, communiquées par l'entreprise, et qu'il se réserve la possibilité, si nécessaire, d'aller contrôler ultérieurement sur pièces et sur place :

- le recours aux **appels d'offres** a été systématisé pour toutes les émissions ;

- les émissions concernées demeurent **peu nombreuses**⁽¹⁶⁾ en proportion de l'ensemble de la diffusion des trois chaînes, dont elles représentent respectivement,

⁽¹⁶⁾ Notamment :

Pour France 2 : « Tout le monde en parle » de Thierry Ardisson, « Ça se discute » et « Jour après jour » de Jean-Luc Delarue, « Le plus grand cabaret » de Patrick Sébastien.

en pourcentage du coût de grille, 4,8 % pour France 2, 2,2 % pour France 3, et 2,9 % pour France 5 ;

– les **exigences** de France-Télévisions dans les négociations ont été sensiblement **renforcées**, notamment avec une amélioration du contrôle éditorial, avec l'insertion dans les contrats de clauses de sortie, en fonction notamment des résultats d'audience, avec un examen des devis des émissions comparativement à leur coût, en évitant les garanties inconditionnelles de chiffre d'affaires, et en recherchant des durées limitées à un an renouvelable, lorsque c'est possible ;

– les contrats et leurs clauses significativement spécifiques sont présentés et débattus **devant le Conseil d'administration**.

f) Les engagements du contrat d'objectifs et de moyens globalement respectés en 2001

Il est évidemment inutile de retracer ici l'ensemble des résultats de l'exécution de la première année pleine du contrat d'objectifs et de moyens, qui sont présentés et analysés de manière très détaillée dans le rapport présenté par le Président de France-Télévisions au Parlement. Votre Rapporteur spécial se contentera d'en résumer certains points qui, sous l'angle de la gestion de l'entreprise, lui paraissent essentiels.

Le premier est celui des **engagements d'économies. Le contrat d'objectifs et de moyens prévoit, sur la période 2001-2005, 249 millions d'euros d'économies cumulées sur cinq ans**, soit 50 millions d'euros en moyenne par an, soit encore **4 à 5 % des charges d'exploitation** en 2005. Il s'agit là d'un **véritable changement d'état d'esprit** dans la durée, car, en pratique, le calendrier des économies prévues par le COM exigera une démarche permanente, avec une progression sensible des économies supplémentaires à chaque exercice. Celles-ci devront ainsi passer de 16 millions d'euros attendus en 2001, à 23,4 millions d'euros en 2005. **Ce plan d'économies, baptisé « projet Synergia », apparaît donc particulièrement ambitieux**, mais décrit une orientation claire pour l'entreprise, **en contrepartie de moyens** que les pouvoirs publics ne peuvent que légitimement préférer voir consacrés aux programmes.

Ce projet prévoit la ventilation des **économies sur la plupart des postes**, sans exiger de réformes structurelles profondes :

- achats hors programme (82 millions d'euros),
- achats de droits et autres programmes (20 millions d'euros),
- rédactions (24 millions d'euros),
- filière de production de France 3 (8 millions d'euros), et sports (6 millions d'euros),

*Pour France 3 : « On ne peut pas plaire à tout le monde », « Témoins extraordinaires », « Un an de plus » de Marc-Olivier Fogiel, et « Vie privée, vie publique », de Mireille Dumas ;
Pour France 5 : « Ripostes », de Serge Moatti.*

– fonctions supports de gestion du siège (13 millions d’euros), et supports des régions de France 3 (16 millions d’euros),

– synergies sur le numérique terrestre hertzien (80 millions d’euros), liées au projet de TNT, découlant d’échanges de programmes et de mutualisation de services techniques, logistiques et de gestion entre les chaînes « *premium* » actuelles, et les nouvelles chaînes.

A cet égard, il convient de souligner que la réduction de l’ampleur des projets de nouvelles chaînes numériques rendrait beaucoup plus difficiles socialement certaines de ces économies (sur les rédactions, les achats hors programmes, la filière de production de France 3 et la réorganisation des régions de France 3). En effet, ces économies doivent se traduire par des gains de productivité, convertis dans le projet de télévision numérique hertzienne en redéploiements d’emplois en interne, dont la faisabilité intégrale restera cependant à démontrer. En l’absence des chaînes de TNT publiques, c’est toutefois bien à des réductions nettes d’effectifs que ces économies conduiront.

En 2001, les réalisations sont relativement satisfaisantes. En effet, les économies brutes ont dépassé l’objectif fixé, avec un total de 28,9 millions d’euros.

Toutefois, en solde net, elles ont été réduites par un fort dépassement des charges de personnels de France 3, pour ne s’établir globalement qu’à 15,2 millions d’euros. Votre Rapporteur spécial observera, à cet égard, que **France 3 ne s’est pas singularisé, sur les années passées, par une extrême rigueur en matière de gestion des personnels**, comme en témoigne l’accord sur les 35 heures de février 2000. Celui-ci n’avait pu parvenir à un décompte du temps de travail exprimé en jours, et avait conduit à un dispositif coûteux⁽¹⁷⁾. Certes, les négociations sur ce point ont repris en 2001, – mais se poursuivent encore à l’automne 2002–. Depuis deux ans, la direction de la chaîne a aussi refusé de payer les journées de grève, encore relativement récurrentes. De même, selon les données communiquées par l’entreprise, la productivité globale aurait légèrement augmenté entre 1999 et 2001⁽¹⁸⁾. Quoi qu’il en soit, et en dépit de ces réels efforts, la maîtrise insuffisante de la masse salariale a conduit le groupe à dépasser sensiblement son objectif de part de la masse salariale dans les dépenses opérationnelles (29,1 %, au lieu de 28 %).

VENTILATION DES ECONOMIES ET DES DEPENSES SUPPLEMENTAIRES EN 2001

(en millions d’euros)

	France 2	France 3	France 5
Économies	19,2	7,8	1,9
Dépenses supplémentaires		- 13,7	
Solde	19,2	- 5,9	1,9

Source : France-Télévisions

Deuxième point important, celui de la **réalisation des engagements en termes de contenu** (diversité, spécificités, création cinématographique,

⁽¹⁷⁾ Critiqué notamment par le précédent rapport spécial de la commission des Finances sur les crédits de la communication (doc n° 3320-annexe 10) prévus par le projet de budget pour 2002, p.17-18

⁽¹⁸⁾ Mesurée par le rapport entre le nombre d’heures de programmes diffusées annuellement sur la chaîne et l’effectif équivalent temps plein au 31 décembre de l’année, la productivité globale serait passée de 2,97 en 1999 à 3,13 en 2001, avec à la fois la hausse du numérateur et la baisse du dénominateur..

investissements dans la création d'oeuvres audiovisuelles). Votre Rapporteur spécial renverra pour ce thème au compte-rendu de l'audition du président de France-Télévisions et des directeurs généraux des trois chaînes devant la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, le 18 septembre dernier. Il souhaite cependant relever que, en 2001, France-Télévisions a consacré 270 millions d'euros aux investissements de **créations audiovisuelles**, soit une progression de 24 % par rapport à la situation de 1997, et un **dépassement de l'objectif minimal contractuel de 4,2 millions d'euros pour 2001**.

Le troisième point est celui de la **capacité d'autofinancement du groupe, nécessaire pour dégager les moyens d'investir dans des programmes et une grille de qualité**. Le contrat prévoit une capacité d'autofinancement globale cumulée sur cinq ans, hors TNT mais y compris cession d'actifs, de près de 500 millions d'euros⁽¹⁹⁾. **Le niveau atteint en 2001 est conforme à l'orientation du contrat d'objectifs et de moyens**, à hauteur de 74,1 millions d'euros, en hausse de 9 % par rapport à 2000. Ainsi, **la majeure partie des 87, 8 millions d'euros d'investissement du groupe auront-ils pu être autofinancés**, grâce à la confirmation du redressement engagé en 2000. Celui-ci n'aura donc pas constitué, comme le laissait craindre le précédent rapport de la Commission des finances, une simple « éclaircie passagère ».

Le dernier point important est celui du **coût de la grille, qui a connu en 2001 une croissance soutenue, globalement, de 7 %**. Celle-ci résulte pour partie de facteurs **positifs**, favorables aux programmes : passage aux 24 heures de la grille de France 5, et refonte de celle-ci à 80 % ; programme d'informations au titre de la couverture des événements survenus à New-York le 11 septembre 2001, ainsi qu'à Toulouse. Mais la croissance de cet indicateur doit être analysée avec prudence, car, inversement, une partie de la hausse du coût de grille de France 3 (+ 7,1 %) résulte simplement du « **dérapiage constaté sur les charges de personnels** »⁽²⁰⁾ de cette chaîne. Elle a pu aussi être, un temps, entraînée vers le haut par l'augmentation des droits de retransmission sportifs.

g) Les résultats de 2001 et les prévisions pour 2002 apparaissent favorables

Les comptes pour **2001 confirment l'équilibre atteint en 2000**⁽²¹⁾, avec un chiffre d'affaires consolidé en progression de 3,7 %, malgré le marché publicitaire déprimé. France-Télévisions estime que le groupe a quasiment atteint son objectif de recettes publicitaires, faisant ainsi mieux que le marché, grâce à de bonnes performances d'audience.

Le résultat brut d'exploitation a connu une hausse soutenue (+ 11 %) par rapport à 2000. Le **résultat net** s'est, pour sa part, élevé à **36,1 millions d'euros**, proche de celui de 2000, soit une **amélioration à la fois sensible et durable par rapport au très regrettable déficit de 1999** (-32,5 millions d'euros). Les comptes de 2001 font toutefois ressortir une croissance forte des charges de personnels⁽²²⁾, en

⁽¹⁹⁾ Correspondant approximativement à 400 millions d'euros sur cinq ans, hors TNT et cessions d'actifs.

⁽²⁰⁾ Pour reprendre les termes du rapport de France-Télévisions sur l'exécution du COM en 2001, p. 64.

⁽²¹⁾ Comme l'indiquait également le CSA le 9 octobre dernier, à l'occasion de l'examen annuel des bilans des sociétés nationales de programme de France-Télévisions.

⁽²²⁾ + 6,4 % en 2001, après + 10,0 % en 2000.

raison, selon les informations transmises à votre Rapporteur spécial, d'une mauvaise prise en compte des provisions pour congés payés résultant du passage aux 35 heures.

Au 30 juin 2002, le résultat net consolidé, bien orienté, s'élevait à 89,7 millions d'euros.

h) Une cession financièrement rentable de la participation dans TPS

Le résultat du premier semestre 2002 inclut toutefois le produit de la cession de la participation de 25 % détenue par la filiale commune de France-Télévisions et de France Télécom dans **TPS, actif considéré comme non-stratégique** pour le groupe public, et, de surcroît, générateur de pertes.

Cette **cession** à TF1, conclue en décembre 2001, s'est réalisée définitivement le 6 mai 2002. Elle s'est avérée **profitable**. En effet, le montant global de 195 millions d'euros, a permis le versement de 66,3 millions d'euros à France Télévisions, soit un doublement des 30 millions d'euros d'investissements réalisés par celle-ci depuis la création du bouquet.

Selon France Télévisions, ce montant correspond à une valorisation supérieure de 22 % à celle acceptée, en juillet 2002, par TF1 et M6 pour le rachat des titres de Suez.

2.— Des projets de budget des chaînes pour 2003 conformes à leur contrat hors TNT

La croissance des ressources publiques est, logiquement, inférieure aux engagements contractuels, qui prévoyaient une augmentation de 3,1 % au minimum (soit 45 millions d'euros), **puisque celle-ci était quasi-intégralement justifiée par le coût des projets de TNT, décalée d'au moins un an.** La charge d'exploitation des trois chaînes publiques numériques devait représenter en 2003 environ 100 millions d'euros.

Pour France 2, comme pour France 3 et France 5, le nouveau calendrier de lancement du projet de TNT **permettra donc de libérer des ressources financières, réorientées vers les grilles de programme, qui devrait pouvoir augmenter en 2003 de près de 3 %, en moyenne.**

La répartition précise de l'affectation de redevance de 1.499,5 millions d'euros n'a pas encore été définitivement arrêtée par la holding, à laquelle elle est globalement attribuée. C'est en effet au conseil d'administration de celle-ci qu'il revient, en application du IV de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986, d'approuver un état prévisionnel des recettes et des dépenses de la société et des filiales, et d'approuver la répartition du montant de la redevance entre celles-ci.

a) France 2

France 2 a vu son résultat net comptable de 2001 se redresser par rapport à 2000 (18,3 millions d'euros, contre 9,3 millions d'euros), notamment grâce à l'amélioration très sensible du résultat exceptionnel (et à la plus-value réalisée sur la cession de TPS). Le résultat d'exploitation s'est en revanche dégradé, en raison de la diminution de 22 millions d'euros des recettes publicitaires, mais demeure positif.

PRÉVISIONS DE BUDGET DE FRANCE 2 POUR 2002 ET 2003

	(en millions d'euros)		
	2002	2003	Écart en %
Chiffre d'affaires	988,6	1.002,3	1,4
<i>Dont publicité et parrainage "net facturé"</i>	359,5	363,3	1,1
<i>Dont autres chiffres d'affaires (refacturations)</i>	33,1	31,3	-5,4
Autres produits d'exploitation	500,0	524,7	4,9
<i>Dont production immobilisée</i>	461	489,5	6,2
TOTAL PRODUITS D'EXPLOITATION	1.488,7	1.526,9	2,6
Achats et variation de stocks (y c programmes)	531,9	573,4	7,8
Services et consommations externes	173,6	160,8	-7,4
Impôts et taxes	63,6	61,4	-3,5
Charges de personnel	155,0	158,1	2,0
Amortissements et provisions (y c programmes)	509	523,8	2,9
Autres charges de gestion courante	47,1	45,1	-4,2
TOTAL CHARGES D'EXPLOITATION	1.480,1	1.522,6	2,9
Résultat net prévisionnel	5,3	1,6	-69,8

Coût de la grille	679,8	701,1
<i>En % par rapport à l'année précédente</i>	<i>4,3</i>	<i>3,1</i>

Source : France-Télévisions

En 2003, le **coût de la grille de France 2 devrait pouvoir progresser de 3,1 %**, pour s'établir à 701 millions d'euros, à comparer à un montant de 634 millions d'euros effectivement réalisés en 2001 (et 680 millions d'euros prévus en 2002)⁽²³⁾. **L'équilibre de France 2 serait atteint avec un objectif de recettes publicitaires en croissance raisonnable de 1,1 %**, et une affectation prévisionnelle d'une fraction de redevance de l'ordre de 607 millions d'euros (contre 596 millions d'euros prévus au budget 2002). France 2 devra en 2003 accroître son effort en faveur des **créations d'oeuvres audiovisuelles de 18 % à 18,5 %**.

b) France 3

La situation de France 3 en 2001 est sensiblement plus contrastée que celle de France 2. Ainsi, si le résultat d'exploitation est équilibré, les déficits sur le résultat financier (en raison des pertes sur le GIE France Télévisions interactive, et du provisionnement des apports à la chaîne Régions) et le résultat exceptionnel conduisent à un déficit net comptable de 4,9 millions d'euros.

Le projet de budget prévisionnel pour 2003 devrait permettre de financer une **croissance du coût de la grille légèrement supérieur à la moyenne du groupe, à hauteur de 3,3 %**, mais en ligne avec celui prévu en 2001.

⁽²³⁾ Sensiblement supérieure au montant des investissements de M6 (206 millions d'euros), comparable à celle de TF1 (770 millions d'euros en 2001)²³, mais évidemment inférieure à celle de Canal Plus (960 millions d'euros). Cf. La Tribune, 3 septembre 2002 : « Les chaînes affichent le coût de leur grille ».

L'évolution du chiffre d'affaires, provisoirement fixée à 0,7 %, serait financée par l'affectation d'environ 745 millions d'euros de redevance, contre 741,5 millions d'euros prévus au budget 2002, les prévisions de **recettes de publicité et de parrainage apparaissant simplement stabilisées**. Les comptes ne connaîtraient qu'un équilibre fragile, et devront supporter, de nouveau, une forte croissance des charges de personnels, de près de 6 %.

PRÉVISIONS DE BUDGET DE FRANCE 3 POUR 2002 ET 2003

	(en millions d'euros)		
	2002	2003	Écart en %
Chiffre d'affaires	1.087,0	1.094,2	0,7
Dont publicité et parrainage "net facturé" (1)	263,9	262,4	-0,6
Dont autres chiffres d'affaires (refacturations)	81,6	85,3	4,5
Autres produits d'exploitation	307,3	316,2	2,9
Dont production immobilisée	278,2	287,0	3,2
TOTAL PRODUITS D'EXPLOITATION	1.394,3	1.410,4	1,2
Achats et variation de stocks (y c programmes)	328,5	353,8	7,7
Services et consommations externes	216,0	212,0	-1,9
Impôts et taxes	84,3	86,7	2,8
Charges de personnel	367,4	387,9	5,6
Amortissements et provisions (y c programmes)	341,3	319,8	-6,3
Autres charges de gestion courante	47,3	47,3	0,0
TOTAL CHARGES D'EXPLOITATION	1.384,7	1.407,5	1,6
Résultat net prévisionnel	6,1	0,5	-91,8
Evolution prévisionnelle du coût de grille	685,9	708,7	
En % par rapport à l'année précédente	3,4	3,3	

Source : France-Télévisions

France 3, avec ces moyens contraints, devra néanmoins financer la croissance de **18,5 % à 19 %** du pourcentage de son chiffre d'affaires qui devra être dédié aux investissements **dans la création d'œuvres audiovisuelles**, et souhaite poursuivre son développement en régions, avec l'ouverture, si possible, de quelques locales supplémentaires par rapport aux 47 existantes.

c) France 5

Le résultat net de France 5 pour 2001 est bénéficiaire, de 4 millions d'euros, grâce à un excédent d'exploitation très significatif (6,3 millions d'euros) au regard du chiffre d'affaires (144 millions d'euros). Cette réalisation favorable résulte de la **performance positive de la chaîne, en termes d'audience, ainsi que des efforts de la régie publicitaire**.

Pour 2003, l'affectation prévisionnelle d'environ 135 millions d'euros de produit de la redevance, contre 132 millions d'euros prévus au budget 2002 en exploitation et en équipement, devrait permettre de maintenir l'équilibre des comptes, avec l'estimation de **recettes de publicité poursuivant, peut-être de manière optimiste, la tendance favorable** constatée en 2000 et 2001, grâce au développement de l'audience de la chaîne. Contrairement aux deux autres chaînes du groupe, il n'est pas exigé de France 5 qu'elle accroisse la part de son chiffre d'affaires consacré aux investissements au-delà du niveau de 2002, soit 16 %.

PRÉVISIONS DE BUDGET DE FRANCE 5 POUR 2002 ET 2003

(en millions d'euros)

	France 5		
	2002	2003	Écart en %
Chiffre d'affaires	144,2	155,5	7,8
<i>Dont publicité et parrainage "net facturé"</i>	17,5	18,2	4,0
<i>Dont autres chiffres d'affaires (refacturations)</i>	2,7	1,4	-48,1
Autres produits d'exploitation	92,2	90,3	-2,1
<i>Dont production immobilisée</i>	83,8	87,0	3,8
TOTAL PRODUITS D'EXPLOITATION	236,4	245,8	4,0
Achats et variation de stocks (y c programmes)	84,3,	87,0	3,2
Services et consommations externes	33,2	33,8	1,8
Impôts et taxes	1,7	9,7	470,6
Charges de personnel	15,2	15,7	3,3
Amortissements et provisions (y c programmes)	86,4	89,6	3,7
Autres charges de gestion courante	16,5	9,8	-40,6
TOTAL CHARGES D'EXPLOITATION	237,4	245,6	3,5
Résultat net prévisionnel	0,2	0,7	ns

Evolution prévisionnelle du coût de grille (1)	83,8	87,0
En % par rapport à l'année précédente	18,0	3,8

(1) La progression du coût de grille de France 5 en 2002 résulte de la diffusion 24 h/24 sur l'offre câble-satellite

Source : France-Télévisions

3.— Arte-France : le maintien du cap

La chaîne Arte présente la spécificité d'être articulée autour de **3 entités juridiques** : le GEIE (groupement européen d'intérêt économique) Arte, chargé de la diffusion technique, de la programmation, de la gestion de l'antenne et des traductions ; et les deux sociétés nationales Arte-France et Arte-Allemagne, en charge de la production et des achats de programmes, ainsi que de la communication nationale et de la gestion des réseaux de diffusion des deux pays. Les effectifs permanents moyens d'**Arte-France** s'élevaient, à la fin 2001, à 203, pour un budget annuel de 185 millions d'euros en 2002, **financés à 99 % par la redevance**⁽²⁴⁾.

Une audience qui demeure limitée, surtout en Allemagne

L'année 2001 s'est caractérisée par une légère baisse de l'audience hertzienne en France, celle-ci passant de 3,3 % à 3,1 %. Il convient, par ailleurs, de souligner que l'audience d'Arte en Allemagne, quoiqu'en augmentation régulière, n'en demeure pas moins sensiblement inférieure à celle de la France. Passée en deux

⁽²⁴⁾ Le complément de financement résulte de prélèvements sur le fonds de roulement, pour 2003, et, pour le solde, de quelques recettes commerciales, liées notamment au développement de la chaîne culturelle canadienne ARTV, dans laquelle Arte-France a pris une participation de 15 %.

ans de 0,69 % à 0,78 %⁽²⁵⁾, elle n'en est pas moins demeurée quatre fois plus faible. Cette comparaison conduit à deux conclusions :

– pour des raisons propres aux partenaires d'outre-Rhin, le taux d'audience de la chaîne au regard de **son coût ne semble pas constituer, en Allemagne, un critère déterminant**. Cette constatation rend sans doute difficile, en France, une exigence qui serait interprétée comme particulièrement sévère en la matière ;

– en tout état de cause, **Arte, après plus de dix ans de fonctionnement, fait partie du paysage audiovisuel public français**, et ne paraît plus créer d'abcès de fixation susceptible de remettre son existence même en cause.

