



N° 1110  
(1<sup>ère</sup> partie)

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 12

**CULTURE ET COMMUNICATION :**

**COMMUNICATION**

Rapporteur spécial : M. PATRICE MARTIN-LALANDE

Député

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>LES PRINCIPAUX POINTS DU RAPPORT</b> .....	9
<b>CHAPITRE PREMIER : UNE INFLEXION POTENTIELLEMENT FORTE DE L'AUDIOVISUEL FRANÇAIS</b> .....	14
<b>I.- LE BUDGET GLOBAL DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR 2004 : DES MOYENS SUPPLEMENTAIRES POUR UNE AMBITION RENOUVELEE</b> .....	14
A.- DES RESSOURCES PUBLIQUES EN CROISSANCE SOUTENUE, MALGRE UN CONTEXTE BUDGETAIRE TENDU.....	14
1.- Une consolidation juridique de la redevance, complétée par de nouveaux moyens de contrôle .....	15
2.- Dès 2005, une vraie réforme de la redevance s'impose .....	19
3.- Le choix rationnel d'un nouveau gel du taux .....	19
4.- L'évolution de la compensation budgétaire des exonérations .....	20
5.- Les excédents de la collecte de la redevance .....	21
B.- UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES PREVISIONS DE RESSOURCES PROPRES DES ENTREPRISES PUBLIQUES .....	22
C.- LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES POUR LE BUDGET DE LA COMMUNICATION .....	23
1.- La nomenclature des missions et programmes en application de la loi organique : une réflexion qui se poursuit.....	23
2.- La répartition du produit de la redevance par la loi de finances : une prérogative du Parlement qui doit être maintenue .....	26
D.- LA CONTRADICTION INHERENTE AU FINANCEMENT CONTRACTUALISE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC : POUR UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE ? .....	28
<b>II.- LES PERSPECTIVES DES SOCIETES AUDIOVISUELLES</b> .....	30
A.- LES TELEVISIONS PUBLIQUES : DES BUDGETS RECENTRES SUR DES EXIGENCES RENFORCEES POUR LE SERVICE PUBLIC.....	31
1.- La gestion du groupe France Télévisions : un redressement financier confirmé.....	31
2.- Les projets de budget des chaînes pour 2004.....	36
3.- La renégociation en cours du contrat d'objectifs et de moyens en cours : l'expression des priorités du Gouvernement.....	37
4.- Arte : une ambition élevée, pour une grille accessible ? .....	40
5.- Quel service public sur la télévision numérique terrestre ?.....	43
B.- L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL : LES MOYENS DE RELEVER LE DEFI DE LA NUMERISATION DES ARCHIVES.....	45
1.- Des résultats équilibrés, témoignant d'une gestion assainie .....	45

2.– Des moyens nouveaux pour financer une mission prioritaire au cœur du métier de l'INA.....	46
C.– LES AUTRES ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL : DES MOYENS EN PROGRESSION MOINDRE, DANS L'ATTENTE D'UNE DEMARCHE CONTRACTUELLE PLURIANNUELLE .....	48
1.– Le réseau France-Outre-mer (RFO) : une évolution nécessaire.....	49
2.– Radio-France : une gestion convaincante .....	54
3.– Radio-France Internationale (RFI) : un déséquilibre budgétaire à corriger.....	59
D.– QUELLES AMELIORATIONS POSSIBLES DE LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC ?.....	62
1.– Le contrôle a priori : une modalité de contrôle justifié par le financement majoritairement par l'impôt .....	62
2.– Des évolutions nécessaires : plus de souplesse de gestion, mais aussi plus de responsabilités ? .....	63
3.– Quel rôle des conseils d'administration ? .....	64
E.– LA PROBLEMATIQUE DES CHARGES DE PERSONNELS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC.....	65
1.– Quel niveau de rémunération des personnels ?.....	65
2.– Le constat attendu sur les conventions collectives applicables à l'audiovisuel public .....	66
3.– La question liée des intermittents dans l'audiovisuel public.....	66
F.– LA BAISSSE REGULIERE DES COUTS DE DIFFUSION ANALOGIQUE.....	67
G.– LE RENFORCEMENT DE LA LEGITIMITE DU SERVICE PUBLIC .....	68
1.– Le contenu des programmes : l'exigence incontournable d'un supplément de spécificité.....	68
2.– La présence de la publicité : optimiser la durée et sa répartition dans la journée ? .....	72
3.– Quel coût du service public pour un financement par l'impôt ?.....	73
4.– Des améliorations à poursuivre en matière de représentation des clients usagers.....	75

### Accès à la 2<sup>ème</sup> partie du rapport

#### III.– 2004, ANNÉE DE LANCEMENTS DE PROJETS MAJEURS POUR L'AUDIOVISUEL NATIONAL

##### A.– LA REGULATION DU SECTEUR AUDIOVISUEL :

- 1.– Le Conseil Supérieur de l'audiovisuel
- 2.– La Direction du développement des médias : une administration aux missions lourdes, mais aux moyens modestes

##### B.– LES ENJEUX PROPRES A LA TELEVISION

- 1.– Quels moyens pour quelle chaîne d'information internationale ?
- 2.– La Télévision numérique terrestre : un horizon sensiblement clarifié

- 3.– L'amélioration significative du dispositif de protection des mineurs contre la pornographie et la violence à la télévision
- 4.– Quel équilibre acceptable du marché publicitaire ?
- 5.– Quelle révision de la directive TVSF ?
- 6.– La production audiovisuelle : une consolidation indispensable

C.– LE PAYSAGE RADIOPHONIQUE ET LES POUVOIRS PUBLICS

- 1.– Quelle réallocation des fréquences radio pour quel paysage aujourd'hui et demain ?
- 2.– Le FSER : le financement public des radios associatives