Par ailleurs, la diffusion française sur le câble et le satellite des programmes destinés à la diffusion en journée, dans la perspective du déploiement de la TNT, a obtenu 1,2 % de part d'audience en 2001, soit un niveau près de trois fois inférieur à l'audience de soirée.

Quel état des lieux financier ?

Les résultats du contrôle de la Cour des comptes sur Arte-France n'ont pas été communiqués à votre commission des Finances, faute que la procédure contradictoire soit complètement achevée. Votre Rapporteur spécial attend cependant avec intérêt la communication du rapport particulier sur l'entreprise française.

Par ailleurs, dans le cadre des auditions menées pour la préparation du présent rapport, le Premier président de la Cour a bien voulu transmettre⁽²⁶⁾ le référé adressé au Premier ministre le 21 février 2001, concernant le GEIE-Arte. Ce référé soulevait **un important problème de principe : aucun contrôle externe indépendant**, autres que celui, comptable des commissaires aux comptes, et que le contrôle de gestion confié par le contrat de formation du GEIE à des personnes choisies par l'assemblée générale, n'est prévu sur le GEIE par le traité bilatéral du 2 octobre 1990 instituant Arte. **Le groupement a pourtant reçu entre 1991 et 2000 un montant total de contributions de 213,5 millions d'euros de la société française Arte.**

Le Secrétaire général du Gouvernement a répondu, le 24 septembre 2001, qu'il soumettrait aux autorités allemandes la proposition de confier une mission de contrôle sur le GEIE à un organisme d'audit indépendant, conjointement choisi. Il a un temps été ainsi envisagé de demander à la Cour des comptes européenne de se charger de cette mission⁽²⁷⁾. Cette proposition semble être restée lettre morte. Une telle situation n'est pas acceptable, en ce qu'elle **ne respecte pas les exigences du**

⁽²⁵⁾ Avec des étiages très modestes, notamment sur les programmes de soirée en fin de semaine (0,3 %), pourtant au cœur de la cible.

⁽²⁶⁾ En application de l'article L.135-5 du code des juridictions financières, dont la nouvelle rédaction par la loi de finances pour 2002 a maintenu le pouvoir de transmission au Parlement des référés aux ministres.

⁽²⁷⁾ Car le contrôle pour la France par la Cour des comptes française aurait supposé, par parallélisme des formes, que la Cour des comptes de chacun des Länder y participe, de son côté, puisque la compétence de communication n'existe pas en Allemagne au niveau fédéral. Un tel contrôle se serait nécessairement avéré complexe à organiser.

contrôle démocratique, et pourrait donner naissance à des supputations, regrettables si infondées, sur le fonctionnement du groupement.

Le rapport des contrôleurs de gestion sur le GEIE Arte pour l'exercice 2001 ne relève, pour sa part, pas de problème particulier, à l'exception d'un certain déséquilibre de la fourniture de programme entre la France (44 %) et l'Allemagne (38 %), aux dépens de la première, en dehors de la grille de soirée (soit entre 14h et 19h, et surtout entre 1h et 3h). Ce déséquilibre résulte essentiellement de droits de multidiffusions plus nombreuses, négociés par la partie française.

Le projet de budget pour 2003

Le projet de budget pour 2003, en croissance de 7,2 millions d'euros (soit + 4 %), est équilibré par la **croissance de la redevance (+ 3 %), supérieure à celle des autres sociétés de programme⁽²⁸⁾**, ainsi que par un prélèvement sur le fonds de roulement d'Arte France, pour 1,3 million d'euros.

La croissance attendue des charges est imputable à une augmentation marquée des dépenses de personnel (+ 14,1 %), correspondant à des embauches prévues dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens, ainsi qu'à l'augmentation maintenue du coût des programmes (+ 4,4 millions d'euros, soit 6 %).

La forte baisse de la ligne des autres charges de gestion (– 7,4 millions d'euros, soit une diminution de 10,4 %), ne traduit que le reclassement de la contribution au COSIP ⁽²⁹⁾ dans le poste impôts et taxes, lequel augmente en contrepartie de manière très sensible. Les dépenses comprennent le montant de la contribution au GEIE Arte, à hauteur de 48,47 millions d'euros.

Le report de la diffusion 24h sur 24 sur le numérique de terre, en France⁽³⁰⁾, devrait permettre un financement équilibré de la chaîne, répondant aux obligations du contrat d'objectifs et de moyens, de façon à demeurer en ligne avec les efforts consentis par le partenaire allemand.

Il doit permettre :

– le financement d'une grille de programmes de soirée alliant, –tâche difficile–, l'ambition éditoriale et la proximité avec les téléspectateurs, dans la continuité de la grille mise à l'antenne en septembre 2001 ;

– le soutien continu à la création et à la production audiovisuelle et cinématographique ;

– le **développement progressif d'une grille de journée** comportant des programmes spécifiques, en particulier pour les après-midi et les matinées du week-end, particulièrement importantes pour des émissions à vocation culturelle.

⁽²⁸⁾ Inférieure, mais proche, de celle prévue par le COM, de 4,9 % pour la première année, dictée par le projet numérique et les engagements financiers des partenaires allemands.

⁽²⁹⁾ COSIP : Compte de soutien à l'industrie des programmes, géré par le Centre national du Cinéma.

⁽³⁰⁾ Arte émet toute la journée en France sur le câble et le satellite, avec beaucoup de rediffusions. En Allemagne, elle devrait émettre toute la journée à compter de 2003.

ESTIMATIONS POUR 2002 ET PREVISIONS POUR 2003

(en millions d'euros)

	2002	2003
<i>Redevance</i>	<i>183,53</i>	<i>189,03</i>
<i>Publicité et parrainages</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Autres recettes</i>	<i>1,85</i>	<i>3,58 dont 1,3 prélevé sur le fonds de roulement</i>
Total des recettes	185,38	192,61
<i>Masse salariale</i>	<i>14,64</i>	<i>16,68</i>
<i>Diffusion</i>	<i>19,98</i>	<i>19,29</i>
<i>Impôts et taxes</i>	<i>2,19</i>	<i>11,07</i>
<i>Dotations aux amortissements</i>	<i>1,07</i>	<i>1,10</i>
<i>Programmes</i>	<i>76,33</i>	<i>80,71</i>
<i>Autres charges</i>	<i>71,18</i>	<i>63,76</i>
Total des charges	185,38	192,61

Source : Direction du développement des médias

B.- L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL : UNE AMELIORATION TRES SENSIBLE DE LA GESTION

L'Institut national de l'audiovisuel (INA), dont le statut d'EPIC a été maintenu par la loi du 1^{er} août 2000, emploie 954 salariés (934 en équivalents temps-plein). Son chiffre d'affaires s'élève à 100,8 millions d'euros en 2001, dont un peu plus des deux-tiers au titre de la redevance, et un peu moins d'un tiers de recettes commerciales. Son résultat a été bénéficiaire de 1,7 million d'euros en 2001.

Quel état des lieux financier ?

Les critiques relatives à l'INA ont été estimées par la Cour des comptes suffisamment importantes pour faire l'objet d'une insertion à son rapport public de janvier 2001. Il est vrai que ces observations dressaient un tableau assez noir quant aux conditions de fonctionnement générales de cet EPIC, ainsi que quant à sa mission, du moins sur la **période contrôlée (1991-1998)**.

En premier lieu, la mission principale de l'INA (conservation et archivage des documents audiovisuels), complétée et modifiée par la mise en œuvre du dépôt légal en 1995, n'apparaissait **pas cohérente**, dans la mesure où elle ne visait pas l'ensemble du secteur audiovisuel, ni même l'ensemble du secteur audiovisuel public (avec l'exclusion de RFI, RFO, Arte, La Cinquième ou même les chaînes thématiques dont l'INA était actionnaire, comme Histoire).

Aucune des activités de l'INA, principale mais également secondaires (formation, production, recherche), **n'était financièrement équilibrée**, même dans le cas où elle s'exerçait dans un cadre purement concurrentiel. Au surplus, le chiffre d'affaires des cessions de droits des sociétés audiovisuelles publiques a connu une baisse croissante, – après, il est vrai, la période faste du démarrage des télévisions privées puis thématiques–, qui a dû être compensée par un relèvement assez

considérable de la part de redevance attribuée à l'INA. L'offre des concurrents de l'INA était souvent préférée à la sienne, en raison de meilleures conditions de délais et de coûts. Par ailleurs, les nouvelles conditions de propriété des droits des œuvres audiovisuelles publiques ont mécaniquement réduit le chiffre d'affaires de l'INA au titre des cessions secondaires aux sociétés publiques.

La **gestion de l'INA** présentait des **dysfonctionnements majeurs**, malgré une surreprésentation des effectifs affectés à des tâches administratives (un agent sur six). A elles seules, la présidence employait 17 personnes et la communication 26.

Ainsi, la **politique du personnel a été trop laxiste**, alors même que les charges de personnels représentaient le principal poste (les 2/3) des charges. Les effectifs globaux n'ont guère cessé de croître, après le plan social de 1992 dont les effets ont été rapidement résorbés. De manière plus spécifique, et quoiqu'en voie de réduction, les effectifs hors convention collective, donc mieux rémunérés, demeuraient élevés. Les primes étaient nombreuses, et en forte croissance.

De même, la **gestion des marchés et des achats ne se caractérisait pas une rigueur suffisante**. Les procédures de facturation étaient souvent défaillantes, générant des taux de recouvrement durablement faibles, (avec par exemple 90 millions de francs de créances non recouvrées à la fin 1999), tant auprès des clients privés (avec des factures émises plusieurs mois, voire années, après la livraison, ...), que des sociétés publiques, qui contestaient d'ailleurs, au fond, la légitimité même des droits et de leur montant.

Globalement, les pertes d'exploitation cumulées sur la période 1991-1998 ont atteint 267 millions de francs, quand les concours publics augmentaient, simultanément, de 244 millions de francs, soit un triplement.

Le **Contrat d'objectifs et de moyens**, signé le 27 avril 2000 avant même la promulgation de la loi du 1^{er} août 2000, et portant sur la période 2000-2003, a prévu les **voies du redressement** avec :

- la clarification des missions ;
- la fixation d'objectifs stratégiques concrets, orientés vers le client et l'utilisateur, notamment avec la réduction des délais de livraison et des tarifs (de 20 %) ;
- la définition d'un calendrier de réalisation et d'une batterie d'indicateurs de résultat, avec la désignation d'un organisme d'audit chargé de leur suivi ;
- la réduction programmée du coût de fonctionnement, avec un objectif de stabilisation des dépenses de personnels et une réduction significative des effectifs.

De même, a été décidée la mise en œuvre d'un **plan de sauvegarde et de numérisation du patrimoine audiovisuel**, incontournable pour l'établissement à un moment où l'ensemble du secteur audiovisuel se tourne vers cette technologie, mais **lourd et générateur de nouvelles dépenses d'investissement**. Son financement devait être assuré par les économies à dégager sur les frais généraux (-25 %) et les effectifs (- 10 %).

Les résultats et le respect des engagements pris dans le cadre du COM

Depuis 2000, la mise en place du COM a conduit à une **amélioration sensible des résultats**, et témoigne de la pertinence de la démarche contractuelle :

- 82 % des indicateurs atteignent ou dépassent les objectifs fixés par le contrat, avec, parallèlement, certains gains de productivité ;
- les ressources propres ont légèrement progressé (40 millions d'euros en 2001, contre 37,6 en 1998) ;
- les charges de personnels permanents ont diminué (à 47 millions d'euros, contre 50 en 1998), avec la régression des effectifs, réduits de 1.064 en 1999 à 934 en 2001. Cette diminution n'a pas été compensée par la hausse, en fin de période, des charges des non-permanents ;
- le résultat est redevenu positif (1,7 million d'euros en 2001) ;
- le **programme de numérisation de masse a été engagé de manière rapide et efficace, faisant de l'INA un véritable spécialiste mondial en la matière.**

Cette **amélioration**, en ligne avec les engagements pluriannuels de l'INA, demeure cependant **encore insuffisante sur certains points**, heureusement devenus beaucoup plus mineurs. En particulier, il demeure qu'**aucune des activités commerciales n'est encore équilibrée**.

MARGE BRUTE PAR ACTIVITE CONSTATEE EN 2001

(en millions d'euros)

	Cessions de droits et archives	Inathèque (dépôt légal)	Formation	Recherche	Production	Total du chiffre d'affaires
Montant réalisé en 2001	- 11,5	- 8,9	- 1,4	- 3,2	- 1,9	40,3

Source : INA

Des moyens constants, pour des objectifs plus ambitieux ?

En 2003, l'INA bénéficiera d'un montant de redevance stabilisé en euros courants, à hauteur de 68,22 millions d'euros, conformément à son **contrat d'objectifs et de moyens**. L'Institut poursuivra sa stratégie de recentrage sur sa mission fondamentale d'archivage. Par ailleurs, l'INA devrait faire les efforts nécessaires pour la mise en ligne efficace et rapide des fonds numérisés.

ESTIMATIONS POUR 2002 ET PREVISIONS POUR 2003

	2002	2003
<i>Redevance</i>	68,22	68,22
<i>-Dont redevance d'investissement</i>	- 2,79	- 2,79
<i>Autres recettes</i>	31,68	32,35
Total des recettes	99,9	100,57

<i>Masse salariale</i>	<i>56,32</i>	<i>53,68</i>
<i>Impôts et taxes</i>	<i>2,97</i>	<i>2,80</i>
<i>Dotations aux amortissements</i>	<i>11,34,</i>	<i>11,78</i>
<i>Autres charges</i>	<i>29,27</i>	<i>29,34</i>
Total des charges	99,9	100,57

Source : Direction du développement des médias

L'actuel COM ne couvre qu'une période s'achevant à la fin 2003. L'année à venir devra donc être consacrée, du point de vue des relations avec la tutelle, à la **renégociation du deuxième contrat d'objectifs et de moyens**. En l'occurrence, celui-ci devra traiter de deux questions importantes :

– sur l'orientation de l'établissement, une réflexion devrait être engagée sur les avantages et les inconvénients de maintenir des **activités commerciales qui demeurent déficitaires**. Dans ce cas, en effet, leur développement tend non à rééquilibrer les comptes, mais à peser un peu plus sur le déficit, même si, par exemple s'agissant de la production de créations et de recherche, celles-ci participent à la mobilisation des équipes, et si leur qualité leur vaut d'incontestables succès de reconnaissance ;

– sur les missions essentielles, trois efforts devront prochainement être consentis. Le premier a trait à l'**extension progressive du dépôt légal** aux chaînes du câble et du satellite, entamée en janvier 2002 (pour 12 chaînes thématiques). Le deuxième concerne la mise en œuvre, le financement et les modalités techniques du dépôt légal de l'*internet*, par « aspiration » informatique des contenus, dont le Gouvernement devrait rapidement décider s'il le confie à la Bibliothèque nationale, ou à l'INA. Le dernier réside dans le fait que, malgré son accélération, **le rythme actuel du plan de sécurisation numérique des archives audiovisuelles analogiques ne permettra pas de garantir la pérennité de toutes les archives disponibles**, dont une partie ne passera pas 3 à 4 années de vie, alors que l'horizon final du plan est actuellement plutôt de l'ordre de cinq ans (télé) à vingt ans (radio). A défaut d'un supplément de moyens, l'INA serait conduit à pratiquer une forme de sélection de ce qui doit être conservé, et de ce pour quoi la perte est acceptable. **Votre Rapporteur spécial estimerait préférable, pour la préservation de la mémoire collective audiovisuelle de la France, de ne pas procéder à cette sélection *a priori*, et donc de dégager le supplément de moyens indispensables.**

Ces deux problématiques peuvent être liées, la suppression des missions secondaires pouvant partiellement contribuer au financement de l'élargissement de la mission principale. Mais le financement de l'accélération du plan de sauvegarde, de façon à l'achever en sept à huit ans, exigerait, selon les informations communiquées par l'entreprise, un supplément de moyens de 3,5 à 5 millions d'euros.

C.- LES AUTRES ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL : LES MOYENS DE LA CONTINUITÉ EN ATTENDANT LE CONTRAT D'OBJECTIFS

Trois organismes audiovisuels demeurent aujourd'hui en dehors de la démarche du contrat d'objectifs et de moyens : RFO, et les deux entreprises de radio : Radio-France et RFI.

1.- Le réseau France-Outre-mer (RFO)

Le réseau France-Outre-mer regroupe :

– pour la **télévision**, 9 « télé-pays » du 1^{er} canal, à raison d'une par département et territoire (avec des programmes provenant de TF1, du service public de métropole et des rédactions et services locaux), la chaîne Tempo du 2^{ème} canal (mélange d'extraits choisis du service public, notamment de France 5), et RFO Sat diffusée en métropole ;

– et pour la **radio** : 9 stations régionales et une station d'information nationale commune.

Ses effectifs permanents moyens s'élèvent à **1.992 emplois**, répartis entre le siège de Malakoff et les 10 stations régionales. Son budget est de 220 millions d'euros en 2002, dont 58 % correspondent à des charges de personnels. Ses **ressources proviennent à 90 % de la redevance** audiovisuelle.

L'entreprise dispose d'un outil technologique très puissant, et largement avancé dans la numérisation de la chaîne de production et de diffusion.

Une audience encore confortable, mais en voie d'érosion ?

L'audience de RFO varie suivant qu'il s'agit de radio ou de télévision, et suivant le département et l'existence et l'intensité de la concurrence qui y règne. Dans les trois départements où l'audience est mesurée chaque année⁽³¹⁾, **le développement de la concurrence des chaînes du câble et du satellite⁽³²⁾ a cependant conduit à une érosion très sensible d'une audience télé** jusqu'alors fortement prépondérante, mais également assez largement captive. Une telle évolution ne peut qu'être préoccupante, même si une certaine accentuation de la concurrence peut présenter quelques avantages, dans des bassins d'audience dans lesquels l'indépendance d'une station est inversement proportionnelle à son écoute. En tout état de cause, les antennes de RFO demeurent largement en tête par rapport à la concurrence hertzienne locale privée, y compris dans le territoire polynésien.

Les résultats du début de l'année 2002 montrent, pour leur part, une **amélioration de l'audience des télé-pays**, loin cependant d'être revenue à son niveau antérieur. En revanche, la chaîne Tempo a plutôt continué à perdre des spectateurs.

⁽³¹⁾ Hors la Guyane, dont l'audience n'est mesurée que tous les deux ans.

⁽³²⁾ Le taux d'audience des chaînes du câble et du satellite est passé de 21 % à 30 % en Martinique, de 21,9 % à 26,3 % en Guadeloupe, et de 8,8 % à 15,5 % à la Réunion.

ÉVOLUTION DE LA PART D'AUDIENCE

(en %)

	Station	2000	2001
Martinique	Télé-pays	37,9	30,3
	Tempo	7,0	6,7
	Radio	24,2	18,3
Guadeloupe	Télé-pays	48	42,3
	Tempo	8,6	6,5
	Radio	18,9	21,2
Réunion	Télé-pays	39,1	36,7
	Tempo	6,8	6,2
	Radio	23,5	20,9
Guyane	Télé-pays	—	52,7
	Tempo	—	7,6
	Radio	—	50,7

Source : Rapport d'activité 2001

Pour la **radio**, la part d'audience connaît également une diminution sensible en Martinique et à la Réunion. En revanche, elle augmente en Guadeloupe.

Des conditions de gestion qui apparaissent singulièrement difficiles :

– Le dernier contrôle de la Cour des comptes

Le rapport particulier de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion de RFO, pour les exercices 1991 à 1999, achevé en octobre 2001 et transmis à la commission des Finances en janvier 2002, a signalé un certain nombre d'interrogations de portée substantielle. Celles-ci visent tant la gestion que la stratégie et l'organisation de l'entreprise.

Sur la gestion, la Cour a, en premier lieu, souligné l'**absence d'un outil de pilotage et de gestion**, susceptible de constituer une règle du jeu claire, définie, et reconnue par l'État actionnaire. Cette lacune aurait dû être comblée en application de la loi du 1^{er} août 2000 **par l'élaboration d'un contrat d'objectifs, toujours pas signé à ce jour**.

En ce qui concerne l'organisation, la Cour a critiqué les renouvellements trop fréquents des équipes de direction, ainsi qu'une certaine instabilité des organigrammes, *a priori* néfaste au fonctionnement régulier de l'entreprise, et générateurs de coûts. Cette remarque doit être analysée au regard des autres critiques portant sur l'insuffisance du contrôle des stations par le siège, notamment lorsqu'apparaissent des dérives budgétaires. Un rapport d'audit de l'Inspection générale des Finances a également mis en lumière des dysfonctionnements dans les relations entre le siège et les stations.

La Cour a par ailleurs relevé le **caractère structurel du déficit**, passé de 30 millions de francs en 1998 à 46 en 1999, puis 41 en 2000, et, quoiqu'en régression, encore de 20 millions de francs en 2001. Ce déficit a perduré malgré une remise à niveau de 35 millions de francs, et un rythme d'accroissement des transferts publics au profit de la société deux fois plus rapide que pour les autres sociétés de l'audiovisuel public. Si le déficit permanent constaté demeure proportionnellement contenu, sa récurrence témoigne, selon la Cour, du « *refus, implicitement partagé par l'ensemble des acteurs institutionnels, de mettre en œuvre les mesures d'ajustement qui s'imposent* ».

En particulier, parmi les causes de dérapage des charges, la Cour a souligné la **forte croissance des charges de personnels**, dont les effectifs, entre 1991 et 1998, ont augmenté de 27 %, et, dans les stations, de 34 %. Cette forte croissance résulte de l'intégration de personnels non-permanents, mais ne s'est pas pour autant traduite par une diminution de leur nombre. En 2000, après prise en compte des accords de RTT, RFO aurait bénéficié d'un supplément de 130 emplois par intégrations de non-titulaires, sur un effectif total de 1942. Le surcoût de la RTT s'est élevé, à lui seul, à 40 millions de francs. Au surplus, la Cour des comptes, confortée en cela par le Président de RFO, a estimé qu'il devait être **possible de dégager des améliorations de productivité**, notamment de la part des journalistes, pour compenser une progression salariale trop soutenue. De même, et cela n'est pas spécifique à RFO, mais s'étend à la gestion de l'ensemble des services publics outre-mer, **le mécanisme dit d'«indexation»**, consistant à relever les rémunérations indiciaires d'un facteur allant de 33 % à 99 % selon le département ou le territoire d'outre-mer considéré, pour tous les personnels, contribue à alourdir les charges de personnels de l'entreprise.

Sur le plan commercial, la Cour a souligné la **diminution de 25 % des recettes publicitaires** entre 1994 et 1998, résultant à la fois de la perte d'audience préoccupante du canal 2, et, surtout pour la radio où la baisse a atteint 75 %, de l'interdiction de publicité de marques sur la chaîne, effectuée, selon l'ex-SJTIC, « *sous la pression d'une association de radios privées de la Réunion et à la demande du secrétaire d'État à l'outre-mer, hors processus de concertation* ». ces contraintes réduisent encore les moyens à la disposition de la direction pour améliorer les résultats de l'entreprise.

Sur deux sujets plus ponctuels, la Cour a souligné :

– la nécessité de régler la question de l'**avenir de l'AITV** (Agence internationale d'images de télévision), dont le coût est élevé pour RFO au regard des recettes qu'elle ne génère qu'auprès de Canal France international, et dont la mission demeure éloignée de celle de RFO ;

– le fait que la **relocalisation du siège** a coûté plus cher qu'initialement prévu. La vente du siège du XVIème arrondissement à Paris, pour 135 millions de francs, n'a pas complètement équilibré la construction du nouveau à Malakoff (158 millions de francs), ainsi que les dépenses non reconductibles liées à cette opération (honoraires, loyers de double siège, déménagement, ...) pour 26 millions de francs. Le **surcoût**, correspondant à des besoins fonctionnels sans doute mal estimés, a été financé par l'emprunt, générant des frais financiers durables. Le déménagement a également constitué l'opportunité d'une remise à niveau importante du matériel, à hauteur de 45 millions de francs, renouvellement non annoncé au départ.

– Les résultats 2001 : la poursuite du déficit, heureusement en diminution

Les résultats en 2001 ont **poursuivi, malgré un début de redressement, une situation malsaine pour une entreprise d'audiovisuel public financé à 90 % par la redevance, et dont l'équilibre comptable et budgétaire doit constituer l'objectif fondamental de gestion**. Dans ces entreprises, **le maintien de déficits doit en effet être financé, in fine, par un supplément de recettes publiques**.

Ce déficit, de – 4,5 million d'euros, succédant à un déficit précédent de – 6,3 millions d'euros, résultait de mauvaises prévisions des provisions pour congés payés dans le cadre du passage aux 35 heures, pour la première année pleine de mise en oeuvre de la réduction du temps de travail et, surtout, d'une diminution sensible des recettes publicitaires, elle-même en partie liée à des mouvements sociaux. S'agissant des budgets opérationnels, ils ont connu des situations variables : les dépassements des budgets sur les stations régionales ont pu être compensés par une diminution des charges générales par rapport aux prévisions, mais celles-ci étaient

en réalité surestimées. A la fin 2001, la trésorerie de l'entreprise demeurait fortement négative (– 13,2 millions d'euros), malgré le versement de ressources attribuées en loi de finances rectificative.

Le projet de budget pour 2003

La **capacité d'adaptation budgétaire de RFO est structurellement limitée** : la marge d'action sur ses recettes commerciales n'est que marginale, et, de toute manière, la tendance du marché est négative. Quant à ses programmes, soit ils ne coûtent rien (même venant de TF1), soit **leur coût est essentiellement composé de frais de personnels**.

Pour 2003, les prévisions de recettes de publicité sont encore orientées à la baisse, après deux années de fortes moins-values. De plus, selon les informations transmises à votre Rapporteur spécial, RFO devrait perdre le bénéfice d'une subvention pour la diffusion satellitaire sur la Polynésie, de l'ordre de 1,5 million d'euros. **Le choix du Gouvernement d'accorder à RFO la même progression de produit de la redevance qu'à ses consœurs, soit 2 %, constitue une mesure plus favorable que par le passé, et devrait permettre de passer un cap difficile.** Il devra toutefois s'accompagner d'une exigence de rigueur, dans la mesure compatible avec les contraintes propres à cette chaîne.

Cette exigence pourrait amener à poser la question cruciale du choix de **maintenir ou non la mission** du service public d'information audiovisuelle outre-mer entièrement régionalisé, avec les moyens nécessaires pour la réaliser. Cette question peut conduire à celle des structures, en particulier à la viabilité du maintien de RFO **dans un cadre indépendant de la holding nationale France-Télévisions**. Au-delà de la rationalité apparente d'un tel rapprochement, envisagé puis rejeté par la précédente majorité, la réalité des économies susceptibles d'être réalisées par ce rapprochement devrait toutefois être soigneusement pesée à l'aune du risque potentiel de démotivation des équipes de RFO.

Malgré tous les efforts de la direction de l'entreprise, **l'ajustement systématique de la croissance des dépenses de personnels** due aux automatismes liés à la convention collective et au statut particulier des personnels outre-mer ⁽³³⁾, ainsi que l'augmentation des frais financiers dus à la trésorerie négative, aux recettes de redevance disponibles, pourtant en forte croissance sur la période récente (+ 8 % entre 2000 et 2002), **ne peut durablement être opéré aux dépens du volume de production spécifiquement régionale**, seul paramètre encore relativement variable de la gestion de l'entreprise. En tout état de cause, des efforts de productivité et de rationalisation sont possibles et doivent être encouragés, dans le sens d'ailleurs initié par l'entreprise. Ainsi, la mise en commun de programmes locaux, diffusés simultanément dans les trois stations des Antilles, constitue une voie intéressante. Ce type de mise en commun de programmes régionaux est, sans doute, malheureusement trop limité.

⁽³³⁾ La direction de RFO a cependant obtenu que la dernière mesure d'amélioration salariale soit calculée « hors indexation », rompant ainsi avec les habitudes antérieures.

A plus court terme, la situation financière tendue de l'entreprise pourrait amener à devoir régler deux questions elles aussi fondamentales pour le développement de la société :

– le maintien d'une diffusion satellitaire nationale, qui s'est ouverte sur des échanges d'émissions avec des États du Pacifique-sud et d'Afrique, avec une diffusion également élargie sur l'océan indien, la Caraïbe et la Nouvelle-Calédonie. Cette évolution tend à faire, sans le dire, de RFO-Sat un **embryon d'une télévision internationale régionale par satellite** ;

– la mise en œuvre, pour l'instant en attente, du **projet de radio outre-mer en Ile-de-France**, en partenariat avec Radio-France.

ESTIMATIONS POUR 2002 ET PREVISIONS POUR 2003

(en millions d'euros)

	2002	2003
<i>Redevance</i>	199	203,5
<i>Publicité et parrainages</i>	13,7	12,7
<i>Autres recettes</i>	7,6	7,7
Total des recettes	220,4	223,4
<i>Masse salariale</i>	128,5	131,4
<i>Diffusion</i>	32,2	34,3
<i>Impôts et taxes</i>	9,6	8,2
<i>Dotations aux amortissements</i>	9,5	8,5
<i>Programmes</i>	10,9	10,9
<i>Autres charges</i>	29,7	30,1
Total des charges	220,3	223,4
résultat	-	-

Source : Direction du développement des médias

La signature d'un contrat d'objectifs et de moyens : le préalable de la définition de la stratégie et de la mission du réseau

RFO n'a pas signé de contrat. La rédaction du premier projet n'a pas été concrétisée, compte tenu, d'une part, du calendrier électoral, et, d'autre part, de désaccords assez profonds portant sur un **point essentiel**, qui conditionne le devenir de l'entreprise : **le choix ou non de charger RFO de la diffusion des chaînes de métropole**, avec une substitution, inévitable à terme, plus ou moins rapproché des chaînes métropolitaines aux canaux propres à RFO.

Ce choix, qui hypothèquerait vraisemblablement rapidement l'avenir de la partie télévisuelle du réseau, répondrait au souci de donner aux téléspectateurs des DOM le même produit qu'en métropole, pour le même prix : la redevance. Il ne fait guère de doute qu'une telle orientation, dont on peut comprendre la motivation, repose néanmoins sur l'idée *a priori* suivant laquelle la spécificité des DOM n'exige pas, du moins de la part de la métropole, une particularité et un régionalisme trop profonds des télévisions publiques. Une telle décision ne peut résulter que d'une réflexion politique de fond, dépassant sans doute le cadre de la seule entreprise RFO.

2.– Radio-France

Le groupe de radios publiques Radio-France gère :

– de multiples programmes nationaux (France Inter, France Info, France Culture, France Musique, France bleu, Le Mouv'), et locaux (réseau FIP, radios locales, ...),

– deux orchestres (l'Orchestre National et ses 119 musiciens, jouant principalement au Théâtre des Champs-Élysées, et l'Orchestre Philharmonique et ses 140 musiciens, jouant habituellement Salle Pleyel, et, pendant ses travaux, dans divers théâtres et salles parisiennes), ainsi que la maîtrise de Radio-France.

L'entreprise employait 3.815 personnes au 31 décembre 2001, avec un budget annuel de près de 500 millions d'euros, financé pour plus de 90 % par la redevance, compte tenu des contraintes limitant la publicité autre que collective.

La croissance de l'audience cumulée du groupe

La répartition de l'audience radio est fortement évolutive, mais les résultats de 2001 sont **plutôt satisfaisants**. Ainsi, l'audience globale cumulée du groupe est remontée de 27,9 % à 28,2 %, la part d'audience se relevant de 22,1 % à 22,9 %⁽³⁴⁾. Toutes les stations nationales se maintiennent (France Bleu, France Culture) ou progressent (France Inter, France Info, France Culture), à l'exception de France-Musique. Cette évolution favorable doit être comparée à la baisse sensible de l'écoute des deux grandes radios privées généralistes (Europe 1 perd 500.000 auditeurs, et RTL 300.000). France Inter est la deuxième radio nationale par son audience, après RTL, et avant Europe 1 qu'elle devance maintenant sensiblement.

Quant à Fip, son audience atteint 3,6 % là où elle est diffusée (Ile-de-France, Bordeaux, Nantes, Strasbourg). Le Mouv', avec 11 fréquences, atteint également 3,5 % d'audience cumulée, et 7,5 % sur sa cible des moins de 35 ans.

Radio-France, qui regroupe les principales radios publiques métropolitaines, s'inscrit dans un paysage radiophonique qui, comme pour la télévision, mais à un degré moindre, se caractérise par la **pénurie des fréquences** disponibles, avec les tensions qui s'ensuivent :

– d'une part entre les radios privées et les radios publiques, les premières reprochant aux secondes d'utiliser trop de fréquences qu'elles considèrent comme insuffisamment porteuses de valeur ajoutée, visant notamment Le Mouv' et France Bleue ;

– d'autre part entre les radios privées généralistes et musicales, à faible coût de grille. En particulier, il est vrai que la situation dans laquelle **RTL, généraliste leader, ne peut émettre partout en France, ne peut manquer d'étonner**.

⁽³⁴⁾ 1 % d'audience nationale cumulée représente 500.000 auditeurs environ

ÉVOLUTION DES INDICATEURS D'AUDIENCE (LUNDI-VENDREDI, PLUS DE 15 ANS)

(en %)

	Audience cumulée		Part d'audience	
	sept 2000- juin 2001	sept 2001- juin 2002	sept 2000- juin 2001	sept 2001- juin 2002
Total radios	83,5	83,2	100	100
RTL	13,8	13,1	13,6	13,4
Europe 1	11,1	10	9,2	8,2
France Inter	11,3	11,2	9,6	10,2
France bleu	6,4	6,4	5,5	5,4
France Info	11,2	11,4	4,6	5
France Musique	1,6	1,4	1,2	1
France Culture	0,9	0,9	0,5	0,6
Total Radio France	27,9	28,2	22,1	22,9

Source : Radio France

Quel état des lieux financier ?

En 2001, les résultats nets ont été équilibrés, les résultats financiers et exceptionnels compensant un déficit d'exploitation récurrent depuis 2000, mais en diminution (– 4,6 millions d'euros en 2000, – 3 millions d'euros en 2001), grâce à la politique de relèvement des tarifs publicitaires, menée continûment depuis 1997, en particulier sur France Inter et France Info. Cette hausse des recettes n'a cependant pas entièrement équilibré le relèvement continu des dépenses de personnels, qui subissent une augmentation marquée chaque année. Celle-ci conduit parfois même à des dépassements budgétaires : + 8,4 millions d'euros en 2001 par rapport aux objectifs, en raison notamment d'accords sociaux non prévus initialement, des conséquences de procédures d'intégration obligatoire de pigistes et de non-permanents, et de sureffectifs non prévus au budget.

La commission des Finances ne dispose **pas, pour Radio-France, d'un diagnostic récent de la Cour des comptes**, celle-ci n'ayant pas, semble-t-il, contrôlé le groupe depuis plusieurs années, ce que votre Rapporteur spécial ne peut que regretter. Cette situation pourrait toutefois prochainement évoluer.

Par ailleurs, Radio-France n'a **pas non plus signé de contrat d'objectifs et de moyens**, faute, selon son actuel président, d'avoir pu aboutir à un accord raisonnable sur la stratégie, et surtout sur l'évolution des ressources, alors que le Parlement ne lui paraît pas suffisamment associé à cette démarche pluriannuelle. Votre Rapporteur spécial considère que **la question devrait néanmoins être réglée, pour Radio-France comme pour RFO et RFI, en 2003.**

Trois points particuliers ont retenu l'attention de votre Rapporteur spécial :

– la direction de Radio-France estime avoir réglé au mieux des intérêts du groupe la question controversée du **contrat du précédent chef d'orchestre de l'Orchestre national**. Multititulaire de quatre orchestres répartis dans le monde

entier, celui-ci ne pouvait honorer ses engagements raisonnablement et avec le même dynamisme pour tous les orchestres. Selon les informations transmises à votre Rapporteur spécial, la question aurait été réglée par un étalement dans le temps, avec une formule de « chef invité non payé », et par son remplacement, en 2001, à la tête de l'orchestre par un chef prestigieux et disponible, partagé seulement avec Londres, qui n'est, comme chacun sait, qu'à trois heures de Paris ;

– les programmes du Mouv' semblent, après des débuts qui ont fait l'objet de critiques diverses, avoir acquis après quelques années une vitesse de croisière raisonnable, tendant à prouver que les initiateurs du projet avaient eu raison de souhaiter **rajeunir l'audience du groupe**. Avec trois nouvelles fréquences (2 à Paris, 1 à Clermont-Ferrand) permettant d'émettre sur un total de 14 agglomérations, le bassin d'audience potentielle atteint aujourd'hui 16 millions, contre 5 en 2000. L'audience apparaît convenable sur la cible visée (auditeurs de 15 à 34 ans intéressés par la musique et l'information), la station a été numérisée la première dans le groupe, et constitue le **premier réseau national entièrement décentralisé, ce qui constitue une expérience intéressante** ;

– la **numérisation** du groupe progresse, même si l'on pourrait espérer un rythme plus rapide. Ainsi, après les rédactions de France Info et de trois radios locales en 2000, trois stations supplémentaires ont été numérisées en 2001.

Les prévisions pour 2002 et les projets de budget pour 2003

Le projet de budget pour 2003 est établi sur la base d'une **croissance des ressources de 9 millions d'euros, soit un taux de 2 %, égal à celle de RFI et RFO, c'est-à-dire des autres organismes non couverts par un contrat d'objectifs**. Ces moyens devraient permettre de faire face à la croissance structurelle de la masse salariale (+ 10,6 millions d'euros, soit + 4 %). Ils ne lui permettront de poursuivre le déploiement des radios locales (comprenant aujourd'hui 43 stations) et la décentralisation de la gestion au niveau de huit grandes régions dans le cadre du « plan Bleu » entamé en 1999, ainsi que la poursuite de la numérisation de quelques stations du groupe, que **sous réserve que le groupe parvienne à dégager des marges sur ses ressources propres** (soit, en prévision, 4,1 millions d'euros supplémentaires sur la publicité, soit une hausse non négligeable de 17 %). Ce taux de croissance n'est cependant pas irréaliste, puisqu'il correspond au supplément des réalisations de 2001 par rapport aux objectifs initiaux.

ESTIMATIONS POUR 2002 ET PREVISIONS POUR 2003

<i>En millions d'euros</i>	2002	2003
<i>Redevance</i>	446,9	455,9
<i>Publicité et parrainages</i>	24,1	28,2
<i>Autres recettes</i>	15,2	15,2
Total des recettes	486,2	499,3
<i>Masse salariale</i>	268,9	279,5
<i>Diffusion</i>	75,6	76,8
<i>Impôts et taxes</i>	45,7	42,4

<i>Dotations aux amortissements</i>	<i>17,7</i>	<i>18,2</i>
<i>Programmes</i>	<i>32,4</i>	<i>37,3</i>
<i>Autres charges</i>	<i>45,9</i>	<i>45,1</i>
Total des charges	486,2	499,3

Source : Direction du développement des médias

3.– Radio-France Internationale (RFI)

RFI, avec 793 effectifs permanents et 184 non-permanents à la fin décembre 2001, dont une proportion considérable de journalistes (413), voit son budget annuel de 123 millions d'euros en 2002 financé pour 42 % par la redevance, **57 %** par une subvention du **ministère des Affaires étrangères**, et pour un solde résiduel, par des recettes propres, notamment de publicité. Celles-ci sont, de manière générale, réduites pour éviter de peser sur le financement des radios locales, en particulier en Afrique.

Une audience enfin mieux connue

Il a, à plusieurs reprises, été reproché à RFI de ne pas disposer d'études d'audience permettant d'évaluer ses résultats. Les études menées en 2001 montrent une **évolution plutôt favorable** :

– en **Afrique francophone**, **RFI se positionne au premier rang des radios internationales**, et s'affirme au niveau des radios nationales, voire devant celles-ci (24 % dans la capitale sénégalaise, 38 % à Abidjan, 43 % à Conakry, 36 % de l'audience francophone à Yaoundé, 27 % de l'audience francophone de Kinshasa). Les résultats sont moins positifs au Bénin (22 % d'audience à Cotonou contre 40 % en 1993), compte tenu de l'éclatement du paysage radiophonique, et en Algérie (2^{ème} radio française derrière Beur FM mais devant France Inter, 2^{ème} radio internationale après la station franco-marocaine Medi1).

– **RMC-Moyen Orient**, filiale de RFI, se situe loin devant les autres radios internationales au Liban, en Égypte et en Syrie ;

– en **Europe**, les filiales Delta RFI à Bucarest (7^{ème} place sur la FM avec 2,7 % d'audience cumulée) et RFI Sofia (1,1 % contre 0,2 % en 1997) connaissent une légère progression, alors que Radio Paris Lisbonne demeure au 20^{ème} rang des cinquante radios présentes dans la capitale portugaise, avec une audience de 1 % ;

– enfin, en **Ile-de-France**, qui n'est pourtant pas la cible de la radio, l'audience est significative, et s'est même avérée particulièrement élevée à la fin 2001 (1,9 % au dernier trimestre, équivalent à FIP, BFM, France Musiques, et devant France Culture et Radio Orient), notamment auprès de la population d'origine étrangère (avec une audience de 4,9 %, et 8,5 % sur la communauté africaine).

Une situation financière tendue, mais une gestion volontariste

Le rapport particulier de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion de RFI, pour les exercices 1990 à 1999, achevé au 31 mai 2001 et transmis à la commission des Finances en janvier 2002, a émis des critiques nombreuses et pour certaines dépassant le cadre de la gestion de l'entreprise pour concerner la définition et la clarification de la politique audiovisuelle extérieure (cf. *infra*).

a) *S'agissant des comptes*, la Cour a critiqué, pour la seconde fois, ce qu'elle considèrerait comme une **irrégularité** dans l'utilisation d'une partie du produit de la redevance. En l'espèce, les excédents de la redevance d'investissement, affectée et versée à RFI pour financer la construction de nouveaux émetteurs, ont été utilisés en réalité, en 1998, à hauteur de 65 millions de francs, en compensation du fort abattement du ministère des affaires étrangères sur sa propre subvention, à la suite de l'abandon d'une partie du plan de développement des émetteurs en ondes courtes. En fait, cette méthode a eu pour effet de **faire indirectement bénéficier le budget général de l'État d'une partie de la redevance**, alors que la redevance doit financer uniquement les sociétés nationales de programme, en application de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986. Il s'agit là de l'un des travers résultant du cumul de deux financements, sans identification particulière de leur utilisation respective : l'un soumis aux contraintes budgétaires, l'autre ne dépendant que de la dynamique de la redevance.

b) *En ce qui concerne la gestion*, et à l'instar de la plupart des autres sociétés de l'audiovisuel public, l'essentiel des critiques concerne les charges de personnels :

– le choix par l'actuel président du format dit « tout-info » de préférence à un format de radio plus orienté vers le divertissement a généré des charges de personnels supplémentaires, mais est cohérent avec la ligne de la société ;

– les **effectifs totaux ont augmenté de 20 %** (156 ETP ou équivalents temps-plein, sur 946 ETP à la fin 1999) entre 1993 et 2000. Sur un point plus spécifique, la reprise de la SOMERA par RFI a bien conduit, dans un premier temps, à des synergies (suppression des rédactions en français de la SOMERA et arabophone de RFI), mais la baisse des effectifs consécutive au plan social de 1997 a rapidement été compensée par de nouveaux recrutements ;

– les **intégrations en CDI** de journalistes et surtout de personnels administratifs et techniques sous CDD ont été nombreux, sans que, pour autant, paradoxalement, la proportion des CDD se soit réduite, laissant augurer de futures intégrations supplémentaires ;

– le nombre de cadres, dirigeants ou non, rémunérés dans des conditions meilleures que celles prévues par la convention collective est élevé, cette possibilité dérogation étant, selon la Cour, utilisée de manière libérale par rapport aux cas prévus par ladite convention (25 emplois de direction en 1996, 36 en 1999). Interrogée sur ce point, la direction de l'entreprise estime, pour sa part, que cette **proportion de cadres hors convention collective** n'est pas excessive ;

– la masse salariale, en conséquence de ces différentes choix, a connu une **dérive sensible**, avec une augmentation annuelle en francs courants de plus de 8,5 % .