**CHAPITRE II : LES AIDES A LA PRESSE : UN REEXAMEN NECESSAIRE AU REGARD DE L'AGGRAVATION DE LA CRISE**

**I.– LA CONSOLIDATION DES AIDES DIRECTES : LE CHOIX DE LA CONTINUITÉ**

A.– UN FINANCEMENT GLOBALEMENT MAINTENU

- 1.– Les aides à la diffusion et à la distribution :
- 2.– Les aides concourant au maintien du pluralisme de la presse : consolidation et régularisation
- 3.– L'aide au multimédia : un quasi-gel de la situation du fonds

B.– PERMETTRE UNE MEILLEURE MOBILISATION DES RESSOURCES DU FONDS DE MODERNISATION DE LA PRESSE, CINQ ANS APRES SA CREATION

- 1.– Le projet de budget pour 2004
- 2.– Un bilan insatisfaisant de l'utilisation des ressources disponibles
- 3.– La nécessaire amélioration du contrôle et de l'évaluation du fonds
- 4.– Adapter les conditions d'attribution des aides ?

**II.– LES QUESTIONS MAJEURES PORTENT SUR LES AIDES INDIRECTES À LA PRESSE**

A.– UN MONTANT GLOBAL STABILISE

B.– L'AIDE POSTALE : UNE REFLEXION APPROFONDIE EST EN COURS, QUI NE POURRA EVITER LA RENEGOCIATION DU PARTAGE DES COÛTS, OU DU PERIMETRE DU TARIF POSTAL

C.– DES AIDES FISCALES IMPORTANTES, MAIS A COMPLETER

- 1.– Le régime spécial des provisions pour investissement des entreprises de presse
- 2.– Pour un élargissement de l'exonération de taxe professionnelle
- 3.– Le régime particulier de la TVA sur la presse

**III.– L'AGENCE FRANCE-PRESSE : LA NECESSITE D'UNE BONNE GESTION DANS UN CADRE PLURIANNUEL**

A.– UN OUTIL EXCEPTIONNEL À PRESERVER, AU SERVICE DE LA FRANCOPHONIE

B.– DES CONDITIONS DE GESTION DIFFICILES

1.– De lourdes charges, héritées du passé

2.– Un risque à court terme

C.– UNE STRATEGIE REALISTE DE MOYEN TERME

1.– Le projet de contrat d'objectifs et de moyens

2.– Le projet de budget pour 2004

3.– Quelles évolutions raisonnables à moyen et plus long termes ?

#### **IV.– LA PRESSE A BESOIN D'UN PLAN D'ACTION AMBITIEUX**

A.– LE SECTEUR DE LA PRESSE SUBIT DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES IDENTIFIÉES DEPUIS LONGTEMPS

1.– Une tendance de fond à la diminution du lectorat des quotidiens

2.– Une évolution également préoccupante pour le lectorat de la presse régionale

3.– Une évolution conjoncturelle de plus en plus inquiétante

B.– UN PLAN D'ACTION NATIONAL QUI DOIT POSER DE GRANDES AMBITIONS

#### **EXAMEN EN COMMISSION**

*Article additionnel après l'article 59 : Répartition, entre les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle, des ressources publiques affectées au compte spécial n°902-15 .*

*Article additionnel après l'article 74 : Rapport du comité d'orientation du fonds de modernisation de la presse*

#### **ANNEXE 1 : CHAINES RETENUES POUR LA TNT**

#### **ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**



## INTRODUCTION

Après une année 2003 marquée par la relance difficile du projet de télévision numérique terrestre, dont le legs par la précédente majorité a dû être accepté après réserve d'inventaire, et la remise à plat du contrat d'objectifs et de moyens de France-Télévisions qui s'en est suivie, 2004 ne sera pas une année de transition, mais devrait conduire au lancement de projets essentiels pour l'audiovisuel, qu'il s'agisse de la chaîne française d'information internationale, de la TNT (Télévision numérique terrestre), des premières expérimentations en grande nature de la télévision sur l'ADSL, du développement des télévisions locales... 2004 marquera également le début d'une évolution de fond du marché publicitaire, avec la première ouverture de la publicité télévisée des secteurs interdits, qui pourrait conduire à une recomposition du marché, côté offre comme côté demande, qu'il conviendra de gérer de manière équilibrée.

S'agissant de l'audiovisuel public, l'examen du projet de loi de finances pour 2004 représente un enjeu essentiel : celui du financement du secteur, avec la transformation de la redevance, en tant que taxe parafiscale condamnée par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. Cette transformation, peut-être perçue de manière erronée comme une simple évolution purement juridique, voire un débat de technocrates, s'avère en réalité une véritable rupture.

En effet, l'Assemblée nationale, sur la base des travaux successifs de sa commission des finances <sup>(1)</sup>, en 2000 et surtout, plus récemment, en juillet 2003, a souhaité faire de la réforme de la collecte de la redevance un symbole, à une échelle néanmoins significative, de la réforme de l'État. Il s'agit en effet d'un dossier parfaitement représentatif du conservatisme administratif : tous les éléments du dossier sont connus. La solution à appliquer est identifiée. Les enjeux sont estimés, les gains potentiels évalués, les problèmes à résoudre circonscrits. Mais il est toujours plus aisé et moins risqué de conserver plutôt que de réformer.

À la demande de votre commission des finances, et conformément aux conclusions de votre Rapporteur spécial dans son rapport d'information précité, le Gouvernement a admis la nécessité de saisir l'occasion pour dépasser les obstacles de la gestion quotidienne, et regarder au-delà de l'année immédiatement à venir, en réduisant les dépenses inutiles, et en cherchant à faire mieux et pour moins cher. Naturellement, la réforme souhaitée de la redevance, par une collecte conjointe avec celle de la taxe d'habitation, ne doit pas ignorer le sort des hommes qui ont jusqu'ici participé au recouvrement de la redevance, en prodiguant des efforts de productivité attestés par des chiffres convaincants, mais pourtant insuffisants pour s'abstraire de difficultés structurelles devenues irréductibles.

La transformation juridique de la redevance a ainsi permis au Parlement de retrouver la plénitude de ses attributions dans le domaine fiscal. Elle conduit également à souligner le paradoxe d'une démarche contractualisée d'engagements de

---

<sup>(1)</sup> Rapport d'information n° 2543 du 12 juillet 2000, de M. Didier Migaud, au nom de la MEC, sur le recouvrement de l'impôt, et, plus récemment, rapport d'information n° 1019 du 9 juillet 2003, de votre Rapporteur spécial au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur la redevance audiovisuelle.

service public en contrepartie de ressources, pris respectivement par le Gouvernement et par les entreprises de l'audiovisuel public, alors que le Gouvernement n'engage pas le véritable décideur constitutionnel en matière fiscale qu'est le Parlement. Cette difficulté devra être résolue intelligemment, dans un avenir qui ne peut être lointain, sous la double contrainte impérative de respecter les avantages de la démarche contractuelle pluriannuelle, et les prérogatives du Parlement.

En ce qui concerne les acteurs de l'audiovisuel eux-mêmes, 2004 devrait constituer une année importante également. Le déménagement de Radio-France ne doit pas nuire au succès d'audience des stations. Les difficultés financières de RFI ne doivent pas remettre en cause la qualité de ses programmes. Le rapprochement entre RFO et les organismes métropolitains doit s'opérer dans le souci d'un bénéfice mutuel, préservant néanmoins l'identité régionale du réseau. L'INA doit accélérer, car tel est le cœur de sa mission, son programme de sauvegarde et de numérisation. La France, qui revendique une exception culturelle, ne saurait renoncer à son passé audiovisuel collectif. Quant au CSA, il doit organiser sa mue progressive dans la perspective à la fois du développement de télévisions locales, et du lancement de la TNT avec de nombreuses chaînes nouvelles.

\* \*

En ce qui concerne la presse, les perspectives sont certes plus préoccupantes. En premier lieu, la santé de la presse d'information générale, structurellement fragile, vacille un peu plus aujourd'hui, avec les difficultés nouvelles, mais malheureusement sans doute tendancielle, de la presse quotidienne régionale, longtemps préservée. Les aides publiques doivent, à ce stade, faire l'objet d'une évaluation et d'un réexamen d'ensemble, pour garantir qu'elles sont utilisées au mieux de l'avenir de la presse, et pas seulement pour retarder, par de simples pansements budgétaires, des mutations qui ne seraient que plus difficiles ensuite.

Le fonds de modernisation, à cet égard, doit être exemplaire dans son objet, sa gestion, son contrôle, son évaluation, car il est emblématique d'un outil qui peut être performant, et dont la vocation se place d'emblée dans l'accompagnement, sur le long terme, de l'évolution industrielle de la presse.

Enfin, l'Agence France-press, dont l'Histoire a bien voulu nous doter, vient de traverser une grave crise, qui eut pu terrasser cet outil pourtant exceptionnel pour le rayonnement de la langue et la perception françaises de l'information, contrepoint nécessaire d'un univers internationalement dominé par des concurrents anglo-saxons. L'État a su prendre ses responsabilités : l'agence devra faire de même, pour garantir sa propre pérennité, et respecter un contrat d'objectifs et de moyens exigeant, ambitieux, mais également valorisant pour les équipes en place.

\* \*

\*

## LES PRINCIPAUX POINTS DU RAPPORT

### I.- Un projet de budget pour l'audiovisuel, satisfaisant malgré les contraintes

Le projet de budget de l'audiovisuel prévoit que la ressource publique affectée aux entreprises du secteur audiovisuel connaîtra en 2004 une progression de + 3 %, sans hausse du barème de la redevance, maintenue au taux unitaire de 116,5 euros. Cette croissance est rendue possible par des recouvrements en 2003 meilleurs que cela n'avait été initialement prévu et par la mise en place de nouvelles mesures de lutte contre l'évasion fiscale, sur laquelle l'Assemblée nationale, à la demande de sa commission des finances, a cependant souhaité partiellement revenir, dans l'attente d'une **réforme** beaucoup plus **globale du recouvrement pour l'année 2005**. Cette réforme consisterait à collecter la redevance de manière conjointe avec la taxe d'habitation de façon à réduire significativement les frais de gestion (100 millions d'euros), ce qui permettrait également de réduire sensiblement la fraude et d'accroître le produit recouvré d'un montant susceptible d'atteindre jusqu'à 170 millions d'euros.

Ce supplément de produit pourrait être réparti entre une **diminution du taux de la redevance**, une **amélioration des ressources publiques affectées** à l'audiovisuel, une **diminution du déficit budgétaire**, ou encore une **aide temporaire à l'acquisition du décodeur** qui sera nécessaire pour recevoir la TNT.

L'Assemblée, le 21 octobre, a toutefois modifié sensiblement l'article 20 du projet de loi de finances pour 2004, en supprimant les possibilités de croisements de fichiers avec les opérateurs de télévision payante, ainsi que le taux réduit pour les téléviseurs noir et blanc. Globalement, le produit estimé de la redevance à partir est donc diminué de 16,4 millions d'euros HT, ramenant ainsi le produit attendu à 2.525,6 millions d'euros HT. **La croissance des ressources publiques pour l'audiovisuel serait, en conséquence, de 2,3 %.**

*N.B. Dans l'attente de l'adoption d'une nouvelle répartition de la redevance tirant les conséquences de ce changement, les développements suivants sont établis sur la base du projet initial du Gouvernement, et ne tiennent donc pas compte de la décision sus-mentionnée.*

#### 1.- Des ressources publiques en croissance soutenue, malgré un contexte budgétaire tendu

**Les crédits publics augmenteront en 2004 de 75 millions d'euros hors taxes, soit une croissance de + 3 %.** Cette croissance résulte de plusieurs facteurs, de sens variable :