Les **concours publics** dont a bénéficié RFI ont connu une progression importante, de **7,5 % par an en moyenne** de 1993 à 1998. S’y sont ajoutées les économies permises en 1999 et 2000 par la diminution de la diffusion en ondes courtes au profit des relais FM, qui ont dégagé 80 millions de francs de moyens disponibles. Mais l’ensemble de ces moyens a été principalement consacré au financement de la progression des charges de personnels, et à la reconstitution de la trésorerie. **Le développement n’en a profité que pour moins de 10 %**. Enfin, la numérisation de la production aurait dû constituer une occasion d’obtenir une économie de moyens, à l’horizon 2001-2002.

c) La mission de RFI devrait être clarifiée.

La Cour a souligné d’**importantes lacunes dans la définition de la mission de RFI** :

– RFI ne semblait pas constituer une priorité pour la politique audiovisuelle extérieure voulue par le précédent Gouvernement, qui a manifestement souhaité privilégier la télévision, en particulier avec TV5. Cette réorientation explique la diminution, puis la stabilisation, de la subvention budgétaire de RFI financée par le budget des Affaires étrangères, parallèlement à la forte augmentation de la part de la redevance dévolue à RFI. La subvention budgétaire est ainsi passée de 89 % des concours publics à RFI en 1993, à 52 % en 1996, avant de remonter à environ 60 %. La redevance représente aujourd’hui 40 % des moyens de RFI. Mais faute d’accord stratégique, les relations entre RFI et le ministère des Affaires étrangères se sont progressivement dégradées. Le mandat du Président a cependant été renouvelé en 1999 par le CSA, avec l’accord du Gouvernement. A ce jour, et **faute d’un accord notamment sur le plan budgétaire, le plan stratégique préparé par le Président de RFI n’a pas été validé par la tutelle, et le contrat d’objectifs et de moyens prévu par la loi du 1^{er} août 2000 demeure virtuel, car unilatéral**. Plus généralement, la **co-tutelle technique** (Affaires étrangères- Culture et communication) **ne paraît pas permettre une réflexion clairement articulée sur les missions et les moyens de RFI** ;

– **l’articulation entre Radio France et RFI s’avère elle aussi délicate**. En effet, les évolutions technologiques des modes de diffusion rendent la frontière nationale entre les deux opérateurs beaucoup moins incontestable que par le passé. Même techniquement, les deux sociétés de programme ont tendu à s’éloigner, plus qu’à se rapprocher ;

– plus ponctuellement, les **études d’audience de RFI** étaient insuffisantes en nombre et en fréquence pour évaluer la réalisation efficace de sa mission. **L’année 2001 a permis de répondre à cette critique**.

La Cour concluait que globalement, **RFI avait fait de réels efforts pour ne pas demeurer immobile, malgré l'ambiguïté autour de sa mission stratégique. Il demeure que le précédent Gouvernement aurait dû clarifier cette situation.** Par ailleurs, la gestion de l'entreprise s'est caractérisée, depuis quinze ans, par une dérive constante de la masse salariale, due tant à la croissance des effectifs qu'à l'évolution des rémunérations.

Votre Rapporteur spécial ajoutera que, si RFI est demeurée la moins bénéficiaire de crédits en forte augmentation de toutes les sociétés de l'audiovisuel public, elle a néanmoins connu un niveau très significatif de croissance de ses moyens sur la période **1998-2002 (+ 6,2 % de croissance de l'ensemble de ses moyens, à comparer cependant à 45 % pour France Télévisions, 21 % pour Arte, 15 % pour RFO, et autant pour Radio France)**. En revanche, s'agissant du financement par la seule **redevance**, RFI a bénéficié d'un rythme de croissance **en ligne avec celui de ses consoeurs, à hauteur de 14 %**. Enfin, un effort supplémentaire a été réalisé en 2002, année au titre de laquelle les moyens de RFI (+ 4 %) ont crû le plus vite.

En 2001, le résultat d'exploitation s'est sensiblement dégradé, en passant d'un excédent de 6,8 millions d'euros, à un déficit de 2,25 millions d'euros.

Les prévisions pour 2002 et les projets de budget pour 2003

Comme pour Radio-France, les perspectives à moyen terme de RFI sont liées à la **numérisation des 19 rédactions**, et aux difficultés découlant de la nécessité de faire évoluer la **convention collective** pour tenir compte des modifications des métiers résultant de ces changements technologiques. Le coût global de l'équipement numérique de toutes les rédactions s'élèverait à environ 8 à 10 millions d'euros. L'équipement initial de la cabine numérique a pour sa part déjà coûté 3 millions d'euros. En contrepartie, les gains de productivité pourraient atteindre 20 %, permis par les changements de métiers portant sur les métiers de base.

S'agissant du contenu des programmes, l'enjeu à moyen terme est celui d'un **enrichissement de la régionalisation** de la diffusion, par la recherche de complémentarités des programmes en amont, voire par une remise à plat de la programmation par grandes zones, au lieu de rédactions trop parcellisées et étanches. La numérisation devrait faciliter cette orientation.

A court terme, RFI doit cependant faire impérativement face, pour son financement, à la prise en compte du coût pérenne annuel dû au passage aux 35 heures. Ce coût n'a jusqu'à présent pas été intégré dans la base budgétaire mais financé par supplément de redevances affecté en loi de finances rectificative. En 2003, RFI devra faire face à environ **5 millions d'euros de dépenses inéluctables** (intégration du coût des 35 heures dans le budget initial, glissement de la masse salariale, coût de maintenance du réseau, croissance du coût des abonnements à l'AFP).

Les mesures réellement nouvelles, souhaitées par la direction de l'entreprise, ne représentent **que 2 millions d'euros**, pour la création de deux nouvelles rédactions dirigées vers l'Afrique noire (en haoussa et en swahili), la mise en place de nouveaux relais FM, le financement de nouvelles études d'audience, et le recrutement de nouveaux personnels informaticiens. En revanche, la rationalisation du dispositif de diffusion, privilégiant, lorsque la situation du pays le permet, les relais locaux FM aux ondes courtes diffusées de France par TDF, devrait permettre de réduire légèrement les dépenses de diffusion.

Globalement, les dépenses devraient augmenter en 2003 de 3,7 millions d'euros (soit + 3 %), dont 1,1 million d'euros de masse salariale (près de 2 %), et 1,5 million d'euros pour les programmes, soit 12 %. Pour ce faire, RFI ne bénéficiera toutefois que d'un **supplément de 2 % de redevance (1,1 million d'euros)**, et de **1 % de la subvention budgétaire des Affaires étrangères (700.000 euros)**. **RFI devra donc trouver dans ses autres recettes les 2 millions d'euros nécessaires à son équilibre budgétaire.**

ESTIMATIONS POUR 2002 ET PREVISIONS POUR 2003

(en millions d'euros)

	2002	2003
<i>Redevance</i>	51,2	52,3
<i>Subvention MAE</i>	69,7	70,4
<i>Publicité et parrainages</i>	1,1	1,1
<i>Autres recettes</i>	1,2	3,1
Total des recettes	123,1	126,8
<i>Masse salariale</i>	58,8	59,9
<i>Diffusion</i>	34,0	33,0
<i>Impôts et taxes</i>	3,7	4,3
<i>Dotations aux amortissements</i>	3,7	4,5
<i>Programmes</i>	12,5	14,0
<i>Autres charges</i>	10,5	11,2
Total des charges	123,1	126,8

Source : Direction du développement des médias

L'urgente nécessité du contrat d'objectifs et de moyens

Votre Rapporteur spécial ne peut que regretter l'absence de contrat d'objectifs et de moyens pour RFI, en particulier dans la mesure où :

– les objectifs de l'entreprise, sa place et ses perspectives dans le dispositif national sont demeurés **ambigus**. Il est **difficile d'évaluer** la réalisation des missions de RFI, tant que celles-ci ne sont **pas clarifiées**, au-delà de la définition de pur principe posée par la loi du 1^{er} août 2000;

– les moyens de RFI pâtiennent, année après année, de la **double origine** des crédits. **Les crédits budgétaires du ministère des affaires étrangères ne progressent**, dans le meilleur des cas, que **plus lentement que les prix**, et, *a*

fortiori, que l'ensemble des ressources affectées à la société. Dans le même temps, la part de la redevance croît plus rapidement, ce qui conduira inexorablement au risque que le ministère exerçant la tutelle principale finisse, à terme, par devenir minoritaire dans le financement.

III.— 2003, ANNÉE RICHE D'ENJEUX POUR L'AUDIOVISUEL

L'année 2003 va exiger de traiter de nombreux enjeux. Outre les conditions de fonctionnement de la régulation du secteur, se poseront de nombreuses questions transversales au secteur, ou spécifiques à la télévision, notamment au regard du projet de télévision numérique hertziennne. Enfin, le problème de l'ouverture de la publicité pour les secteurs dits « interdits » a, pour sa part, des incidences communes à la presse et à l'audiovisuel.

A.— LA REGULATION DU SECTEUR AUDIOVISUEL

Une régulation audiovisuelle efficace, face à des opérateurs puissants, exige des moyens adéquats, tant humains et matériels que juridiques.

1.— Le budget et les moyens matériels du CSA

Les crédits destinés au CSA passeraient, entre 2002 et 2003, de 34 à 35,2 millions d'euros, soit une croissance de 4,3 %. Cette augmentation, qui peut paraître importante dans un contexte budgétaire général tendu, résulte, d'une part, de l'ajustement aux besoins liés aux conventions CSA-TDF et aux dépenses de personnels, et, d'autre part, à la poursuite de la mise en place de la TNT.

S'agissant des dépenses de personnels, votre Rapporteur spécial observera que les 470.000 euros de crédits supplémentaires correspondent, pour plus de la moitié, au coût du maintien pendant un an de la rémunération de deux conseillers cessant leur fonction en 2003 (soit 270.000 euros)⁽³⁵⁾.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ENTRE 2000 ET 2003

(en millions d'euros)

	2000 exécution	2001 exécution	2002 loi de finances initiale	2003 projet de loi de finances
Personnel	10	11	11	11
Hors personnel	19	20	23	24
Total	29	31	34	35,2

Source : CSA

⁽³⁵⁾ La durée du mandat des conseillers est fixée par l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée. L'article 5 de la même loi prévoit que, en contrepartie de l'interdiction d'exercer pendant un an une activité dans secteur de l'audiovisuel après la fin de leur mandat, ils peuvent continuer à percevoir leur rémunération pendant un an au maximum, tant qu'ils n'ont pas pris leur retraite, ou une activité rémunérée autorisée.

S'agissant de l'indépendance du CSA, votre Rapporteur spécial ne pourra manquer de relever, comme Michel Boyon, que **le CSA doit être doté des moyens techniques et humains à la hauteur de ses missions**, et, en particulier, lui **permettant une totale indépendance** vis-à-vis des acteurs, **et notamment de TDF**. L'ouverture à la concurrence du secteur de la diffusion exigerait une plus grande transparence des débats techniques, au sein d'une instance de discussion transparente, ainsi qu'une clarification des relations entre les services techniques du CSA et l'entreprise TDF, dont une partie des salariés du CSA émane. En effet, les choix opérés, par exemple en matière d'architecture des émetteurs de TNT, ont une incidence forte sur la sélection des émetteurs secondaires.

En l'occurrence, il n'est pas certain que le fait que le CSA bénéficie de 46 personnes mises à disposition par TDF pour les tâches de planification des fréquences et de contrôle du spectre, dans les locaux du Conseil ou dans les comités techniques radiophoniques, garantisse pleinement cette indépendance, même si le CSA rembourse leur rémunération à TDF. Le contraire n'est pas non plus démontré, mais une organisation plus indépendante des moyens humains de TDF, surtout dans un contexte d'assouplissement du monopole et d'ouverture potentielle du capital de cette entreprise à des actionnaires privés et concurrentiels, éviterait des interrogations peut-être infondées, mais toujours gênantes. Cette évolution devrait cependant être étudiée avec soin, compte tenu des difficultés en termes de recrutements, ainsi que de gestion et de perspectives de carrière auxquelles pourrait donner lieu la mise en place de personnels entièrement propres au CSA.

2.- Les insuffisances du dispositif de sanctions financières

La loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication et ses décrets d'application fixent les obligations auxquelles sont soumis les éditeurs de services de radiodiffusion sonore et de télévision, ainsi que les distributeurs de ces services. C'est au Conseil supérieur de l'audiovisuel qu'il revient de veiller au respect de ces obligations au besoin en exerçant le pouvoir de sanction dont il a été doté à cette fin. Dans cette perspective, le CSA doit disposer de la latitude la plus large pour choisir la sanction la plus appropriée à chaque situation.

Or, pour un grand nombre de manquements, la sanction pécuniaire administrative est la plus adaptée, en termes d'efficacité et de délai. Mais, actuellement, le CSA ne peut l'utiliser si le manquement est susceptible d'être constitutif d'une infraction pénale. Tel est bien sûr le cas des incitations à la haine raciale. Mais tel est aussi celui, entre autres, du non-respect des quotas de diffusion d'œuvres cinématographiques européennes et d'expression originale française, pour lesquels l'article 79 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée prévoit des sanctions pénales, alors que la nature du manquement justifierait sans doute même plus une simple sanction administrative, rapide et effective, qu'une qualification pénale dont la sanction est soumise à la décision d'ouvrir des poursuites et est prononcée généralement longtemps après la commission des faits.

A l'instar de ce qui est prévu par l'article L.621-16 du Code monétaire et financier pour la Commission des opérations de bourse, il serait utile de **permettre au CSA de prononcer des sanctions pécuniaires pour des manquements constitutifs d'infractions pénales, tout en écartant les risques de cumuls** éventuels de peines, dans le respect des principes dégagés par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°89-260 du 28 juillet 1989.

Votre Rapporteur spécial a déposé une proposition de loi en ce sens.

3.– Le problème du contrôle des règles de concentration : le cas critique de Vivendi Universal

Le cas de Vivendi Universal, au regard de l'interprétation par le Conseil d'État des règles applicable en matière de concentration dans le secteur audiovisuel, a montré l'inadaptation de ces règles au cas dans lequel une partie importante des capitaux des opérateurs de chaînes est, directement ou indirectement, dans le public. En effet, l'avis du Conseil d'État du 27 juin 2002, rendu à la demande du CSA, pour **préciser le champ d'application de l'article 40** de la loi du 30 septembre 1986, qui limite à 20 % la part d'actionnariat extra-communautaire directe ou indirecte du capital des sociétés titulaires d'autorisation, a conclu que la notion de contrôle est celle de la détention de la majorité du capital, et que, aux termes de la loi, il n'y a pas lieu de distinguer entre actionnariat fixe et actionnariat flottant. Dans ces conditions, il est clair que l'application stricte dudit article 40 devient quasiment impossible, dans la mesure où la nationalité de l'actionnariat flottant d'une société cotée ne peut être connue à tout instant. Aussi le CSA a-t-il dû constater son incapacité à veiller efficacement au respect de cet article, en ce qui concerne la part flottante du capital. **Il conviendrait manifestement qu'une disposition législative clarifie ce point.**

4.– Développer l'expertise économique sur l'audiovisuel

Il ressort des différentes auditions menées par votre Rapporteur spécial que l'expertise économique publique en matière d'audiovisuel pourrait être utilement enrichie. La Direction du développement des médias ne dispose pour sa part que de peu de moyens, et doit, avec ceux-ci, assurer la tutelle d'un secteur public d'une taille considérable. Le CSA ne produit pas lui-même de comptes de l'audiovisuel : la publication intitulée « Résultats des entreprises de l'audiovisuel » est élaborée en partenariat avec le Centre national du cinéma (CNC), et recouvre une période longue de cinq ans, alors que les indicateurs statistiques de l'audiovisuel (cinéma, télévision, vidéo), sont publiés par les deux mêmes avec la collaboration du CSA et de l'INA.

Le développement du secteur, prévisible en terme de nombre d'acteurs avec la TNT, plaiderait **pour une organisation plus systématique de la réflexion économique sur l'audiovisuel –sans oublier l'internet–**, dans un cadre qui pourrait s'apparenter à celui du Conseil d'analyse économique, placé auprès du Premier ministre. En effet, ce développement exigera des pouvoirs publics, État ou CSA, une capacité de réactivité et d'étude encore plus rapide et solide qu'aujourd'hui

B.– LES AUTRES ENJEUX TRANSVERSAUX A L'ENSEMBLE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

1.– L'inflation des droits sportifs : une spirale dangereuse

La très forte augmentation des droits sportifs, en particulier du football, sport télévisuel par excellence, s'inscrit dans une problématique à prismes multiples :

– le maintien ou non de la visibilité télé et radio et de l'information portant sur les événements sportifs dont le prix deviendrait excessif au regard des budgets des chaînes, et le **risque de déstabilisation profonde du paysage audiovisuel** susceptible d'en découler. En particulier, le maintien d'une concurrence trop forte entre chaînes peut s'avérer fatal pour l'une ou pour plusieurs d'entre elles, si les prix deviennent supérieurs aux capacités de financement, à l'instar de l'exemple allemand. Mais l'abandon de la concurrence, notamment par les chaînes pour lesquelles le sport constitue l'un des moteurs de l'audience, peut également amener à revoir en profondeur leur modèle économique ;

– l'accroissement démesuré des prix des droits de retransmission des matchs de football, à enveloppes financières données, **risque de s'opérer aux dépens des autres disciplines sportives**. A cet égard, il n'y a pas lieu de regretter, – surtout en 2002...–, l'absence du service public du dernier championnat du monde de football. En revanche, l'exposition de disciplines moins télévisuelles, mais trop rarement montrées, constitue une réelle mission de service public que France Télévisions doit être encouragée à maintenir, voire à développer. Ainsi, les économies (d'environ 8 %) réalisées dans le cadre de la renégociation des droits sur les événements rugbystiques, contribuent à l'exposition des 96 autres sports bénéficiant d'une diffusion sur le service public ;

– enfin, sur le plan plus purement lié à l'économie du sport, l'abondance excessive de moyens financiers ne contribue-t-elle pas en premier lieu à inciter les intervenants divers -joueurs, clubs, agents, ...-, à revendiquer une **inflation permanente des sommes en jeu**, aux dépens, parfois, du spectacle ? La responsabilité de cette évolution pourrait demeurer d'ordre parfaitement privé, et interdire toute légitimité pour un parlementaire à s'exprimer sur le sujet, fût-il chargé de rapporter les crédits de la communication, si, de manière beaucoup plus large, les finances publiques, et surtout locales, n'étaient fréquemment associées à la dérive constatée.

Votre Rapporteur spécial ne peut, pour ce qui concerne l'audiovisuel public, que se réjouir du ralentissement vraisemblable, sinon du plafonnement, des droits sportifs de retransmission télévisée, notamment pour le championnat de France de football, dont le montant, entre la saison 1999-2000 et 2003-2004, a crû de 134 millions d'euros à 379,5 millions d'euros. De même, le service public devra veiller à maintenir des montants raisonnables des droits payés pour les deux postes principaux, que sont le rugby (30,2 % des contrats signés), et le cyclisme (22,7 %), notamment pour le Tour de France, de façon à ménager la possibilité de financer l'achat de droits de retransmission de sports certes moins médiatiques, mais d'une aussi grande valeur sportive.

Il est clair que l'audiovisuel public doit s'efforcer de soutenir et de montrer les sports et les événements sportifs insuffisamment médiatiques pour les chaînes privées soucieuses, par nécessité, de leur audience et de leur recettes de publicité. Il ne doit pas pour autant se substituer intégralement aux fédérations de tous ces sports, notamment en prenant en charge systématiquement les frais de production.

2.- Pornographie et violence à la télévision : trouver les réponses conjuguant responsabilité et éducation

La question du contrôle de la pornographie et de la violence à la télévision ne constitue pas un sujet budgétaire direct, mais a néanmoins des incidences fortes sur l'équilibre économique de certaines chaînes privées, et, par conséquent, sur l'équilibre du paysage audiovisuel en général. Par ailleurs, votre Rapporteur spécial ne peut en ignorer l'acuité actuelle.

Le problème a été mis en évidence par le CSA et par le CIEM (Collectif inter-associatif enfance médias)⁽³⁶⁾, en particulier à l'égard des enfants. Sans revenir longuement sur les données habituellement présentées, qui emportent aisément la conviction⁽³⁷⁾, il ne fait de doute pour personne que la **situation actuelle n'est pas satisfaisante** en ce que, même responsables, les parents ne peuvent pas toujours être certains que leurs enfants ne visionneront pas, en leur absence, certains des innombrables films à caractère pornographique, ou particulièrement violents diffusés sur plusieurs chaînes hertziennes ou du câble et du satellite.

Il est clair que les solutions au problème existent, mais doivent être graduées, et tenir compte d'un **équilibre nécessaire entre liberté des adultes et protection des enfants**. S'agissant de la violence, cette protection ne doit pas pour autant se transformer en travestissement de la réalité, dont les informations et la vie courante montreraient bien vite tant l'inanité que l'hypocrisie. Pour autant, les enfants eux-mêmes, notamment avec le déclencheur qu'a été la diffusion « en boucle » des images de l'attentat du 11 septembre 2001 contre le *World trade center*, sont sensibles à la nécessité d'être protégés contre les excès d'images violentes⁽³⁸⁾, et demandent des explications sur la violence de l'information qui soient adaptées à leur âge.