– le maintien du gel du coût budgétaire du service de la redevance, à hauteur de 73,5 millions d'euros ;

– la croissance attendue du rendement de la redevance, de 104 millions d'euros, soit une augmentation de 4,9 %, incluant 22 millions d'euros au titre des croisements de fichiers avec les opérateurs de télévision payante ;

– l'affectation immédiate de la répartition des excédents de collecte de 2002 et 2003, pour 32,4 millions d'euros TTC, contre 40 millions d'euros prévus en 2003 au titre de 2001 et 2002;

– la diminution de 21,1 millions d'euros TTC des crédits budgétaires de compensation des exonérations. Cet effet, due à une surestimation des exonérations, est neutre car il est compensé par un supplément de produit effectivement encaissé ;

– une hausse de 1 million d'euros de la subvention budgétaire au profit de RFI.

Par ailleurs, les **ressources propres du secteur augmenteront de 5,6 % par rapport aux budgets des organismes adoptés en 2003**, représentant toujours un peu moins d'un quart de leurs chiffres d'affaires, mais néanmoins un effort sensible.

#### 2.- Des moyens adaptés aux besoins des organismes

Le projet de budget pour 2004 prévoit la répartition suivante de la redevance et des autres moyens publics :

– **France Télévisions** bénéficie d'une dotation en progression de 3 % par rapport à 2003, soit un produit supplémentaire de 45 millions d'euros. Les moyens que le contrat d'objectifs et de moyen initial signé par le précédent Gouvernement prévoyait d'affecter à la création de nouvelles chaînes sur la TNT sont donc préservés, mais réorientés vers France 2, France 3 et France 5, dont les investissements dans leurs grille de programme devraient croître de plus de 4 %. La renégociation du contrat d'objectifs et de moyens, en cours d'élaboration, devrait permettre de renforcer la dimension culturelle et éducative des programmes, la dimension de proximité des programmes en élargissant les horaires de diffusion consacrés aux programmes régionaux de France 3, et l'accessibilité des programmes du service public pour les sourds et malentendants ;

– la dotation publique d'**Arte-France** augmentera de 3 %. La différence de progression avec les engagements contractuels, qui prévoyaient une augmentation de 4 % en 2004, tiennent au décalage intervenu dans le calendrier de lancement de la TNT. La priorité pour ARTE France en 2004 sera le financement d'une nouvelle grille de programmes, plus lisible, plus accessible à tous, et développant une programmation de journée comportant des émissions spécifiques, en particulier pour les après-midi ;

– afin de renforcer les atouts dont doit disposer **RFO** pour son développement, son intégration au sein du groupe France Télévisions, dans le respect des spécificités et de l'identité propre de l'entreprise, est actuellement examinée dans le cadre de la concertation engagée cet été sur la stratégie de la société. Ces travaux, quelles qu'en soient les modalités retenues, devront conduire à la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens. Pour 2004, RFO verra sa dotation augmenter de 2,5 %, soit 0,5 % de plus qu'en 2003 ;

– en 2004, la Maison de la Radio doit faire l'objet d'importants travaux d'aménagement et de sécurité, entrepris à la demande de la Préfecture de police de Paris. L'État assumera, aux côtés de l'entreprise, le financement de ce chantier exceptionnel. Ainsi, 7,1 millions d'euros (HT) sont consacrés à la mise en sécurité du bâtiment ainsi qu'au déménagement et à la modernisation de France Inter, une partie de cette dotation (2 millions d'euros) couvrant des dépenses engagées d'urgence en 2003. Par ailleurs, la société poursuivra son développement autour des grands axes stratégiques arrêtés depuis trois ans, notamment le déploiement des radios locales dans le cadre du « Plan Bleu » et la poursuite du plan de numérisation des stations du groupe. Radio France verra ses ressources publiques pour 2004 progresser de 9,1 millions d'euros (HT) en plus de la dotation exceptionnelle pour mise en sécurité ;

– après un exercice 2002 déficitaire, compte tenu notamment de la non-prise en compte dans le budget de base de l'effet de la mise en œuvre des 35 heures, la dotation publique de **RFI** augmente pour lui permettre de financer son activité, dans l'attente de la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens actuellement à l'étude. La rationalisation du dispositif de diffusion (ondes moyennes) et de production et la poursuite de la modernisation interne de la société constitueront pour RFI les principaux objectifs de l'année 2004. La dotation de redevance progresse de 2 % par rapport à 2003 et la subvention du ministère des Affaires étrangères est quant à elle en hausse de 1,5 %. Au total, RFI bénéficie ainsi de 2,1 millions d'euros supplémentaires ;

– pour **l'INA** : après une période de stagnation de ses ressources conformément à son contrat d'objectifs et de moyens, l'Institut bénéficiera d'une croissance de 1,5 % de sa dotation pour la poursuite du plan de sauvegarde et de numérisation des archives audiovisuelles, priorité de l'INA.