En premier lieu, **une signalétique efficace, lisible et harmonisée** constitue un premier instrument de contrôle. Le CSA vient de faire, en juillet 2002, l'effort de simplifier la signalétique précédente⁽³⁹⁾. Mais la signalétique ne règle pas toutes les difficultés, lorsqu'elle ne les aggrave pas en incitant précisément les enfants à regarder les programmes qui en principe devraient leur être interdits. De même, les pouvoirs publics devraient-ils rechercher les justifications d'une tolérance de classification des oeuvres cinématographiques en France très supérieure à celle de nos voisins européens, alors que cette classification est ensuite traduite dans la signalétique télévisuelle. L'exception culturelle française peut-elle suffire à expliquer que, sur 102 films de la période 1997-2000, la commission de

⁽³⁶⁾ Regroupant notamment l'UNAF (Union nationale des associations familiales) et la Ligue de l'enseignement.

⁽³⁷⁾ Notamment les 103 diffusions mensuelles de films pornographiques sur Canal Plus et les chaînes de cinéma, auxquelles s'ajoutent 840 diffusions mensuelles sur les services de paiement à la séance, ou encore la proportion de 11 % des enfants de moins de douze ans des foyers abonnés à Canal Plus ayant été mis en contact avec un film pornographique pendant au moins une minute, selon une enquête Médiamétrie citée par le CIEM.

⁽³⁸⁾ Comme le montre, par exemple, la proposition de loi présentée, dans le cadre du Parlement des Enfants, par la classe de cycle 3 de l'école primaire de Gy en Sologne (Loir-et-Cher) au printemps 2002, visant à protéger les enfants des images violentes diffusées durant les actualités.

Art. 1 : « Le CSA limitera la rediffusion d'images violentes à un nombre donné par jour. »

Art 2 : « Le CSA demande aux chaînes de télévision de mettre un macaron durant la diffusion d'un reportage comportant des passages violents et interdit toute diffusion de ce reportage durant les horaires attribués aux programmes jeunesse »

Art 3 : « Chaque chaîne de télévision devra proposer, une fois par semaine, un journal télévisé pour enfants et, dans le cas d'événements bouleversant l'actualité, un bulletin d'information spéciale enfant (...) ».

³⁹ Avec trois pictogrammes signifiant que les programmes sont déconseillés au moins de 8, 12 et 16 ans, un dernier signalant l'interdiction aux moins de 18 ans.

classification ait accordé 62 visas tous publics, quand, pour les mêmes films, le Royaume-Uni n'en accordait que 29, les Pays-Bas 22 et l'Allemagne 16 ?

Au-delà, le CSA peut saisir l'occasion des **renégociations des cahiers des charges ou des autorisations pour revenir sur des situations considérées comme acquises**. C'est ainsi que la renégociation du cahier des charges de Canal Plus Antilles a permis de supprimer totalement l'autorisation de diffuser des films pornographiques.

De manière plus systématique, et surtout plus rapide compte tenu du calendrier des renégociations, le **codage efficace, notamment par le double cryptage**, constitue sans doute la solution technique la plus raisonnable, car plus respectueuse de la liberté individuelle des adultes.

L'interdiction absolue, reprenant au niveau législatif national, à l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986, la formulation précise de l'article 22 de la directive européenne dite « Télévisions sans frontières », ne devrait être utilisée que comme **ultime recours**, d'autant que les autorités communautaires ont publiquement fait savoir que la transposition actuelle de la directive en droit français était sur ce plan suffisante. Les films pornographiques ne sont ainsi strictement interdits sur les chaînes, publiques ou privées, que principalement en Allemagne.

Par ailleurs, sur un plan beaucoup plus large, votre Rapporteur spécial partage les conclusions du rapport du CIEM sur l'environnement médiatique des jeunes de 0 à 18 ans. Il considère qu'il est du **devoir des pouvoirs publics**, qu'il s'agisse de l'Education nationale ou de la Culture et de la communication, **de développer les capacités d'évaluation systématiques de l'incidence des médias** sur l'éducation et la formation des enfants. Ils doivent de même **développer leurs efforts en matière d'éducation à l'image**, télévisée ou visionnée sur l'internet, et aux médias en général, en intégrant notamment les jeux vidéos. En effet, il est primordial que les jeunes soient aidés et guidés dans leur approche et leur consommation des médias, (télévision, radio, internet, jeux vidéo, presse écrite,...) qui, sinon, risquent rapidement de s'avérer trop passives et insuffisamment critiques.

Cet effort est d'autant plus important que :

– la **consommation des médias, du moins pour la télévision, s'accroît régulièrement**, notamment pour les plus jeunes⁽⁴⁰⁾, et a déjà atteint un niveau moyen que certains pourraient trouver excessif. En 1997, la durée quotidienne moyenne d'écoute de la télévision était, pour l'ensemble des plus de 15 ans, regardant la télévisions, soit environ 75 % des adultes tous les jours et 94 % au moins de temps en temps, de 3 heures et 9 minutes. En avril 2002, cette durée s'élevait à **3h et 33 minutes** ;

– le CIEM estime que les **chaînes publiques considèrent la jeunesse comme un enjeu marginal**, en partie abandonné aux chaînes privées, dont la nécessaire quête d'audience et la prégnance de la publicité ne peuvent toujours éviter la recherche de la facilité.

Les conclusions de la mission sur l'impact de la violence à la télévision, confiée à la commission très large⁽⁴¹⁾ présidée par Mme Blandine Kriegel, devraient permettre d'ici la fin de l'année de disposer d'un point de vue indépendant sur cette question, et de dresser les grandes perspectives à venir.

3.– La refondation de la politique audiovisuelle extérieure

Les multiples acteurs publics de la politique extérieure audiovisuelle

– **TV5 Monde**, chaîne de la francophonie, financée pour plus des trois-quarts par la France qui détient, via France-Télévisions et Arte, plus de la moitié du capital, mais qui est contrôlée par un conseil d'administration **intergouvernemental** (avec le Canada, la Belgique, et la Suisse). Longtemps sous-financée par rapport à ses ambitions, depuis sa création en 1984, TV5 a bénéficié depuis quatre ans d'un effort budgétaire important, et paraît constituer un élément incontournable du dispositif de la francophonie. La France souhaite progressivement tourner **TV5 vers l'ensemble du monde francophile**, et ne plus se concentrer sur les seules communautés francophones, en accentuant sa pénétration en Europe, et aux Etats-Unis. TV5 bénéficie aujourd'hui d'une distribution à l'étranger large, et souvent méconnue, dépassant celle de la BBC et de la *Deutsche Welle*, et même depuis 2002, hors hôtels, de CNN⁽⁴²⁾ ;

– **CFI (Canal France International)-TV**, qui, après un démarrage récent, en juillet 1999, a bénéficié d'un rapprochement avec TV5, avec la nomination d'un président unique depuis octobre 2001⁽⁴³⁾. CFI-TV est **destinée au public des jeunes adultes d'Afrique**, alors que TV5 Afrique est plutôt généraliste. La présence d'une chaîne française publique spécifique en Afrique subsaharienne **appelle aujourd'hui quelques interrogations**, quelle que soit sa qualité, dans la mesure où l'on compte 27 chaînes françaises disponibles sur l'Afrique subsaharienne. Au-delà de la mise en commun des équipes et des moyens logistiques et de support administratif, il est ainsi possible d'imaginer quelques économies de gestion sur ce poste, sous réserve de préserver la banque de production CFI, et la composition de son capital entièrement français. Après la liquidation de la Sofirad, CFI devrait être détenue par France-Télévisions pour 75 %, et par Arte, pour 25 %;

⁽⁴⁰⁾ Sauf pour les 15-19 ans, qui regardent moins la télévision, en durée moyenne, que les adultes.

⁽⁴¹⁾ Mais qui ne comprend pourtant aucun représentant des spectateurs ni des familles en tant que tels.

⁽⁴²⁾ Selon les données transmises par TV5, la distribution, hors hôtels, de TV5 est passée, entre 1998 et 2002, de 87 à 122 millions de personnes. En 2002, CNN atteint 12,3 millions, la BBC 94 millions et DW 104 millions de personnes.

⁽⁴³⁾ Mais qui, curieusement, a dû se passer de directeur général jusqu'à aujourd'hui pour gérer TV 5.

- Euronews, chaîne d'information internationale paneuropéenne, diffusée sur le câble et le satellite, avec une participation publique de France Télévisions. Euronews, **installée en France** avec plus de 250 salariés, est aujourd'hui en grave difficulté après l'annonce du retrait de son opérateur britannique privé ITN, d'ici à la fin de l'année 2002⁽⁴⁴⁾. Euronews a perdu 4,1 millions d'euros en 2001, après une première phase de redressement des comptes en 2000;
- les chaînes nationales France 2, France 3 et France 5, présentes, *via* les satellites Hot Bird, Astra et Stellat 5, en Europe et en Afrique du Nord. Mais France-Télévisions est également omniprésente, dans les programmes de TV5 (30 % des programmes des huit grilles, 66 % en tenant compte des rediffusions), de CFI (30 % de l'alimentation de la chaîne et de la banque de programmes), ou encore de RFO (avec l'alimentation de ses deux canaux);
- Arte, présente en Allemagne et sur l'ensemble de l'Europe et du bassin méditerranéen, ainsi qu'en Afrique du Nord *via* Stellat 5 ;
- RFO-Sat, présente en Afrique du Nord et au Proche-orient, et qui pratique une politique d'échange de programmes avec des partenaires, notamment de l'océan indien ;
- RFI, pour la radio, qui intervient aussi en métropole, alors que Radio-France souhaite être plus et mieux émise à l'étranger.

a) Une situation caractérisée par un certain foisonnement

La politique extérieure audiovisuelle fait l'objet d'un **double financement**, fondé d'une part sur le budget des Affaires étrangères, et, d'autre part, sur le produit de la redevance. Le premier finance la télévision (TV5 et CFI), et la radio (RFI), la redevance ne finançant que RFI, et, indirectement et potentiellement aujourd'hui, CFI et TV5 *via* la holding France Télévisions, appelée à devenir leur actionnaire très majoritaire.

Cette politique a fait l'objet, durant les vingt dernières années, de bilans réguliers, et le plus souvent peu favorables, du moins s'agissant de son organisation. La Cour des comptes a, pour sa part, transmis au Premier ministre, le 2 juillet 2002, un référé, portant sur la politique audiovisuelle extérieure de la France, faisant ainsi suite à un précédent référé dix ans plus tôt.

Il y a dix ans, la Cour avait relevé le manque de cohérence et l'absence de vision stratégique de cette politique, qui se traduisait notamment par la multiplication des initiatives et par de nombreux chevauchements de compétences. Le CAEF (Conseil de l'action audiovisuelle extérieure), nouvellement créé, devait constituer l'outil de la coordination interministérielle qui faisait défaut. La Cour souhaitait l'extension de sa compétence au domaine radiophonique (RFI). Elle appelait également la mise en place d'un système d'évaluation.

Dix ans après, le contexte technico-économique a beaucoup évolué : en particulier, les satellites ont grandement facilité l'accès aux images et aux sons, y compris dans les pays en développement. De ce fait, la pénurie audiovisuelle s'est transformée en abondance, avec une concurrence marquée entre chaînes, -de radio et de télévision-, et avec un renforcement des exigences des usagers. Le marché est dominé par de grands groupes internationaux anglo-saxons. Le développement de l'internet et de la numérisation laissent également présager des changements importants.

Après de multiples rapports⁽⁴⁵⁾, le ministre des affaires étrangères a présenté le 30 avril 1998 une communication au Conseil des ministres, supposé clarifier la situation, prévoyant près de 20 millions d'euros de moyens nouveaux, et **préconisant quatre axes** :

- soutien à l'exportation de programmes ;
- soutien à la diffusion satellitaire des chaînes françaises dans le monde ;

⁽⁴⁴⁾ Euronews est détenue pour 49 % par le britannique ITN, et pour 51 % par la Secemie (GIE européen lui-même détenu par FTV pour 26.13 %, la RAI pour 25.32 %, RTVE pour 22 %, SSR pour 10.76 %)

⁽⁴⁵⁾ notamment du président de TV5 en octobre 1997 ; rapport Bloch-Lainé d'audit de l'audiovisuel public en juin 1997 ; audit des inspections générales des affaires étrangères et des finances en juin 1998.

- rationalisation du dispositif d'ensemble, avec ouverture du capital de TV5 à toutes les chaînes nationales, clarification des rôles de TV5 et CFI, et adaptation de RFI ;
- coopération avec les partenaires de la France, par l'affirmation des solidarités européennes tout en maintenant l'exception culturelle.

La mise en œuvre de ces orientations a conduit à un **début de réorganisation** du dispositif, avec le regroupement de RFI, Soméra et Radio Paris-Lisbonne, la dissolution de la Sofirad, et le rapprochement, encore inachevé, de TV 5 et de CFI.

Dans ce contexte, **la Cour a constaté que les efforts financiers** pour développer la présence audiovisuelle à l'étranger **se sont considérablement accrus**, dépassant ainsi 210 millions d'euros en 2001. Les seules dotations du ministère des affaires étrangères ont augmenté de 144 % en monnaie courante, et ont plus que doublé (+ 106 %) en monnaie constante entre 1990 et 2000. Dans le même temps, **les résultats en termes d'audience étaient demeurés apparemment faibles et, de toute manière, mal évalués**. Le dispositif apparaissait également, dans le constat sévère de la Cour, demeurer **complexe et peu cohérent**, du moins pour la télévision, avec des **coûts** d'exploitation des sociétés de diffusion **non maîtrisés**, et des ressources propres négligeables.

En conséquence, **les choix de rationalisation nécessaires les plus stratégiques, trop longtemps différés, demeurent à faire, car la France conduit encore une politique fluctuante, qui poursuit de multiples objectifs, et utilise plusieurs types d'instruments parfois concurrents et dont les coûts se superposent**. Ainsi, TV5 et France 2 à l'international ont la même cible de spectateurs francophones (100 millions) et français expatriés (2 millions), au demeurant très dispersée. De même, TV5 a suivi la voie d'une recherche de présence tous azimuts sur le câble, dans les bouquets satellitaires payants ou gratuits, par diffusion directe, sans procéder à un choix en fonction des coûts de diffusion et des priorités diplomatiques, sans suffisamment régionaliser ses programmes, et sans disposer d'objectifs de pénétration et d'audience. Plus fondamentalement, **la Cour relève que la France est le seul pays à avoir privilégié, jusqu'à présent, avec TV5, un outil multilatéral**, géré par un conseil d'administration composé de représentants du service public et de télévisions étrangères partenaires, **alors que son financement dépend à 80 % de la France** ⁽⁴⁶⁾.

Plus généralement, **la Cour estime que les opérateurs nationaux devraient être plus impliqués**, notamment France-Télévisions, dont il est aujourd'hui prévu qu'il entre majoritairement (75 %) au capital de CFI, et qui dispose d'une minorité de blocage dans Satellimages-TV5. Arte-France est également restée trop en marge de la politique extérieure audiovisuelle. Elle devrait toutefois également entrer dans le capital de CFI (pour 25 %). Une meilleure implication pourra sans doute **permettre de « réduire une inflation des coûts qui ont, en tout état de cause, atteint leurs limites »**.

La Cour demande également **la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens portant spécifiquement sur l'audiovisuel extérieur**, sur le modèle de ceux prévus par la loi du 1^{er} août 2000, intégrant l'ensemble des entreprises concernées, et permettant d'assurer la cohérence de l'ensemble du dispositif en fonction des priorités diplomatiques et des perspectives d'audience recherchées, notamment par la contrainte de l'évaluation des résultats.

Votre Rapporteur spécial estime, pour sa part, que la politique audiovisuelle extérieure appelle une clarification ambitieuse, et doit s'efforcer de ne pas accroître encore le nombre des structures existantes, dont l'articulation n'est pas toujours aisée à comprendre. Une réflexion sur le périmètre du service public s'avérerait particulièrement opportune en ce domaine. La simple énumération de la liste des opérateurs suffit à convaincre de la nécessité d'une véritable rationalisation des moyens, alors même que le total des budgets consacrés aux opérateurs de l'audiovisuel extérieur par la France demeure très en deçà des financements publics de nos homologues européens : les 198 millions d'euros consacrés, en 2001, par la France à cette politique, ne représentent que 69 % de la dotation publique à *Deutsche Welle radio/TV*. Dans le domaine de la radio, le financement public de RFI pour 2002 n'atteint que 37 % de celui de son équivalent britannique (*BBC World service radio*).

b) Une nouvelle ambition, pour une CNN à la française ?

⁽⁴⁶⁾ Mais il est vrai, inversement, que le caractère multilatéral facilite l'inscription de France 5 dans certains bouquets câblés ou satellitaires, par exemple aux États-Unis.

La réorganisation souhaitable doit s'inscrire dans la **volonté, manifestée par le Président de la République** le 12 février 2002 devant le haut Conseil de la Francophonie, de créer une nouvelle chaîne d'**information internationale** capable de rivaliser avec CNN ou la BBC, après une **réflexion sur l'éparpillement des moyens publics consacrés à la politique extérieure audiovisuelle**.

A cet égard, on ne peut qu'être d'accord à la fois avec le diagnostic et avec l'ambition. Il reste à en préciser les moyens, les choix n'étant encore manifestement pas arrêtés entre les différentes options et combinaisons possibles :

- l'utilisation rapide d'un canal laissé libre par TV5-Orient sur Arab Sat pour une **chaîne en langue arabe**, diffusée sur le bassin méditerranéen, ne nécessitant qu'un investissement initial limité ;
- l'appui sur l'outil existant, mais en grand danger, qu'est **Euronews**. La reprise des parts publiques et privées à céder, complétée par des moyens de développement nouveaux d'un volume maîtrisé, de l'ordre de 15 millions d'euros, pourrait constituer une forme de réponse à l'objectif ;
- l'utilisation intelligente de **RFI**, en dotant ses journalistes de moyens de prises de vue modernes et souples d'utilisation. Le réseau de correspondants et de filiales de RFI est en effet très développé à l'étranger, avec des rédactions dans de nombreuses langues. En revanche, les expériences de partenariats et de synergies menées, par exemple avec TV5, pourraient tendre à montrer **certaines limites du rapprochement de la radio et de la télévision**, qui ne correspondent pas au même mode d'écriture, même si une certaine convergence des outils techniques peut tendre à les rapprocher. De plus, les contraintes des statuts des personnels imposent de les rémunérer à la « pige » lorsqu'ils travaillent pour une autre société d'audiovisuelle que leur employeur habituel ;
- un soutien supplémentaire aux récents efforts de **TV5 Monde**, qui, dans le cadre de son plan stratégique adopté en 2001, vise à faire de l'information la colonne dorsale des huit grilles de la chaîne, tout en lui donnant une personnalité plus marquée. Ces moyens doivent, *a minima*, permettre d'**accroître le sous-titrage**, pour l'instant réservé aux fictions, mais qui doit être étendu aux documentaires, et à l'information. Votre Rapporteur spécial soulignera, pour s'en féliciter, que, depuis le mois d'octobre 2002, a été largement réduite la place consentie aux éditions simplement juxtaposées des journaux de chacune des chaînes francophones actionnaires, pour privilégier politique éditoriale beaucoup plus cohérente. Mais TV5 n'a pas aujourd'hui pour ambition de devenir pour autant une pure chaîne d'information ;
- la mise en place d'une **chaîne internationale beaucoup plus ambitieuse par France Télévisions**, avec un coût sensiblement plus élevé. Ce projet, qui pourrait s'inscrire aussi dans le projet de TNT (cf. *infra*), serait susceptible de pallier la démotivation potentielle des équipes du groupe dans le cas où ne se ferait pas la chaîne numérique d'information continue. Un tel projet valoriserait la capacité internationale des rédactions actuelles, en particulier, de France 2, même si sa synergie avec les moyens du groupe est moindre, quantitativement, que dans l'hypothèse d'une chaîne d'information française continue s'appuyant aussi sur les rédactions régionales de France 3. **Le coût a minima d'une chaîne internationale, en langue française, diffusant sur l'Europe, l'Afrique francophone et le Moyen-Orient, s'élèverait, en première approximation, environ à 40 millions d'euros.**

Le choix à opérer est difficile, mais nécessaire, d'autant qu'il doit être effectué dans un contexte encore fluctuant et aléatoire, en particulier compte tenu des incertitudes pesant sur le sort d'Euronews.

4.– L'adaptation de la convention collective applicable à l'audiovisuel public

La plupart des dirigeants des entreprises concernées considèrent la **lettre et l'application effective de la convention collective applicable à l'audiovisuel public**, au cours des dernières années, comme autant de **freins** aux tentatives menées pour améliorer la gestion des ressources humaines, favoriser la promotion interne et la progression des qualifications, développer la mobilité et, plus généralement, améliorer l'adaptation des ressources humaines aux défis et aux contraintes de la modernisation de l'audiovisuel, liés notamment à la numérisation des techniques. En particulier, il est sans doute difficilement acceptable que l'évolution des métiers du journalisme, qui tendent partout ailleurs à un rapprochement puissant entre écrit, photos et images numériques, permettant par exemple un

rapprochement entre univers de la radio et de la télévision, soit plus ou moins figée par des obstacles hérités des définitions des métiers du passé.

Inversement, la convention collective gère de la même manière des métiers qui n'ont que peu à voir, – notamment entre l'INA et les sociétés de programme – . Un texte « chapeau », suffisamment souple, mais avec des déclinaisons par entreprises, pourrait utilement se substituer à l'actuel cadre unique, trop rigide.