### **3.- Les enjeux de l'année 2004 pour l'audiovisuel public sont multiples :**

– lancement de la **réforme de la collecte** de la redevance, proposée par votre Rapporteur dans son rapport d'information de juillet 2003, et acceptée par le Gouvernement à la demande de la commission des Finances;

– mise en œuvre de **moyens de communication adaptés sur l'utilisation de la redevance** par les organismes audiovisuels, et analyse approfondie de **l'adéquation des moyens publics au regard des objectifs et des missions de service public** assignées aux organismes de l'audiovisuel public ;

– réflexion sur les moyens à retenir pour **rendre compatibles la démarche contractuelle des contrats d'objectifs et de moyens** signés avec les entreprises par le Gouvernement seul, **et la fixation par le Parlement**, à compter de 2004, de **l'ensemble des paramètres** qui déterminent l'évolution des ressources ;

– évolution nécessaire de la **gouvernance des organismes audiovisuels publics**, dans le sens de l'assouplissement de certaines procédures en contrepartie d'une plus grande responsabilisation. Les conditions de mise en place de l'agence des participations de l'État (APE) devront être analysées avec soin, pour le secteur très particulier des entreprises à ressources essentiellement fiscales ;

– **poursuite des efforts d'économie et de productivité** au sein de chacun des bénéficiaires de la redevance, notamment de France-télévisions, en se fondant notamment sur les synergies au sein du groupe, dans tous les domaines. Votre Rapporteur y apportera sa contribution par une prochaine réflexion d'ensemble sur la problématique des charges et de la gestion des personnels de l'audiovisuel public, permanents ou intermittents ;

– lancement d'une **chaîne française d'information internationale**, d'un coût actuellement estimé à 70 millions d'euros en première année d'émission ;

– **lancement de la TNT à l'horizon de décembre 2004**. Dans cette perspective, le Gouvernement devra indiquer clairement, à court terme, l'utilisation qu'il prévoit des trois canaux réservés au service public. La diffusion d'Histoire et de Festival, représenterait, en 2004, un enjeu d'environ 20 millions d'euros, puis 30 millions d'euros par an ensuite. La question de l'utilisation du 3<sup>ème</sup> canal doit être réglée assez rapidement pour que le CSA puisse le réattribuer à une chaîne privée gratuite, dont on sait l'importance pour le succès de la TNT, avant d'annoncer officiellement la date de lancement ;

– mise en place, conformément à la demande formulée en 2002 par votre Rapporteur, d'un contrôle externe indépendant du GEIE-Arte à compter de 2004 ;

– intégration des personnels techniques de TDF au sein du CSA, de façon à garantir l'indépendance totale vis-à-vis d'un opérateur qui ne sera plus en situation de monopole.

Plus largement, des questions importantes appellent une réponse rapide :

– pour soutenir la production audiovisuelle, secteur fortement pourvoyeur d'emplois contribuant au maintien de l'exception culturelle française, et financé pour moitié par les chaînes publiques, le **crédit d'impôt** encore à l'étude doit être mis en œuvre rapidement. De même, une négociation devrait être lancée par les pouvoirs publics pour **renégocier intelligemment le régime des droits portant sur les secondes diffusions des fictions françaises hors prime-time**, de façon à réduire la diffusion de séries étrangères, de rémunérer effectivement les ayants-droits, et d'améliorer les perspectives du second marché de la production ;

– l'ouverture progressive des secteurs interdits va engendrer un supplément de demande d'espaces, avec un risque de poursuite des tensions sur les prix déjà constatées, qui impose une **réflexion globale sur la question de la 2<sup>ème</sup> coupure des fictions sur les chaînes privées**, – maintenant souhaitée également par les producteurs –, sur la **durée et la répartition de la publicité sur les chaînes publiques, notamment au sein des programmes pour les jeunes** ;

– la **réallocation des fréquences radio en 2006 et 2007** doit être préparée avec soin, de façon à rechercher un meilleur équilibre entre les réseaux nationaux, les radios indépendantes, les radios associatives et le service public.

## **II.- Des aides à la presse globalement consolidées**

### **1.- Des aides maintenues pour leur part essentielle**

a) Les aides à la diffusion et à la distribution de la presse diminuent globalement de 15 %, soit 4,4 millions d'euros, pour s'établir à 24,4 millions d'euros. Toutes les lignes sont relevées ou maintenues, et les crédits consolidés sauf pour :

– le remboursement de l'aide à la SNCF pour le transport de certains journaux est réduit de 40%, soit 5,5 millions d'euros dans l'attente des résultats d'un audit en cours ;

– l'aide à l'expansion de la presse à l'étranger est légèrement diminuée, dans la perspective d'une réflexion plus globale sur son optimisation.

b) Les aides au maintien du pluralisme sont globalement relevées de près de 2 millions d'euros, de façon à prévoir, dès le début de l'année, le financement de l'aide à France-Soir (rejoignant ainsi La Croix, L'Humanité).

2.- **L'aide au transport postal de la presse maintenue** : après le relèvement de 3,7 % des tarifs en juillet 2003, et dans l'attente des conclusions de la mission confiée à M. Henri Paul, l'aide de l'État au transport postal de la presse a été maintenue en 2004 à hauteur de **290 millions d'euros**.

### 3.- **Le fonds d'aide à la modernisation de la presse** :

– les estimations de recettes (1 % sur la publicité hors-médias) du fond sont maintenues à 29 millions d'euros, soit le niveau de 2003, malgré des réalisations en 2002 sensiblement inférieures aux prévisions ;

– les **reports de crédits sont considérables** et croissants d'une année sur l'autre (81 millions d'euros de 2002 à 2003), notamment parce que les calendriers initiaux de réalisation des projets ne sont pas suivis de près, et n'engagent pas suffisamment dans la durée les bénéficiaires des aides. Les reports de crédits disponibles, y compris après décisions d'attribution, sont naturellement moindres (31 millions d'euros), mais également importants. La **gestion du fonds devrait être resserrée, et l'information sur l'utilisation et les effets des fonds améliorée** ;

– le projet en cours de **révision du décret** doit impérativement **assouplir certaines conditions d'octroi des aides**, – individuelles et collectives –, permettre à la **commission de contrôle de commencer ses travaux** dans une perspective d'évaluation de l'efficacité des aides, et **avancer la date de présentation du rapport du comité d'orientation**, beaucoup trop tardive ;

– le fonds continuera, en 2004, à contribuer à financer l'aide au plan de modernisation des NMPP, à hauteur de 4,6 millions d'euros prélevés sur les recettes 2004 du fonds, et de 5,1 millions d'euros de reports rendus disponibles. Les aides budgétaires directes contribueront pour 2,5 millions d'euros, soit un total de 12,2 millions d'euros. Compte tenu du parallélisme des besoins, la question se pose **des conditions qui peuvent être prévues pour une éventuelle contribution du fonds au financement d'actions collectives de distribution de la presse quotidienne régionale, à hauteur de 8 millions d'euros**.

4.- **L'AFP** : Après une mauvaise année 2002, et après le rejet par la commission financière du projet de budget pour 2003, l'approbation du projet de contrat d'objectifs et de moyens par le conseil d'administration de l'AFP, le 10 octobre 2003, devrait permettre de **passer le cap de trésorerie de novembre 2003**. Pour 2004, le projet de budget entérine les engagements pris par l'État dans ce contrat, sous la forme d'une **sur-indexation, au-delà de l'inflation, de 1,5 %**, contre 3 % l'an passé. Ainsi, les abonnements de l'État passeraient-ils de 100 millions d'euros, à 103,2 millions d'euros en 2004. Le financement du plan suppose par ailleurs la mise en place d'un crédit-bail portant sur le siège de l'agence, pour un montant de 31 millions d'euros. La réussite des engagements du contrat suppose une **croissance du chiffre d'affaires soutenue, et une réelle maîtrise de la masse salariale**. La perspective du **lancement d'une activité vidéo** en tant que fournisseur de la chaîne française d'information internationale devrait constituer un puissant facteur de mobilisation pour l'entreprise, à condition de s'opérer à effectifs constants.

5.- **Une évaluation d'ensemble des aides publiques à la presse pour un plan d'action ambitieux** : l'approfondissement de la crise du lectorat et de la diffusion de la presse quotidienne d'information générale, y compris maintenant régionale, doit inciter à une **analyse approfondie des objectifs des pouvoirs publics, du cœur de leur cible à privilégier, des modes de diffusion à soutenir, des supports nouveaux à encourager y compris fiscalement, ...** Le dispositif présent est globalement insatisfaisant, **puisque'il n'évite pas la crise actuelle, qu'il ne fait qu'accompagner** avec des moyens réduits, ou très concentrés sur l'aide à La Poste. Une évaluation d'ensemble, préalablement à une réflexion ambitieuse, s'avère nécessaire, dépassant le simple recadrage marginal pratiqué jusqu'à présent. A court terme, une **aide fiscale s'impose pour les**

**diffuseurs de presse**, par un allègement significatif de la taxe professionnelle, car leur équilibre économique se fragilise de plus en plus.

## CHAPITRE PREMIER : UNE INFLEXION POTENTIELLEMENT FORTE DE L'AUDIOVISUEL FRANÇAIS

### I.- LE BUDGET GLOBAL DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR 2004 : DES MOYENS SUPPLEMENTAIRES POUR UNE AMBITION RENOUVELEE

Le projet de loi de finances pour 2004 se caractérise par **la consolidation de la structure des ressources prévues pour le financement de l'audiovisuel public, et par une croissance globale des moyens de 3 %**. Cette croissance est alignée sur les besoins des organismes de l'audiovisuel public, dans leur contexte structurel (notamment avec la croissance automatique des charges de personnels) et concurrentiel (avec l'augmentation du coût de grille des concurrents du secteur privé). Votre Rapporteur spécial vous renverra, pour plus de précisions sur ce point, à son rapport d'information précité du 10 juillet dernier sur la redevance audiovisuelle, publié au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale.

De ce fait, après une phase de croissance marquée, la part des recettes publiques, passées, entre 1998 et 2002, de 69 % à plus de 76 %, en raison en particulier de la diminution du temps autorisé pour la publicité à compter de 2001, devrait demeurer en 2004 approximativement au même niveau que les deux années précédentes, soit environ 76 %. Le financement du secteur public restera donc **public à plus des trois-quarts**.

STRUCTURE DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

	<i>(en %)</i>					
	Loi de finances initiale 1999	Loi de finances initiale 2000	Loi de finances initiale 2001	Loi de finances initiale 2002	Loi de finances initiale 2003	Projet de loi de finances 2004
Ressources publiques	69	74	76,6	76,8	76,8	76,0
Publicité parrainage	25,5	21,9	19,4	19,5	19,4	20,3
Autres ressources propres	5,5	4,1	4	3,7	3,8	3,7
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Ministère de la culture et de la communication

#### A.- DES RESSOURCES PUBLIQUES EN CROISSANCE SOUTENUE, MALGRE UN CONTEXTE BUDGETAIRE TENDU

**Le projet de budget du Gouvernement prévoit que les crédits publics augmenteront en 2004 de 75 millions d'euros hors taxes, soit une croissance de + 3 %**. Cette croissance résulte de plusieurs facteurs, de sens variable :

- la croissance attendue du rendement de la redevance, de 104 millions d'euros, soit une augmentation de 4,9 % ;

- l'affectation immédiate de la répartition des excédents de collecte de 2002 et 2003, pour 32,4 millions d'euros TTC, contre 40 millions d'euros prévus en

2003. Cette diminution vient réduire de 7,6 millions d'euros le montant de ressources prévue en 2004 par rapport à 2003. Pour la première fois, les encaissements au titre de 2003 sont comptabilisés sur une base optimiste, tenant compte non seulement des encaissements constatés, mais aussi seulement estimés pour la fin 2003 ;

– la diminution de 21,1 millions d'euros TTC des crédits budgétaires de compensation des exonérations.