Du point de vue des charges publiques, les mécanismes dits communément en « échelle de perroquet » entre les différentes entreprises, autrement appelés « plans de rattrapage salariaux », constituent des **facteurs mécaniques puissants d'accroissement de la masse salariale**. Ainsi, lorsque France-Télévisions bénéficie d'accords salariaux favorables, – alors même que le niveau des rémunérations y est déjà très satisfaisant⁽⁴⁷⁾ –, Radio France, puis RFI, puis finalement RFO sont conduites à négocier un nouvel accord permettant de ne pas creuser l'écart, à l'instar de ce qui s'est déroulé en l'an 2000, avec le passage aux 35 heures.

Enfin, les mécanismes fondés sur l'automatisme génèrent une hausse tendancielle importante de la masse salariale, tout en conduisant à une surreprésentation des grades les plus élevés des carrières, notamment parmi les journalistes.

Cette problématique transversale a été relevée par les différents rapports et critiques de la Cour des comptes, qu'ils concernent, pour les plus récents, l'INA, RFI ou encore RFO.

Or, des avancées en la matière sont possibles. Ainsi, pour sa part, TDF est sortie avec succès et sans drames de la convention collective de l'audiovisuel, pour évoluer vers celle des télécommunications, rétroactivement depuis le 1^{er} novembre 2000. De son côté, la holding France-Télévisions négocie pour elle-même un accord d'entreprise, avec l'objectif de mettre fin aux automatismes. Enfin, France 5 n'a pas été intégrée dans la convention collective, ce qui d'ailleurs a conduit à l'interruption de la négociation engagée en 1999 sur l'évolution de cette convention.

Une réflexion systématique sur cette question centrale paraît donc s'imposer aujourd'hui, à la fois pour corroborer, ou peut-être infirmer, cette première appréciation par des investigations plus exhaustives, pour décrire plus complètement cette problématique, pour en définir les enjeux et aussi, sinon surtout, pour esquisser des perspectives envisageables de modernisation.

C'est la raison pour laquelle votre Rapporteur spécial a formulé au Président de la commission des finances une **demande d'enquête de la Cour des comptes**, s'inscrivant dans le cadre de la mission, constitutionnelle et organique, d'assistance de celle-ci au Parlement, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Par un courrier du 12 octobre dernier, le Premier président de la Cour des comptes a très rapidement pu faire savoir au Président de la Commission des finances que la Cour répondait favorablement à cette demande d'enquête, **qui sera inscrite au programme de travail de la Cour de 2003**, et dont le résultat devrait pouvoir être communiqué, après la procédure contradictoire, dans le courant du dernier trimestre de l'an prochain. Votre Rapporteur spécial souhaite que ce délai puisse être ramené au début octobre, de façon à ce que le résultat de l'enquête nourrisse utilement la discussion budgétaire, à l'Assemblée nationale, du projet de budget de la communication pour 2004. Cet apport s'avérerait particulièrement nécessaire si le prochain projet de budget devait traduire financièrement certaines

⁽⁴⁷⁾ A titre d'information, le COM de France Télévisions mentionne ainsi que, dans le groupe, près de 400 salariés (en réalité un peu moins) bénéficient d'une rémunération de plus de 70.000 euros bruts.

décisions de financement relatives à la TNT, dont la mise en œuvre au moindre coût est fortement tributaire de l'évolution de la convention collective.

5.— Les prix de diffusion de TDF : quelle incidence du changement d'actionnariat ?

La plupart des organismes auditionnés ont souligné le caractère élevé, sinon excessif, du moins de leur point de vue, des coûts de diffusion de TDF⁽⁴⁸⁾.

Ainsi, le principal groupe public, **France-Télévisions**, rappelant que la tarification du service de télédiffusion, hors Arte, par TDF représentait **162 millions d'euros par an**⁽⁴⁹⁾, a indiqué que, selon, son analyse, cette tarification « *n'est pas orientée vers les coûts* », compte tenu du partage des infrastructures et de l'amortissement de certains des équipements utilisés, « *et que les prix élevés pratiqués, notamment vis-à-vis des diffuseurs historiques, expliquent la bonne rentabilité de l'entreprise* ». Dans le cadre de la renégociation de ses contrats avec TDF, venus à échéance le 31 décembre 2001 et maintenus depuis deux ans sans support contractuel, France-Télévisions a demandé que, même si la loi lui fait obligation de recourir à TDF, soit néanmoins mieux prise en compte sa situation de premier client de celle-ci (dont le groupe concourt à 26 % du chiffre d'affaires). France-Télévisions **a souhaité**, en application de ses propres engagements d'économies pris dans le cadre de son COM, **une réduction de 30 % de la tarification d'ici à 2005** par rapport à 2001 (soit une économie de l'ordre de 45 millions d'euros).

De son côté, **TDF** fait valoir que, d'une part, les équipements utilisés sont l'objet de **dépenses de mise à niveau technique** dépassant sensiblement la simple maintenance, qui remettent donc en cause régulièrement l'amortissement supposé. D'autre part, France-Télévisions a bénéficié de baisses régulières de tarifs, d'environ 2,5 % par an. Enfin, dans un marché qui demeure monopolistique de fait, sinon de droit pour les chaînes publiques, l'entreprise qui l'exploite se doit **de respecter le principe d'égalité de traitement de ses clients**, indépendamment de leur taille, et considère qu'elle doit prendre comme base de référence les renégociations récentes des contrats avec TF1 (en juin 1999), M6 (février 2000) et Canal Plus (février 2000), tout en gardant à l'esprit que le réseau de France 2 comprend plus de réémetteurs que celui de TF1, celui de France 3 étant, de loin, le plus développé de tous. Il est cependant vraisemblable que, en l'absence, en pratique, d'une concurrence effectivement substituable à court terme et à grande échelle à TDF, les opérateurs privés précités se sont sans doute vus opposer le même principe d'égalité au regard de leurs concurrents publics.

En tout état de cause, les changements récents d'actionnariat de TDF peuvent modifier les données du problème : une partie du capital a en effet été cédée en juillet 2002 par France Télécom, directement ou indirectement, à des

⁽⁴⁸⁾ On observera ainsi, à titre d'exemple, que Radio-France a souligné que la limitation, en 2001, de 2 % à 1,6 % du glissement du coût de diffusion de TDF lui a permis de financer diverses actions nouvelles, et qu'elle a engagé un audit technique des prestations de TDF au regard de son prix.

⁽⁴⁹⁾ Selon France-Télévisions.

investisseurs privés (le britannique *Charterhouse*) ou publics (la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que sa filiale concurrentielle CDC-Ixis)⁽⁵⁰⁾. De même, les perspectives d'ouverture du marché de la télédiffusion avec le projet de TNT, et l'apparition d'au moins deux concurrents crédibles, dans le cadre d'un marché régulé par le Conseil national de la concurrence, devraient conduire TDF, France-Télévisions et les pouvoirs publics à rechercher une solution raisonnable et viable à moyen et long terme, dans le cadre d'une relation commerciale redevenue plus classique.

6.— Le renforcement de la légitimité du service public : le contenu des programmes

a) Comment déterminer le contenu de programmes spécifiques au service public ?

Certains ont pu manifester récemment des doutes sur la légitimité du Gouvernement et, en particulier, du ministre chargé de la communication à se prononcer sur le contenu des programmes du secteur public. Le fait que ce soit à une personnalité indépendante, Mme Catherine Clément, que le ministre ait confié la mission de réfléchir sur ce que devrait être le contenu culturel et éducatif des émissions du service public, devrait contribuer à désarmer ces critiques, par ailleurs excessives.

Dans ces conditions, votre Rapporteur spécial ne peut s'estimer qu'encore moins légitime à exprimer une opinion sur le contenu de la grille des chaînes publiques. Néanmoins, il est appelé, au nom de la commission des Finances, à se prononcer sur les crédits proposés pour l'audiovisuel public. À cette occasion, il importe de souligner que la légitimité du service public découle de l'objectif de se refuser à la facilité que constitue le recours à la publicité. Il faut donc se féliciter du « *supplément d'exigence* » auquel le Président de France-Télévisions⁽⁵¹⁾ souhaite parvenir.

Pour ce faire, la voie n'est pas si étroite entre l'enfermement élitiste, et les excès de la télé-réalité. Pour autant, **la richesse et la variété comparées des programmes diffusés sur le service public**, – par exemple les documentaires, surtout diffusés à des heures de grande écoute, les choix de fictions ambitieuses⁽⁵²⁾, la diversité sportive, la promotion des spectacles et des livres, les émissions de débats, de politique et de culture –, **ne justifient pas nécessairement, par une sorte de souci d'équilibre, la programmation de certaines émissions certes à audience élevée**, mais qui tendent néanmoins à se rapprocher de ces formes de télévisions par ailleurs publiquement moquées, et en principe refusées par le service public. L'absence de toute mention dans la communication de France 3 de l'émission

⁽⁵⁰⁾ Dont on ne peut que difficilement imaginer qu'ils n'aient tenu compte ni de la valeur du chiffre d'affaires de TDF avec ses partenaires publics, ni des projets de développement de TDF dans la mise en place de la TNT. Dans le cadre de cette cession, France Télécom conserverait 36 % du capital ; la Caisse des dépôts et consignations en acquiert 16 %, et l'association CDC-IXIS/Charterhouse 45 %.

⁽⁵¹⁾ Lors de la présentation de la grille de rentrée de France Télévisions le 3 septembre 2002.

⁽⁵²⁾ Il suffit de penser au récent « Napoléon » diffusé, en quatre épisodes, sur France 2.

« *C'est mon choix* »⁽⁵³⁾, pourtant maintenue dans la grille de rentrée 2002, témoigne peut-être de cette forme de schizophrénie et de facilité qui devrait être mieux évitée.

b) Le déficit de représentation des clients-usagers

La récente réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, comme le choix de recourir à des contrats d'objectifs et de moyens, traduisent la préoccupation croissante de **développer une culture de gestion publique axée sur les résultats et leur évaluation, et plus seulement sur le choix et le niveau des moyens.**

Il est cependant frappant de constater que, dans le secteur public de la communication, et abstraction faite de la mesure très quantitative que constitue la part d'audience, les objectifs sont fixés, dans le meilleur des cas, sous la forme d'orientations générales assez vagues, ou bien très quantitatives. Le plus souvent, ils ignorent la **prise en considération adéquate et qualitative de l'opinion des auditeurs et téléspectateurs sur la qualité des programmes par rapport à leurs attentes**, notamment au regard du niveau de la redevance.

Or la réflexion sur le devenir de la redevance ne peut pas être menée indépendamment de la prise en compte de l'opinion des auditeurs et téléspectateurs, et sur les comptes et l'information qui doivent leur être rendus, au-delà du contrôle spécifique par le Parlement prévu par la loi du 1^{er} août 2000. Si le service public audiovisuel doit avoir pour vocation de préserver de la facilité à laquelle contraint la recherche de recettes publicitaires assurant le financement et la rentabilité commerciale des chaînes privées, il doit néanmoins tenir compte de l'opinion de ceux qui sont contraints de supporter la charge du financement des recettes de substitution à la publicité. Dans cette perspective, **il conviendra de trouver les voies et moyens de développer le « lien citoyen » qui doit unir la télévision et la radio publiques avec leurs clients, c'est-à-dire le public.**

Actuellement, l'opinion des téléspectateurs et auditeurs paraît, en termes qualitatifs, insuffisamment prise en considération, faute d'ailleurs d'être parfaitement et régulièrement connue. Certes, le Contrat d'objectifs et de moyens de France-Télévisions prévoit de « *placer le spectateur au centre du dispositif élaboré pour honorer les engagements de service public* »⁽⁵⁴⁾. A cet effet, **des efforts ont effectivement été réalisés** : installation du bureau des médiateurs le 6 juin 2002 ; insertion des rapports des médiateurs sur les sites internet ; lancement d'un projet d'amélioration des relations avec les téléspectateurs, homogène entre les trois chaînes ; élaboration d'une « charte de l'antenne », présentant les engagements du groupe vis-à-vis des spectateurs, avec une version définitive depuis mai 2002. De même, le baromètre qualitatif permet-il, mais seulement tous les douze mois, de quantifier les taux de satisfaction des spectateurs, pour chaque chaîne, sous un

⁽⁵³⁾ Qui, même si la ministre chargée de la famille du précédent Gouvernement a pu la soutenir publiquement, donne à voir des personnes dont l'équilibre du comportement ne constitue sans doute pas la caractéristique principale, alors qu'elles pourraient être, en raison même de leur apparition sur le service public, considérées par les spectateurs comme, d'une certaine manière, exemplaires.

⁽⁵⁴⁾ Mission II du COM 2001-2005.

certain nombre d'aspects, avec des objectifs prenant comme point bas ceux mesurés en 2001. Le COM prévoit également que, pour se rapprocher de la structure moyenne du public de la télévision, est mesuré un indice d'affinité par chaîne. Enfin, les objectifs prennent en compte l'audience cumulée sur la journée, ainsi que la part d'audience.

Globalement, en 2001, les résultats de ces différents indicateurs sont d'ailleurs plutôt satisfaisants, à l'exception de la **faiblesse structurelle sur l'auditoire des 4 à 34 ans et sur les actifs**, contrepartie de l'audience sensiblement plus forte que la moyenne sur les plus de 60 ans, pour les trois chaînes.

On observera que la multiplication de ces différents indicateurs peut traduire des objectifs parfois difficilement conciliables. C'est notamment pourquoi, fort heureusement, le COM n'inclut pas d'objectifs quantifiés directs en part d'audience (même si la référence aux objectifs de recettes publicitaires lui est plus ou moins directement liée). Cette contradiction ne reflète cependant que la difficulté à déterminer ce que doit être la mission du service public audiovisuel.

Au-delà, **ces indicateurs demeurent incapables d'orienter positivement la direction des chaînes, car il s'agit de mesures *a posteriori*, d'un niveau extrêmement global, et, souvent trop strictement comptables.** Ainsi que l'a indiqué lui-même le président de France-Télévisions⁽⁵⁵⁾, *« pour juger une grille et fixer des objectifs, il serait préférable de s'intéresser au contenu des émissions et à l'approche des sujets plutôt que de faire une stricte comptabilité par genre »*. Mais seuls les spectateurs peuvent porter une appréciation fondée sur le contenu.

Quant aux relations avec les auditeurs en réponse à leur courrier, quelle qu'en soit la forme, elles subissent un biais systématique (dû au fait que toute la population française ne fait pas l'effort, ou n'a pas le temps, d'écrire, et que, lorsqu'elle le fait, c'est sans doute plutôt pour se plaindre de graves excès, de manière ponctuelle).

Il est vrai que **les associations de téléspectateurs** ont progressivement disparu, une seule⁽⁵⁶⁾ demeurant active, après avoir connu une longue phase de sommeil. Sa représentativité est généralement estimée trop faible pour que les opinions qu'elle professe soient prises en compte. Mais cette représentativité ne peut précisément être développée, **faute de moyens juridiques, et faute de moyens matériels**. De même, la pluralité des opinions n'existe pas, en l'absence de structures alternatives à celle encore en activité.

L'article 46 de la loi du 1^{er} août 2000 avait prévu la création, auprès de France Télévisions, d'un **conseil consultatif des programmes**, composé de vingt membres nommés pour trois ans, choisis par tirage au sort parmi les redevables de la redevance audiovisuelle. Ce conseil était chargé d'émettre des avis et des recommandations portant sur les programmes. Toutefois, en l'absence du décret nécessaire pour définir la procédure de tirage au sort, compte tenu des risques

⁽⁵⁵⁾ Audition du 18 septembre 2002 devant la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

⁽⁵⁶⁾ Association Les pieds dans l' PAF.

présupposés de non-représentativité d'une sélection de vingt personnes sur plusieurs millions de redevables, ce conseil **n'a pas vu le jour**.

La représentation des auditeurs au sein du Conseil d'administration de France Télévisions est, pour sa part, réduite à la désignation par le CSA d'une personne qualifiée « *issue du monde associatif* ». En l'occurrence, il s'agit du président d'une association de médecine d'urgence qui, quelle que soient ses qualités intrinsèques, n'a aucun rapport avec la télévision et l'audiovisuel. L'obligation d'une représentation du monde associatif au sein du Conseil d'administration n'existe pas, pour leur part, pour Radio France, RFO ou RFI.

Ainsi, **l'évaluation des programmes est limitée**, en pratique, à l'avis de l'administration chargée de la tutelle de l'audiovisuel et du pouvoir politique qui en a la responsabilité, ainsi qu'au CSA, qui n'est toutefois, dans la logique de l'organisation du secteur de la communication, qu'une autorité de régulation, chargée de s'assurer du respect des règles fixées par la loi ou par ses propres décisions.

Il conviendrait donc, soit de faire en sorte que le décret prévu pour constituer le conseil consultatif soit enfin élaboré, soit, si le risque statistique d'une non-représentativité devait continuer à être jugé redéhibitoire, d'en modifier la composition pour s'appuyer sur les représentations intermédiées que sont les associations. Un tel choix supposerait cependant d'organiser la représentativité de celles-ci, par exemple en s'appuyant non seulement sur celles existantes dans le domaine spécifique de l'audiovisuel, mais également sur les structures multiples et pluralistes en charge de la défense des intérêts des consommateurs.

D'autres voies pourraient également utilement être explorées, comme **une information plus systématique**, éventuellement sous la forme d'émissions **intégrées dans la grille, sur le coût et le fonctionnement du service public et de ses émissions**. Celles-ci seraient de nature à permettre de mieux faire prendre conscience du coût de la télévision à la fois aux acteurs et aux spectateurs payeurs, dans la limite, naturellement, du caractère confidentiel inhérent à des activités concurrentielles.

En tout état de cause, il faut **améliorer l'ancrage participatif** du secteur public de l'audiovisuel, surtout dans l'hypothèse où il demeurerait financé par une taxe, dont le paiement exige un minimum de civisme fiscal.

C. – LES ENJEUX PROPRES A LA TELEVISION

L'année 2003 sera marquée, pour la télévision publique, par le nouveau calendrier de la TNT, qui pourrait profondément modifier, à terme, l'équilibre actuel du paysage audiovisuel français.

1.- L'équilibre du paysage télévisuel français : évolution lente ou révolution prochaine ?

a) L'érosion des chaînes historiques

Actuellement, l'équilibre du paysage télévisuel en France repose sur un **secteur public représentant environ 40 %** de l'audience, et sur des chaînes privées assurant le complément, avec une très faible partie mixte sur les chaînes thématiques à partenariat public-privé.

Mais, après une phase de relative stabilité du nombre des acteurs, l'équilibre du paysage audiovisuel subit, avec le développement de l'offre du câble et du satellite, et de la demande de diversité des téléspectateurs, une évolution lente mais de fond, se traduisant par une diminution progressive de l'audience des chaînes historiques (France Télévisions, mais également TF1, et M6). Ainsi, la part de marché des chaînes de complément atteignait, sur le premier semestre 2002, 32,2 % sur les spectateurs de plus de 4 ans ayant accès à cette offre élargie, (contre 28,9 % en janvier 1998), et 50 % pour les foyers avec des enfants. Or, sur l'offre élargie du câble et du satellite, **le service public apparaît perdre des parts d'audience beaucoup plus importantes, en valeur comme en proportion, que ses concurrents généralistes privés, augurant de difficultés prévisibles à terme de quelques années.**

PART D'AUDIENGE COMPAREE DES CHAINES HERTZIENNE, TOTALE ET SUR LE CABLE/SATELLITE AU PREMIER SEMESTRE 2002

	TF1	F2	F3	F5	soit France-Télévisions	Arte	Canal +	M6	(en %) Chaînes de complément
Total	32,4	20,9	16,7	2,1	39,7	1,5	3,6	13,6	9,2
câble-satellite	26,5	14,9	11,1	0,9	26,9	0,8	3,7	9,8	32,2

Source : Mediamétrie/MediaCabSat

Le développement de la demande sur le câble et le satellite, avec deux acteurs⁽⁵⁷⁾ concurrents, mais libres de la modulation de leur politique de tarification, –notamment entre les chaînes thématiques du groupe de leurs actionnaires et les autres–, n'apparaît pas totalement équilibré aujourd'hui, aux dires de multiples observateurs, bien que la présence de deux opérateurs satellitaires constitue en soi déjà une spécificité en Europe. Le groupe France-Télévisions estime lui-même que la diffusion en exclusivité sur un seul opérateur de satellite, piloté par un groupe concurrent direct en hertzien, pourrait constituer une menace à terme. Cette situation milite d'ailleurs pour le soutien au projet de TNT, dans lequel le diffuseur, sans être régulé directement, doit tenir compte du choix initial des chaînes retenues par le CSA.

Aujourd'hui, l'audience des chaînes thématiques du groupe TF1⁽⁵⁸⁾ (21,4 %), voire du groupe AB⁽⁵⁹⁾ (16 %), et Canal Plus⁽⁶⁰⁾ (20 %) est

⁽⁵⁷⁾ CanalSatellite et TPS, dont le rapprochement est cependant régulièrement évoqué par l'un ou l'autre des acteurs du paysage audiovisuel.

⁽⁵⁸⁾ Avec, notamment, Eurosport, LCI, TF6 et Odyssée.

incomparablement supérieure à celle du service public (3,4 %), particulièrement absente sur le segment des 4-14 ans (0,7 %). **La présence du secteur public parmi les chaînes thématiques est en effet limitée** à huit chaînes en partenariat (*Mezzo*, fusionnée avec *Muzzik* en 2001 ; *Histoire* ; *Régions* ; *Festival* ; *Planète Thalassa*, et une participation très minoritaire dans *Gourmet TV*, ainsi qu'*Euronews* et *TV5 Monde*), avec des audiences plus ou moins réduites⁽⁶¹⁾.

On peut toutefois raisonnablement penser, aujourd'hui, que cette prudence n'était pas erronée pour le service public, compte tenu des difficultés de l'ensemble des chaînes thématiques, qui fonctionnent, encore aujourd'hui, comme une « économie de pertes ». Ainsi, l'investissement global de 38,6 millions d'euros dans les chaînes thématiques de France Télévisions représente-t-il, de 1996 à 2001, un déficit net cumulé de 47 millions d'euros, peu (sauf *Histoire* en 2001, et *Festival* depuis 2000) ayant atteint l'équilibre annuel, et **aucune n'ayant atteint le plancher du retour sur l'investissement initial**.