#### ÉVOLUTION DES DOTATIONS PUBLIQUES

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2000	Loi de finances pour 2001	Loi de finances pour 2002	Loi de finances pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Écart PLF 2004/PLF 2003 (en montant)	Évolution PLF 2004/LF 2003 en %
Encaissements de redevance	2.073,64	2.047,83	2.050,9	2.104,2	2.208,4	104,2	4,95
Financement du service de la redevance	- 73,54	- 73,54	- 73,5	- 73,5	- 73,5	0,0	0,00
Encaissements de redevance nets du coût du service	2.000,10	1.974,29	1.977,4	2.030,7	2.134,9	104,2	5,13
Affectation d'excédents de collecte des années antérieures	+ 21,56	0,00	+ 13,7	+ 40,0	+32,4	- 7,6	- 19
Total des recettes de redevance disponibles	2.021,66	1.974,29	1.991,1	2.070,7	2.167,3	96,6	4,67
Crédits budgétaires affectés au titre du remboursement des exonérations	137,20	413,78	478,6	449,2	428,1	- 21,1	- 4,7
Total T.T.C. disponible	2.158,86	2.388,07	2.469,7	2.519,9	2.595,4	75,5	3,00
Total H.T. disponible	2.114,47	2.338,95	2.418,9	2468,0	2.542,1	74,1	3,00
Subvention du ministère des affaires étrangères versée directement à RFI	68,94	68,94	69,7	70,4	71,4	1,0	1,42
<b>Total des ressources publiques</b>	<b>2.183,37</b>	<b>2.407,86</b>	<b>2.488,56</b>	<b>2.538,4</b>	<b>2.613,5</b>	<b>75,1</b>	<b>2,96</b>

ministère de la Culture et de la communication

### 1.- Une consolidation juridique de la redevance, complétée par de nouveaux moyens de contrôle

Par l'article 20 du projet de loi de finances pour 2004, le Gouvernement a proposé de « consolider » le régime juridique de la redevance audiovisuelle. Vouée à disparaître au 1<sup>er</sup> janvier 2004 en tant que taxe parafiscale, la redevance sera transformée en imposition de toute nature, et demeurera affectée au financement des organismes de l'audiovisuel public.

En l'occurrence, le texte proposé par le Gouvernement reprend les principales propositions du rapport d'information de votre Rapporteur spécial publié le 9 juillet dernier, et intitulé : « Réformer la redevance, pour assurer le financement de l'audiovisuel public »<sup>(2)</sup>.

Ainsi, le dispositif soumis au Parlement prévoit:

– l'amélioration des instruments de recouvrement, notamment avec l'autorisation de procéder par la voie de l'ATD (avis à tiers détenteur), plus efficace

<sup>(2)</sup> Doc Assemblée nationale n° 1019 du 9 juillet 2003.

et moins coûteuse pour l'État que les poursuites de droit commun par les huissiers du Trésor ;

– une première simplification des différents régimes d'exonération en faveur des personnes âgées modestes, dont la juxtaposition et l'accumulation par strates successives était devenue difficilement compréhensible et inutilement complexe ;

– la consolidation du taux spécifique pour l'outre-mer, et l'arrêt de la pratique consistant à appliquer systématiquement, par une mesure simplement coutumière, le taux Noir et Blanc ;

– des sanctions plus lourdes contre les fraudeurs, avec une amende fiscale de 300 euros en cas de non-déclaration des redevables, et de 10.000 euros pour les vendeurs, ainsi qu'avec la taxation d'office avec rappel sur deux ans en cas de non-régularisation dans les 30 jours suivant la notification de la mise en demeure.

Au titre de dispositifs beaucoup plus complexes à mettre en œuvre, juridiquement, techniquement, et du point de vue des redevables, le projet de loi prévoit également une simplification des règles applicables dans les résidences secondaires. Pour réduire l'évasion fiscale, voire la fraude, permise par les règles résultant de la jurisprudence administrative, il est proposé d'imposer le poste même s'il n'est pas détenu dans cette résidence de manière permanente. Cette simplification, qui constitue l'une des réponses possibles au délicat problème des résidences secondaires créée en revanche de nouvelles difficultés : en effet, les redevables qui avaient légitimement déclaré n'utiliser dans leur résidence secondaire que la télévision portable de leur résidence principale, seront alors imposés deux fois, sauf à « frauder » eux aussi. Par ailleurs, cette solution n'est pas la seule possible, comme votre Rapporteur spécial l'a indiqué dans le rapport précité : des voies fondées sur une forme de forfaitisation, ou de tarif réduit pour les résidences secondaires, auraient été plus aisément compréhensibles et légitimes, qu'une double taxation pure et simple. Enfin, il ne fait pas de doute que la mise en œuvre du changement proposé par le Gouvernement exigera un long délai de mise en œuvre avant d'en retirer un produit substantiel.

Mais le projet prévoit surtout la possibilité de « recouper » les informations du service de la redevance, avec celles détenues, pour 9 millions d'abonnés, par les opérateurs commerciaux du câble, du satellite et, plus généralement de la télévision par abonnement. Si cette orientation était maintenue, votre Rapporteur spécial ne pourrait qu'insister sur le fait que cette proposition, qui a immédiatement soulevé les critiques de certains des opérateurs concernés, et dont la conformité à la Constitution n'a pas encore été jugée au fond par le Conseil constitutionnel<sup>(3)</sup>, devra, en tout état de cause, être mise en œuvre sous le contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

---

<sup>(3)</sup> Le Conseil constitutionnel ne s'est prononcé, lors de l'examen d'un dispositif voisin adopté dans le cadre de la loi de finances pour 1992, que sur une inconstitutionnalité de forme, le dispositif considéré, applicable à l'époque à une taxe parafiscale et non à une imposition de toute nature, apparaissant alors comme un « cavalier budgétaire » contraire à l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Cet argument ne vaut évidemment plus après la transformation de la redevance en imposition de toute nature.

Celle-ci, dans sa réponse à la direction générale de la comptabilité publique dans le cadre de sa saisine pour avis sur le projet de texte devenu article 20 du projet de loi de finances, a indiqué qu'elle ne voyait pas d'inconvénient à l'utilisation du droit de communication normalement prévu en matière fiscale, dès lors qu'il ne s'agissait de présenter aux organismes qui y sont soumis que des demandes ponctuelles et motivées, portant sur des personnes nommément désignées, excluant toute transmission de l'intégralité de fichiers correspondant à un ensemble de personnes répondant à un ou plusieurs critères.