Par ailleurs, le marché de la **publicité** apparaît singulièrement concentré, avec un nombre d'acteurs extrêmement réduit, parmi lesquels **TF1 (avec 54,6 % en 2001) se taille la « part du lion », devant M6 (22,9 %), puis France Télévisions (19,9 %)**. Le projet de TNT pourrait avoir pour effet d'**ouvrir le secteur** de la télévision et de la publicité à de nouveaux entrants sur des chaînes généralistes, et, en conséquence, de significativement faire évoluer le paysage audiovisuel⁽⁶²⁾.

Enfin, votre Rapporteur spécial ne peut évoquer le paysage télévisuel français sans mention la **chaîne parlementaire**, avec ses deux déclinaisons à l'Assemblée nationale et au Sénat. Mais ni **LCP-AN**, ni **Public Sénat** n'entrent dans le champ de la répartition de la redevance audiovisuelle, puisque leurs budgets et leurs ressources sont inscrites sur les dotations budgétaires de chacune des deux assemblées. Il y a cependant lieu de rappeler que, dans le cadre du projet de télévisions numérique terrestre, un seul canal est prévu, de droit, pour les deux programmes parlementaires. Ceux-ci devront donc organiser leur grille de manière commune pour ce mode de diffusion.

b) La question du devenir de France 2

Un hebdomadaire spécialisé dans l'information sur l'actualité télévisuelle et culturelle titrait récemment, en première de couverture⁽⁶³⁾, « *France 2 privatisée* », et développait ce sujet dans un long article prenant la forme d'un exercice de politique-fiction à moyen terme.

Si celui-ci était évidemment fictif, la question du devenir de cette chaîne publique ne peut pour autant être totalement écartée, même si, dans l'immédiat, elle

⁽⁵⁹⁾ Avec, notamment, RTL9, l'une des premières audiences du câble, mais établie au Luxembourg, et AB1, en particulier

⁽⁶⁰⁾ Avec *Planète*, Canal Jimmy, I-télévision, 13ème rue.

⁽⁶¹⁾ Dans l'ordre décroissant des parts d'audience : TV5 : 0,5 % ; Euronews : 0,2 % ; Festival : 0,2 % ; Histoire : 0,1 % ; Régions : 0,1 % ; Mezzo : <0,1 % ; Planète Thalassa est trop récente pour que son audience soit mesurable. La part d'audience d'Histoire tend à croître régulièrement, et atteindrait aujourd'hui 0,3 %.

⁽⁶²⁾ Le CSA a retenu, parmi les chaînes gratuites, celles des groupes Hachette, Pathé, et AB. En revanche, il a exclus la chaîne RTL9, réalisant pourtant la première audience des non-historiques sur le câble et le satellite.

⁽⁶³⁾ *Télérama*, n° 2750 du 28 septembre 2002

n'est pas à l'ordre du jour. Pour autant, d'elle dépend la pérennité de tout l'équilibre du paysage audiovisuel français. Mais l'orientation à définir en la matière est tributaire de la réponse à de multiples questions de fond, qui n'ont rien d'évident et qui ne peuvent se satisfaire de simples préjugés :

– comment concilier un financement public reposant sur la quasi-totalité de la population, avec les **contraintes dites de qualité du service public**, en termes de programmes, et de **satisfaction de la demande des spectateurs**, en termes d'audience ? En d'autres termes, peut-on financer un service public par des recettes publiques si celui-ci est limité à une **part de l'audience devenue largement minoritaire** ? Un secteur public fort peut-il durablement se contenter d'une audience très réduite ?

– inversement, faut-il inévitablement finir par choisir entre le modèle du secteur public sans publicité, à la britannique ou à l'allemande, financé par une redevance beaucoup plus élevée qu'en France⁽⁶⁴⁾, et le secteur privé, uniquement financé sur ses recettes publicitaires ou commerciales dérivées ?

D'un autre point de vue, la gestion du secteur public ne s'est longtemps pas caractérisée par le **souci d'économies des ressources** qui aurait dû être le sien. En particulier, les charges de personnels liées aux contraintes de la convention collective de l'audiovisuel public apparaissent constituer un facteur structurel de dérive des charges trop important. Mais la croissance des rémunérations résulte aussi des **conditions imposées par l'acuité de la concurrence**, lorsqu'elle s'exerce sur des segments comparables à ceux du secteur public.

En l'état actuel, **l'hypothèse d'une privatisation totale de France 2 paraît largement irréaliste à court terme**, pour plusieurs raisons :

– la chaîne est encore **financée aux deux-tiers par la redevance**. Imposer, du jour au lendemain, un financement intégral par la publicité aurait pour effet immédiat de déstabiliser profondément le marché de la publicité télévisée. Un transfert de recettes de publicité pourrait sans doute s'opérer de France 3 vers France 2, dans le cas où la première ne serait plus financée que par des ressources publiques. Il est vrai, par ailleurs (cf. *supra*) que le marché de la publicité est actuellement réparti d'une manière extrêmement concentrée entre les deux principales chaînes généralistes privées ;

– toute la gestion de la chaîne et de France Télévisions a conduit, pendant les dernières années, à réduire la fracture entre France 2 et France 3. Le siège est devenu commun, et partagé. **De nombreux services ont été mis en commun** au sein de la holding, même si des efforts restent encore à faire, notamment dans le sens d'un rapprochement des rédactions ;

⁽⁶⁴⁾ Environ 190 euros en Allemagne.

— en France, **comme dans la plupart des pays européens⁽⁶⁵⁾, l'équilibre public-privé dans le secteur audiovisuel ne marginalise pas le secteur public.** Par ailleurs, le secteur public comprend souvent au moins deux chaînes, dont une généraliste et une régionalisée⁽⁶⁶⁾. Or, en l'état actuel des audiences respectives des chaînes publiques, France 3, France 5 et Arte ne représentent au total qu'environ 20 %. Certes, dans l'hypothèse d'une privatisation de France 2, France 3 serait vraisemblablement conduite à changer de nature, car elle souffrirait brutalement d'un fort déficit dans plusieurs domaines, notamment dans celui du sport.

En revanche, **à périmètre du secteur public inchangé, peuvent être imaginés des modèles alternatifs**, associant, d'une part, gestion plus privée, et, d'autre part, maintien de la majorité publique du capital et des objectifs de service public, sous réserve, naturellement, de ne pas tomber dans les travers que peut symboliser aujourd'hui une entreprise publique comme France Télécoms.

c) La remise en cause du modèle économique de Canal Plus ?

Canal Plus est la chaîne française **la plus originale, à plusieurs titres** : son rôle de première chaîne privée française, avec un modèle économique unique ; son ton spécifique ; son rôle particulier, sinon essentiel, dans la production et la diffusion du cinéma français ; enfin, son exclusivité originelle en matière de sports, et notamment de football.

Mais le devenir de ce modèle, qui trouve son origine dans les années 1980, apparaît sensiblement plus délicat aujourd'hui qu'il y a encore seulement quelques années. En effet, **ses exclusivités** sportives et de diffusion de films récents sont battues en brèche par la concurrence des chaînes thématiques, qui ne subissent pas pour autant les mêmes lourdes contraintes de **financement du cinéma**. Le **coût des droits sportifs** fragilise le modèle économique de la chaîne. La diffusion de films pornographiques, autre particularité de la chaîne, est également remise en question. De surcroît, la chaîne semble plutôt tendre à « perdre » des abonnés.

Par ailleurs, l'actionnaire du groupe Canal Plus a connu, et connaît encore, des difficultés qui n'ont pu échapper à personne en France. Sans revenir sur ce sujet⁽⁶⁷⁾, il demeure que l'État ne peut se désintéresser de la question, ne serait-ce qu'au regard des **conséquences sur le paysage audiovisuel d'une éventuelle cession** de la chaîne, compte tenu des règles de concentration des sociétés de l'audiovisuel français. Au demeurant, suivant les acquéreurs, le maintien de deux bouquets satellitaires concurrents pourrait être remis en question, ce qui supposerait d'imposer un minimum de cadre de régulation au bouquet unique susceptible, dans ces conditions, de succéder à TPS et CanalSatellite.

⁽⁶⁵⁾ Par exemple, en Allemagne, selon les informations transmises par l'Ambassade de France à Berlin, le secteur public généraliste (13,7 % de part de marché d'audience pour l'ARD, 13,0 % pour la ZDF) et thématique (programme culturel 3 Sat, Arte le programme pour enfants, Kinderkanal et le programme documentaire Phoenix) totalisent 50 % de l'audience. Le principal concurrent privé est RTL. Mais il est vrai que la situation allemande diffère de celle de la France par l'importance du nombre de foyers raccordés au câble (55 %) et au satellite (35 %).

⁽⁶⁶⁾ Pour reprendre l'exemple allemand : la chaîne nationale ZDF, et les huit chaînes généralistes régionales de l'ARD, (auxquelles s'ajoute das Erste, chaîne généraliste nationale de l'ARD).

⁽⁶⁷⁾ Votre Rapporteur renverra, pour plus de détails, à son rapport sur la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur Vivendi Universal (n° 181 du 6 août 2002).

La cession de Canal Plus semblait toutefois avoir été, **pour l'instant, écartée** par le nouveau Président de Vivendi Universal. Mais le dossier n'est peut-être pas définitivement clos, même si les récentes décisions du CSA sur les chaînes susceptibles d'émettre en numérique hertzien ont pu donner aux éventuels candidats au rachat de Canal Plus une possibilité d'entrer, à moyen terme, dans le paysage audiovisuel par une voie moins difficile. Quoi qu'il en soit, cette question appelle évidemment un examen particulièrement attentif de la part des pouvoirs publics, sans compter, naturellement celui, confié par la loi au CSA, portant sur les règles de détention du capital.

d) Télévisions locales et décrets production : deux questions importantes pour l'avenir du paysage

Sans les développer ici trop longuement, votre Rapporteur spécial s'attachera à souligner deux points importants à ses yeux, relatifs à l'évolution du paysage audiovisuel français :

a) certains regrettent que les contraintes législatives et réglementaires en vigueur (dispositif dit « *monomédia* » prévu par le 2ème alinéa de l'article 41 de la loi du 30 septembre 1986) interdisent aujourd'hui l'**adossement de chaînes locales à des opérateurs de télévision nationaux**. Pourtant, les télévisions locales paraissent précisément difficilement viables de manière totalement isolée. Le récent accord entre la régie de France 3 (France Télévisions publicité) et celle de la chaîne de télévision locale Clermont Première (régie Centre France publicité) en montre clairement l'intérêt, avec la création d'une offre publicitaire locale commune. Ce point appellerait de la part des pouvoirs publics une nouvelle réflexion, plus approfondie, notamment dans le cadre de l'appel d'offres à venir du CSA pour la télévision numérique locale ou régionale ;

b) les décrets d'application de la loi du 1^{er} août 2000, de juillet et décembre 2001, relatifs à la contribution des diffuseurs hertziens en clair au développement de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, dits « **décrets production** », résultent d'un arbitrage qui pourrait être prudemment réexaminé. En effet, les incidences des contraintes auxquelles ils donnent lieu paraissent interprétées de manière singulièrement contradictoire par les différents acteurs. **L'équilibre recherché**, d'une part, entre les producteurs indépendants et les sociétés de production des groupes de communication, et, d'autre part, entre les producteurs en général et leurs clients que sont les diffuseurs pré-acheteurs de droits, ne paraît **pas aujourd'hui totalement atteint**. De même, l'obligation faite aux diffuseurs de d'investir dans la création paraît assez unique en Europe : seules l'Italie et l'Espagne y ont eu recours, pour des genres spécifiques (programmes pour enfants en Italie, fictions et films en Espagne). En tout état de cause, le poids du client dominant, les débats sur la propriété des droits après la première diffusion et à l'étranger, voire l'interdiction de produire directement par les chaînes, constituent autant de **questions faisant encore débat entre les acteurs**.

2.– La Télévision numérique terrestre : un calendrier initial intenable

Compte tenu du décalage dans la mise en œuvre de la TNT (Télévision numérique terrestre), qu'a dû décider le Gouvernement rapidement après son entrée en fonction, notamment eu égard au retard pris par le CSA lui-même pour lancer son premier appel d'offres, le dossier de **la TNT n'aura pas en 2003 de véritable incidence budgétaire, sinon en « creux »**, c'est-à-dire sous la forme de dépenses – et d'économies de gestion– qu'il n'est pas nécessaire de prévoir, principalement dans le budget de France-Télévisions et d'Arte.

De même, le compte d'affectation spéciale des recettes de privatisation sera également **allégé de la dotation en capital de 150 millions d'euros qu'il était initialement prévu de répartir** sur deux exercices en début de lancement du projet, pour financer à la fois les 100 millions d'euros d'investissements nécessaires sur les trois premières années, et les 160 millions d'euros de déficit d'exploitation non autofinançable par les chaînes publiques pendant les 5 premières années.

Depuis plus de cinq ans, le projet de la TNT a certes été placé sous les auspices d'un grand nombre d'études, de toutes natures et des meilleurs augures. Il n'empêche que, jusqu'au printemps dernier, il a **singulièrement manqué de perspectives claires et du pilotage**, – pas nécessairement par l'État lui-même, qui doit conserver une certaine neutralité technologique–, dont un projet de cette ampleur, susceptible de modifier la vie quotidienne domestique de la quasi-totalité des ménages, aurait légitimement dû bénéficier.

Après une décision législative dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle a été placée sous le signe d'une certaine précipitation et d'un manque complet d'informations de la Représentation nationale, l'ensemble du projet a ensuite été caractérisé par la **sous-estimation des difficultés** résultant de plusieurs des contraintes techniques préalables aux premières émissions.

Celles-ci ont été clairement relevées par le CSA d'abord, puis éclairées par le rapport remis le 18 octobre dernier au Premier ministre par M. Michel Boyon. Celui-ci a tracé les nombreuses étapes techniques, administratives et économiques⁽⁶⁸⁾ préalables à la réception en grandeur nature par les ménages de ce nouveau mode de diffusion. Même au plus serré, le lancement concret pour les spectateurs ne pourrait que difficilement avoir lieu avant l'extrême fin de l'année 2004, pour 40 % de la population, avec une deuxième phase d'extension à 50 % de la population au plus tôt à la fin de l'automne de l'année suivante, et la couverture des 110 zones sélectionnées par le CSA au plus tôt en 2008. Le calendrier qui prévoyait une émission à la fin 2002, paraît donc aujourd'hui singulièrement irréaliste, par la sous-estimation de difficultés de fond multiples, et d'ailleurs pas encore tous résolues :

- Les principales difficultés immédiates ont trait aux délicates questions du **réaménagement des fréquences nécessaire à la libération des canaux indispensables à la diffusion numérique**, de son financement et de son

⁽⁶⁸⁾ au moins 128 étapes différentes sont dénombrées par le rapport de Michel Boyon.

calendrier. En effet, les 1.500 réaménagements prévus⁽⁶⁹⁾ affecteront de 850.000 à 1,7 million de foyers, ce qui impose une organisation de grande ampleur, et le financement à la fois du coût de l'intervention sur les émetteurs (26 à 31 millions d'euros), et chez les particuliers (18 à 53 millions d'euros). Ce coût ne recouvre pas celui de l'intervention qui, dans 30 % des maisons individuelles et 50 % des immeubles collectifs, sera également nécessaire pour intervenir sur les antennes pour permettre d'accéder, dans un deuxième temps, aux nouveaux programmes.

S'agissant du **financement** de ces 44 à 84 millions d'euros, le Gouvernement a fait savoir, dès le 22 octobre, qu'il doterait le FRS (Fonds de réaménagement du spectre) géré par l'ANF (Agence nationale des fréquences) d'un supplément de 15 millions d'euros. Ce montant est nécessaire en 2003 pour préfinancer la première tranche de ces dépenses, compte tenu des 17 millions d'euros à la disposition, actuellement, du FRS. Ce financement devrait logiquement trouver sa place dans le projet de loi de finances rectificative pour 2002 à venir prochainement. La seconde tranche, et le coût final lui-même, demeurera à la charge des éditeurs de chaînes, selon le principe de mutualisation arrêté par l'appel d'offres du CSA. Celui-ci **exigera toutefois une disposition législative** pour en confirmer le fondement juridique. Dans ce schéma, fondé sur une hypothèse médiane d'un coût global de 64 millions d'euros, le coût à ventiler par chaîne s'élèverait *in fine* à 2,1 millions d'euros, sur la période 2004-2008, avec une montée en charge progressive.

Par ailleurs, demeure la difficulté pour TDF de procéder, concrètement, au réaménagement des fréquences des opérateurs privés. Ceux-ci n'en ont pas accepté le principe, parce qu'ils estiment, légitimement, que l'opération constitue un brouillage de leur relation avec leurs spectateurs, qui doivent en effet, s'ils sont concernés par le réaménagement, modifier le réglage du tuner de leur téléviseur. De son côté, faute de texte législatif adéquat, TDF ne s'estime pas en mesure, juridiquement, de les y contraindre.

En tout état de cause, **le calendrier du réaménagement, qui devait être achevé en février 2003, ne pourra manifestement pas être tenu**. Les délais des travaux des 500 premiers réaménagements sur les 29 premiers sites sont estimés par TDF à environ douze mois. Pour les 1.000 suivants, 18 mois à deux ans seraient nécessaires, mais les travaux pourraient être menés au fur et à mesure de la publication par le CSA de la liste des fréquences. Par ailleurs, la construction des réseaux de diffusion est ensuite estimée, toujours par TDF, entre un an et dix-huit mois pour les 110 premiers sites, une fois les fréquences connues.

- La seconde difficulté est liée à la **nécessité de faire émerger un distributeur commercial**, compte tenu des incertitudes fortes pesant sur la rentabilité du projet. En effet, le distributeur devra assumer seul le coût du lancement commercial, alors que son modèle économique ne sera pas parfaitement éclairci, faute de visibilité, et que le choix des chaînes a été arrêté non pas par ce diffuseur, mais par le CSA. Ce dernier n'a pourtant pas vocation à organiser économiquement

⁽⁶⁹⁾ Au minimum. Les estimations initiales du CSA ne s'élevaient qu'à 800 ou 900.

ce secteur, même si les préoccupations commerciales ne lui auront évidemment pas totalement échappé.

Actuellement, la plupart des acteurs favorables au lancement du projet TNT estiment cependant, de manière quelque peu volontariste, que **la perspective de l'offre créera la demande chez les téléspectateurs**, et que cette anticipation de la demande générera les candidatures des distributeurs éventuels. Si ce raisonnement est aujourd'hui le seul qui puisse être tenu, faute de mieux, il n'en demeure pas moins que les candidats ne sont pas nombreux, alors que, s'il ne devait exister qu'un seul distributeur, il devrait, conformément aux conclusions du rapport établi par M. Jérôme Gallot en février 2002, respecter un certain nombre de contraintes fortes, indispensables pour réguler son monopole. **Les opérateurs actuels du câble et du satellite n'ont pas nécessairement un intérêt immédiat à investir un champ commercial directement concurrent de leur offre actuelle**, et supposant lui-même des investissements importants⁽⁷⁰⁾. De son côté, France Télécom n'est pas nécessairement en situation de supporter un investissement supplémentaire risqué. D'autres solutions sont cependant envisageables, ainsi que l'a souligné le rapport de Michel Boyon, fondées plus sur la capacité à gérer un vaste réseau de clients, donc de points de vente, que sur une compétence particulière en matière audiovisuelle.

En tout état de cause, **la question de la diffusion apparaît intimement liée à celle de la viabilité économique des chaînes gratuites et payantes**, découlant elle-même des recettes de publicité susceptibles d'être générées par l'audience potentielle, dans un marché publicitaire qui, en 2001 et 2002, n'apparaît pas particulièrement porteur. Ces recettes devraient financer un coût de grille variable suivant les chaînes retenues, mais qui devrait être en moyenne de l'ordre de 15 million d'euros par an selon le CSA. Toutefois, le choix du CSA de ne retenir pour la TNT qu'un nombre limité de chaînes entièrement nouvelles, et en particulier aucune payante, devrait permettre de limiter la pression sur le marché publicitaire et les risques économiques à court terme.

- La troisième question est celle du **financement des éditeurs de chaînes**. En effet, les plans d'affaires des chaînes gratuites mais aussi des chaînes payantes, sont assis sur des prévisions de recettes publicitaires dont le cumul excède sans doute sensiblement les capacités de croissance spontanée du marché publicitaire actuel, à législation inchangée. Un élargissement du marché publicitaire supposerait **l'ouverture de certains secteurs interdits**, avec des conséquences potentiellement délicates sur d'autres médias, notamment la presse quotidienne régionale et les radios privées. Le rapport de M. Michel Boyon n'a pas répondu à cette question, en renvoyant à la consultation demandée par le Gouvernement sur ce sujet (cf. *infra*).

- Enfin, votre Rapporteur spécial se doit de souligner que **l'une des questions qui lui semble parmi les plus importantes soulevées par le projet n'a toujours pas trouvé une réponse claire**, bien qu'elle concerne directement les spectateurs. Il s'agit du **taux de couverture**, de la répartition géographique de la

⁽⁷⁰⁾ Inversement, aucun des opérateurs existants ne sera sans doute particulièrement désireux de laisser le champ libre à ses concurrents directs.

couverture, et des modalités d'obtention d'une **télévision numérique effectivement accessible à tous**, en particulier dans la perspective, aujourd'hui écartée mais sans doute prévisible dans l'hypothèse d'un succès rapide de la TNT, de la disparition totale à terme de la diffusion analogique. Cette question est essentielle, ainsi que le montrent depuis quelques années la récurrence et la prégnance des débats concernant les zones blanches de la couverture de la radiotéléphonie mobile.

En effet, la couverture correspondant aux 29 premières zones retenues dans un premier temps par le CSA, puis aux 110 zones couvertes dans une seconde phase⁽⁷¹⁾, n'est pas connue de manière précise. Pour le premier déploiement, le taux de couverture serait de l'ordre de 40 à 50 %, et pour le second, les estimations vont de 70 à 85 % de la population, ce qui **laisse de côté une fraction, considérable, allant de 15 à 30 % des ménages**. Pour ceux-ci, le surcoût de couverture hertzienne marginale supplémentaire exigerait des moyens rapidement dissuasifs.

De surcroît, cette fraction serait celle qui, pour tous les développements technologiques, pâtirait de sa localisation soit en milieu rural peu dense, soit en zone de montagne. La TNT présenterait d'ailleurs une particularité nouvelle en la matière, dans la mesure où la couverture prévue, en raison de difficultés techniques liées aux négociations de réaménagements de fréquences avec les États voisins, serait concentrée, pour la première période, sur la moitié Ouest du pays, traçant ainsi une **quasi-frontière technologique passant au milieu de la France**.

Au-delà, demeure la question du mode d'accès, pour les 15 à 30 % de la population restante, à la télévision numérique gratuite. La réponse la plus fréquemment fournie à votre Rapporteur spécial sur ce sujet central est soit celle d'une couverture par le satellite, avec une aide publique permettant de garantir l'égal accès gratuit sur tout le territoire, soit celle de l'internet à haut débit avec l'ADSL, mais sans doute à un terme plus lointain. Mais, si cette modalité de couverture devait représenter 30 % des foyers, votre Rapporteur spécial continue à **s'interroger sur les raisons qui ont conduit en 2000 à privilégier la numérisation de la diffusion hertzienne, plutôt que la généralisation, avec une aide publique, d'une diffusion numérique repensée par satellite**. Celle-ci aurait notamment pu prendre la forme d'un bouquet limité gratuit, du type « service antenne » actuellement déployé pour le câble dans les immeubles collectifs.

Cette question pourrait aujourd'hui paraître d'arrière-garde, compte tenu des décisions récemment prises par le CSA et par le Gouvernement. Il n'empêche que les réponses généralement avancées sur ce sujet ne sont pas entièrement convaincantes. Ainsi, celles qui ont trait à l'impossibilité de réguler, voire de contrôler, la diffusion satellitaire n'est pas cohérente avec le fait que celle-ci resterait le mode de diffusion pour une proportion des ménages pouvant représenter jusqu'à 30 % de la population. Par ailleurs, la diffusion satellitaire existe déjà. De même, le coût de la parabole pour le consommateur ne constitue pas non plus une réponse convaincante, dans la mesure où il n'est pas d'un ordre de grandeur significativement supérieur au prix présumé du futur décodeur de TNT, soit de l'ordre de 150 euros. Enfin, le coût d'investissement dans les émetteurs, et de

⁽⁷¹⁾ En principe, les 30 sites de la seconde vague devraient faire l'objet d'une publication par le CSA le 31 décembre 2002, et les 21 derniers le 31 mars 2003.

diffusion ultérieure pour les éditeurs de chaînes, risque d'être sensiblement plus élevé que celui d'une diffusion satellitaire.

Votre Rapporteur spécial relèvera également l'idée parfois avancée que le financement final de la couverture pourrait être réalisé par la mise en vente des fréquences qui seraient libérées par l'arrêt total de la diffusion analogique.

La question de la couverture devra faire l'objet d'une analyse approfondie par le Gouvernement dans le rapport prévu par l'article 46 de la loi du 1^{er} août 2000, sur la couverture des zones d'ombre et le délai d'arrêt de la diffusion hertzienne analogique, qui devrait être transmis au Parlement à l'été 2003. Il est cependant loin d'être certain que, d'ici là, toutes les perspectives se soient complètement éclaircies.

Quoi qu'il en soit, c'est au **Gouvernement actuel qu'il revient de répondre clairement aux questions non résolues par le Gouvernement précédent** : selon quel calendrier et à quel coût pour l'État ou pour d'autres financeurs, sera assuré l'accès à la télévision numérique des 15 % à 30 % de français privés de couverture hertzienne ?

Le processus étant cependant maintenant relancé, avec les décisions, d'une part, du CSA du 23 octobre dernier fixant la liste des chaînes payantes et gratuites retenues (cf. *infra*), et, d'autre part, du Gouvernement du 22 octobre 2002 de « **donner sa chance** » au numérique hertzien, il importe surtout de faire en sorte qu'il réussisse, et que le bouquet de chaînes privées choisi par le CSA, complété par les chaînes gratuites du service public, évitent l'échec qu'a, jusqu'à présent, connu ce mode de diffusion à l'étranger.

3.— Quelles modalités pour le développement du secteur public numérique ?

La question de l'élargissement du secteur audiovisuel public a été présentée, dès l'origine du projet de TNT, comme intimement liée à celle de la viabilité du projet lui-même. Qui voulait la réussite de la TNT, devait accepter l'élargissement du périmètre de France-Télévisions aux trois chaînes nouvelles prévues par son contrat d'objectifs et de moyens (chaîne d'information continue, Chaîne de rediffusion pour les jeunes adultes, et les huit chaînes régionales), ainsi que l'extension en journée pleine de la diffusion d'Arte et de France 5.

Ce lien n'est en réalité sans doute pas aussi absolu. En particulier, les choix retenus par le précédent Gouvernement n'ont pas une importance aussi déterminante que certains l'ont laissé croire.

Certes, la TNT apparaît comme le moyen le plus efficace, à court terme, de faire évoluer le secteur public dans un sens dynamique, en associant les objectifs, et les moyens qui leur sont associés, à des perspectives de renouvellement et de création. **La TNT apparaît ainsi comme l'axe véritable de mobilisation de l'entreprise, susceptible de justifier de manière positive les efforts d'économies de gestion, de redéploiements de personnels, et de rationalisation de**

l'organisation qui s'imposent de toute manière en raison de la numérisation progressive des techniques, et du souci de maîtriser les dépenses publiques.

Ainsi, le solde du financement des 111 millions d'euros de dépenses d'investissement et du déficit d'exploitation liés à la TNT sur ses cinq premières années, après le versement de la dotation en capital de 152 millions d'euros, devait être obtenu par autofinancement. Celui-ci devait en principe être gagé par des marges de redéploiements, en moyens et en personnels, à trouver sur les chaînes historiques. Les 440 effectifs supplémentaires prévus ne devaient pas conduire à augmenter les effectifs du groupe, supposés demeurer stabilisés au niveau atteint à la fin 2001 (soit 8.602 salariés en équivalent-temps plein)⁽⁷²⁾. Lier les économies de gestion à des projets « *porteurs* » ne pouvait qu'effectivement rendre ces efforts plus aisés, et donc s'avérer efficace. Ce raisonnement, tenu par la précédente majorité, ne peut plus, en tout état de cause, être entièrement validé, ne serait-ce qu'en raison du décalage intervenu entre les termes et le calendrier inscrits dans le COM, et celui de la TNT, compte tenu de son irréalisme manifeste. Il sera d'ailleurs rapidement nécessaire de transcrire cet écart des calendriers par un avenant en tirant toutes les conséquences.

A contrario, il n'est pas interdit de penser que le moteur de l'engagement de l'entreprise France-Télévisions et de son personnel pourrait résider dans une **adaptation ambitieuse des chaînes existantes aux exigences d'une mission de service public réévaluée**, comme l'a souhaité le ministre de la Culture et de la Communication en confiant une mission en ce sens à Catherine Clément. Toutefois, il est vrai que le coût de la numérisation représente à lui seul une part importante du surcoût prévu pour le financement des nouvelles chaînes publiques numériques, alors que ce coût est en grande partie inéluctable y compris pour les chaînes historiques. Par ailleurs, l'extension de la diffusion de France 5 à l'ensemble de la journée constitue une nécessité évidente, tant est paradoxale la situation actuelle qui contraint, en hertzien gratuit, la chaîne à cesser sa diffusion lorsque ses spectateurs potentiels reviennent à leur domicile. De même, pour Arte, l'extension en journée pleine sur l'hertzien en clair représente un aboutissement normal, surtout dans la mesure où la chaîne, comme d'ailleurs France 5, diffuse déjà sur l'ensemble de la journée sur le câble et le satellite. Enfin, la présence du secteur public sur la TNT ne passera pas par les chaînes thématiques dans lesquelles France-Télévisions est aujourd'hui actionnaire, en principe minoritaire : aucune des ces chaînes, y compris TV5 et Euronews, n'est destinée, en l'état actuel des choses, à être présente sur la TNT.

La juste réponse, pour autant qu'elle procède aujourd'hui d'une réflexion rationnelle et pas essentiellement d'une question de conviction, se situe vraisemblablement entre ces deux positions apparemment opposées.

Quoi qu'il en soit, il paraît aujourd'hui de meilleure politique de demander au secteur public d'adapter son offre nouvelle de façon à **compléter le plus utilement possible le bouquet de chaînes privées gratuites et payantes arrêté**

⁽⁷²⁾ A la seule exception des deux premiers exercices, pour lesquels avait été autorisé un sureffectif de 250 emplois.

par le CSA (cf. tableau *infra*) plutôt que d'en fixer le contenu *a priori*, indépendamment de l'offre privée déjà retenue.

Ainsi, France-Télévisions et sa tutelle devraient-ils mettre à profit le délai courant encore d'ici à la mise en œuvre effective de la TNT, pour repenser l'utilisation optimale des trois canaux que le Gouvernement a souhaité conserver pour l'heure pour le service public, et élaborer une réponse adaptée à l'accompagnement de l'initiative privée, de manière suffisamment rapide pour clarifier l'horizon économique des chaînes privées et des éventuels diffuseurs.

ENSEMBLE DES CHAINES PRIVEES, RETENUES PAR LE CSA, ET PUBLIQUES

8 Chaînes gratuites privées	15 Chaînes privées payantes
TF1 (droit de priorité)	Canal +
M6 (droit de priorité)	AB1 (AB Groupe) -généraliste
Direct8 (-AB Groupe) –généraliste/ débats directs - <u>nouvelle</u>	Canal J (Lagardère) – jeunesse
i-MCM (Lagardère) – musique- <u>transformée de payante en gratuite</u>	CinéCinemas (Canal +, Lagardère, Liberty média) – cinéma – <u>transformée</u>
M6 music (<i>premium</i> de M6, choisie librement par M6) - musique	Cuisine TV (journée)/Comédie (Soirée) (Pathé)
NRJ TV (NRJ) –généraliste et musique - <u>nouvelle</u>	Eurosport (TF1) -sport
NT1 (AB groupe) – information et films - <u>nouvelle</u>	i-télévision (Canal +) - information
TMC (Pathé) –généraliste - <u>reformattée</u>	LCI (<i>premium</i> de TF1, choisie librement par TF1) - information
8 Chaînes gratuites publiques	Match TV (Lagardère) -information
France 2	Paris première (Suez)- culture
France 3	Planète (Canal +, Lagardère, Liberty Média) – documentaire
France 5 (toute la journée)	Sport + (Canal +)- sport
Arte (toute la journée)	TF6 (TF1 et M6) - généraliste
La chaîne parlementaire (une seule chaîne pour les deux assemblées)	TPS Star (TPS) - cinéma
3 canaux supplémentaires pour le service public, confirmés par le Gouvernement	

En l'occurrence, les budgets prévisionnels des projets actuels de chaînes nouvelles, tels que présentés dans le COM, représenteraient un coût total annuel d'exploitation de 161,8 millions d'euros :

– dont près de 120 millions d'euros de coût de grille, avec 32 millions d'euros pour la chaîne info, 13 millions d'euros pour « France etc » et 73 millions d'euros pour les 8 chaînes numériques régionales ;

– environ 19 millions d'euros de frais généraux ;

– et de l’ordre de 24 millions d’euros de coûts de diffusion et de frais techniques associés.

De son côté, la publicité était appelée à représenter 20 % des recettes totales des chaînes numériques, en rythme de croisière, à compter de 2005.

RÉPARTITION DES COÛTS D’EXPLOITATION ANNUELS ET D’INVESTISSEMENT DES TROIS PROJETS DE CHAINES NOUVELLES NUMÉRIQUES

(en millions d’euros)

	Chaîne info	France etc	Chaînes régionales	interactivité	Frais communs	Total
Coût de grille	32,3	13,4	73,3			119,0
Frais généraux	3,5	0,6	7,2	7,6		18,9
Coûts de diffusion et frais techniques						23,9
<i>Total exploitation</i>						<i>161,8</i>
<i>Investissements</i>	<i>16,9</i>	<i>11</i>	<i>78,7</i>		<i>4,1</i>	<i>110,7</i>

Source : France Télévisions

Pour sa part, votre Rapporteur spécial serait particulièrement favorable à ce que le service public propose **une chaîne plus particulièrement destinée aux enfants et aux adolescents, qui serait dégagée de toute pression publicitaire**, ainsi que le recommande le CSA, et qui permettrait de compenser, sur ce segment, à la fois l’absence d’offre gratuite et le déficit d’audience du secteur public. Par ailleurs, le CSA n’a sélectionné qu’une seule chaîne payante (Canal J).

Cette voie, inaugurée pour la radio par le Mouv’ de Radio France, peut sembler aujourd’hui **préférable à celle d’une chaîne d’information** qui serait sans doute plus coûteuse que prévue⁽⁷³⁾, et qui pourrait perturber significativement le marché encore fragile des chaînes d’information continue privées. Elle pourrait également interférer avec d’autres projets importants, comme celui d’une chaîne publique d’informations internationale, ou le projet de TV5 consistant à renforcer l’information pour en faire la véritable colonne vertébrale de la chaîne.

On peut naturellement comprendre l’argument selon lequel un certain pluralisme est nécessaire en matière d’informations, mais pluralisme n’exige pas nécessairement financement et gestion publics. La presse écrite n’est pas publique, et, au contraire même, de nombreuses démocraties considèrent que la détention par l’État du capital d’une chaîne ou d’un organe d’information ne constitue pas un gage d’indépendance. Certes, la France peut estimer représenter, en cette matière comme en d’autres, une exception. Mais **le CSA a privilégié, pour sa part, le choix de trois chaînes d’information privées payantes, dont l’économie serait sans doute rapidement dégradée par l’émergence d’une concurrence publique gratuite** dotée de moyens importants.

Toutefois, le sort **d’Euronews**, comme les décisions qui seront prochainement arrêtées en ce qui concerne le lancement d’une **chaîne d’information internationale**, qui pourrait avoir également vocation à être diffusée

⁽⁷³⁾ Du moins selon le rapport de Michel Boyon.

numérique hertzien, sont de nature à sensiblement modifier l'ensemble des paramètres déterminant la réponse à la question d'une chaîne d'information publique gratuite.

La voie d'une chaîne orientée vers la jeunesse pourrait sembler également paraître préférable à celle de la **chaîne de rediffusion**, de haut de gamme, (dénommée pour l'instant « France etc. ») orientée vers les jeunes adultes, dont le contenu paraît, selon le rapport de Michel Boyon, encore relativement imprécis, parce qu'il représente un mélange de genres initialement prévus dans des chaînes distinctes. Compte tenu de son coût relativement modéré, ce projet pourrait cependant être examiné avec un bienveillant intérêt.

La position relativement nuancée, voire critique, du rapport de Michel Boyon en ce qui concerne les 8 chaînes régionales, dites de **TNR (télévision numérique régionale)**, mériterait en revanche un examen prudent. En effet, cette position n'est pas défavorable au principe même de la TNR, qui s'inscrit à la fois dans le projet politique d'approfondissement de la décentralisation, dans le souci de répondre à une demande d'audiovisuel de proximité, et dans la comparaison avec ce qui peut exister et réussir convenablement dans les pays voisins, —notamment en Allemagne avec l'ARD—. Elle soulève néanmoins, à juste titre, certaines questions non négligeables qui devront être analysées en profondeur. Du point de vue du contenu, **comment articuler** rationnellement les programmes des huit futures chaînes régionales et de France 3, d'une part, et des futures chaînes locales, d'autre part ? Du point de vue économique, **l'intégration du projet au sein même de France 3, et notamment de la convention collective applicable à l'audiovisuel public, est-elle la meilleure solution pour le budget de l'État⁽⁷⁴⁾?** Sans remettre en cause l'orientation générale du projet, une réflexion supplémentaire apparaît aujourd'hui nécessaire pour lever ces interrogations.

D.— L'OUVERTURE DE LA PUBLICITE A LA TELEVISION : AGIR PRUDEMMENT DANS UN MARCHÉ DEPRIME

La question du financement et du **modèle économique viable pour les nouvelles chaînes privées, notamment locales, sur la TNT est en partie liée à celle du développement du marché publicitaire télévisé**, —spontané ou aidé dans sa progression—, et plus particulièrement au **développement de la publicité de proximité**. Même si la récession actuelle du marché publicitaire n'a pas vocation à perdurer, et devrait ensuite laisser place au retour d'une croissance significative en tendance, la croissance **spontanée** pourrait ne pas suffire à financer ces nouvelles chaînes.

Après plusieurs années de croissance particulièrement soutenue, avec une moyenne de 3,1 % par an sur dix ans, et des pointes allant jusqu'à 13,5 % en 2000

⁽⁷⁴⁾ Le coût serait sans doute intermédiaire entre les estimations du groupe, calculées sur la base du coût marginal (80 millions d'euros), et le coût calculé par extrapolation du coût moyen de France 3, pour huit régions, par les plus prudents (ou les plus sceptiques).

pour la télévision, le marché publicitaire a souffert, en **2001, d'une désaffection brutale**. Celle-ci a affecté quasiment tous les médias, à l'exception des gratuits généralistes. La radio, et la presse quotidienne généraliste en ont pâti tout particulièrement. **Pour la télévision, la baisse a été moindre en proportion (-5,9 %)**, mais cette dernière correspondait à une perte de chiffre d'affaires **considérable en montant : plus de 200 millions d'euros**. Les perspectives pour 2002, et pour 2003, ne devraient guère être plus brillantes.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLICITAIRES DES ANNONCEURS

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001
Total médias	8.709	9.117	9.949	10.940	10.370
Télévision	2.921	3.080	3.344	3.795	3.571
Radio	686	711	796	884	809
Presse	3.74 4	3.898	4.278	4.575	4.403
-dont PQN	- 258	- 283	- 373	- 434	- 343
-dont PQR	- 649	- 657	- 753	- 755	- 734
-dont gratuits	- 686	- 686	- 716	- 713	- 733

Source : France Pub

Dans le même temps, la France fait l'objet d'une procédure précontentieuse de la part de la Commission européenne⁽⁷⁵⁾ pour mettre sa réglementation en conformité avec l'article 46 du Traité de Rome. Celui-ci interdit en effet les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté, et serait contredit par l'interdiction prévue en France par l'article 8 du décret du 27 mars 1992, de la **publicité télévisée portant sur les secteurs dits « interdits » : alcools, livres, cinéma, presse et distribution**.

Or toute dérogation au principe du Traité doit répondre à trois critères cumulatifs : être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général ; être appropriée, c'est-à-dire adaptée à la poursuite de l'objectif poursuivi ; enfin, être proportionnée. Le **pluralisme de la presse, qui justifie l'interdiction en France** pour réserver cette ressource publicitaire à des supports à moins fort potentiel de collecte, —notamment la presse écrite régionale et la radio—, est **accepté par la Cour de justice des communautés européennes** au titre du premier critère. C'est donc sur la pertinence des deux autres que porte le débat.

Compte tenu de l'ampleur des enjeux pour le financement de la presse régionale et des radios indépendantes, **le Gouvernement a décidé**, le 25 septembre dernier, de confier au Directeur du développement des médias la conduite d'une large **consultation** de l'ensemble des acteurs concernés par les quatre secteurs interdits (en dehors de l'alcool, pour lequel l'interdiction est générale). Cette consultation ne devrait pas, selon votre Rapporteur spécial, conduire à une ouverture

⁽⁷⁵⁾ Par une mise en demeure datant de mai 2002.

trop brutale, susceptible de profondément déstabiliser le financement de médias fragiles, puis de conduire à une demande de financement public supplémentaire, dont il serait évidemment préférable de faire l'économie.

En effet, si l'on se limite au seul cas de la presse régionale et de la radio, la publicité pour la distribution représente aujourd'hui respectivement 22 % et 28 % de leurs recettes. Selon les représentants de la **presse quotidienne régionale, la distribution représenterait 190 millions d'euros de recettes, à comparer aux 32 millions d'euros de résultat net avant impôt de l'ensemble du média.** Toutefois, il convient de remarquer que le transfert de budgets de publicité de la grande distribution pourrait, en réalité, ne pas s'opérer principalement aux dépens des supports de la presse écrite, et notamment de l'outil de syndication dénommé PQR 66, commun aux 61 organes de presse régionaux, pour les campagnes publicitaires nationales. Elle pourrait aussi bien, en effet, se conclure par une **heureuse diminution du volume de la publicité non adressée qui encombre les boîtes à lettres.** Certaines études des professionnels font ainsi l'hypothèse non seulement d'un transfert de la publicité de type prospectus vers la télévision, mais aussi, ce qui est plus audacieux, d'une hausse du chiffre d'affaires de la publicité de la grande distribution dans la presse régionale et les radios.

En ce qui concerne le **cinéma**, le risque doit également être bien mesuré, car l'ouverture de la publicité pourrait **bénéficier surtout aux films à « gros budgets »**, principalement étrangers, aux dépens de la production française. Dans le même temps, il est vrai qu'il demeure quelque peu curieux que les chaînes françaises spécialisées dans le cinéma ne puissent pas, aujourd'hui, diffuser de publicités pour le cinéma.

Enfin, le secteur de **l'édition** paraît profondément hostile à l'ouverture de la publicité sur son secteur, car il s'estime déjà confronté à un mouvement de **concentration** très puissant des éditeurs et des distributeurs, accentué encore récemment par les perspectives de rachat de Vivendi Universal Publishing par Hachette et le groupe Lagardère médias, opérateur pressenti par ailleurs pour plusieurs chaînes de la TNT.