La CNIL a en revanche soulevé une question qui, sans être véritablement de sa compétence, pourrait se révéler délicate et faire peser sur le dispositif prévu par le Gouvernement un risque contentieux à l'issue incertaine. En effet, la CNIL a souligné que l'article 6 de la directive 95/46/CE prévoyait que « *les données à caractère personnel doivent être (...) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités* ». Les États membres sont autorisés, par l'article 13 de la même directive, à limiter la portée de cette règle pour sauvegarder un intérêt économique et financier, mais à condition que l'atteinte portée aux dispositions protectrices des données personnelles soit proportionnée aux bénéfices espérés.

En conclusion, la CNIL n'accepterait sans doute qu'un traitement consistant à demander aux opérateurs si les redevables de la taxe d'habitation ne s'acquittant pas de la redevance sont, par ailleurs, abonnés à un service payant de télévision. Ce choix ne retirerait pas tout sa portée au dispositif proposé par le Gouvernement, mais transférerait aux opérateurs la charge technique et de gestion des traitements informatiques des recoupements des données et des développements nécessaires pour ce faire, sans aucune incitation pour leur part.

En tout état de cause, il est clair qu'un tel recoupement de données ne peut suffire à asseoir juridiquement une taxation d'office, compte tenu des risques d'homonymie, ainsi que du fait que les opérateurs de télévision payante ne demandent pas nécessairement à l'ensemble de leurs clients leur date et lieu de naissance, indispensables pour distinguer de manière quasi-certaine les homonymes sur une population de plusieurs millions de personnes.

Globalement, les prévisions de ressources encaissables pour 2004 incluent un supplément d'encaissements de 104 millions d'euros, se décomposant comme suit :

- 21 millions d'euros correspondant à une surestimation des comptes initialement considérés comme exonérés et en réalité donnant lieu à une imposition ;
- 20 à 40 millions d'euros de croissance naturelle de l'assiette (soit une croissance de 1 à 2 %) et d'objectifs exigeants fixés au Service de la redevance, correspondant à un supplément de 170.000 à 350.000 nouveaux comptes, résultant de la «décohabitation», et des contrôles par le biais des données afférentes à la taxe d'habitation ;

- et le solde, soit 40 à 60 millions d'euros, au titre de l'ensemble des efforts de lutte contre la fraude et de mobilisation du service de la redevance sur des objectifs de collecte ambitieux. Ce montant correspond donc au **minimum de produit supplémentaire nécessaire pour obtenir une croissance globale du produit de 3%. Il dépend pour une part importante, selon le Gouvernement, de l'efficacité du dispositif de recoupement de données.** Celui-ci devrait, en tout état de cause, par son caractère préventif, inciter les fraudeurs à procéder à une régularisation de leur situation avant d'être sanctionnés. Le gain globalement attendu représente 350.000 à 500.000 comptes nouveaux. Sur les 40 à 60 millions d'euros de supplément de produit attendu, **la part imputable au seul dispositif de croisement des fichiers atteindrait 22 millions d'euros en 2004.** Ce montant correspond à environ 30 % du montant maximal qui peut être espéré de croisements de données avec les 9 millions d'abonnés à un service de télévision payante (hors doublons Canal plus et satellite ou câble), qui se caractériseraient par un taux de fraude considéré par hypothèse comme égal à celui de l'ensemble de la population (soit de l'ordre de 8 %). Le taux de 30 % pour la première année a été choisi par référence à l'expérience des recoupements de données effectivement opérés avec la taxe d'habitation.

Par ailleurs, sur le même montant global de 40 à 60 millions d'euros, le projet de loi de finances prévoit un **gain sur les résidences secondaires et les mesures de recouvrement de 2 millions d'euros** (soit 17.000 comptes, représentant environ 2 % des 1,1 million de résidences secondaires équipées de téléviseur), susceptible de croître par la suite.

**Le coût budgétaire du service de la redevance**, malgré les efforts attendus de lui en termes d'objectifs de recouvrement et de mise en œuvre de nouveaux contrôles par recoupements de fichiers, demeurerait, pour sa part, **stabilisé au niveau atteint depuis plusieurs années, soit 73,54 millions d'euros.**

\* \*

L'Assemblée nationale, le 21 octobre, à la demande de votre Commission des finances, a toutefois **modifié sensiblement l'article 20** du projet de loi de finances pour 2004. Elle a **supprimé les possibilités de croisements de fichiers** avec les opérateurs de télévision payante – soit une moins-value sur les estimations initiales de 22 millions d'euros TTC –, **ainsi que le taux réduit pour les téléviseurs noir et blanc** – soit une plus-value de recettes de l'ordre de 5,3 millions d'euros <sup>(4)</sup>.

Globalement, le produit estimé de la redevance à partir est donc **diminué de 16,4 millions d'euros HT, ramenant ainsi le produit attendu à 2.525,6 millions d'euros HT.**

**La croissance globale des ressources publiques pour l'audiovisuel serait, en conséquence, de 2,3 %, et non de 3 %.**

---

<sup>(4)</sup> Sur la base de 264.664 comptes Noir et blanc en 2002, dont 46,6 % payants (données du Service de la redevance) avec un différentiel unitaire de 42,19 euros.

## **2.- Dès 2005, une vraie réforme de la redevance s'impose**

Votre Rapporteur spécial ne peut que rappeler les conclusions de son rapport présenté en juillet dernier au nom de la Commission des finances. En l'occurrence, il est clair que **la consolidation de la redevance en tant qu'imposition de toute nature, conservant l'essentiel des caractéristiques les plus critiquées et les plus critiquables**, – notamment le coût de recouvrement par un service spécialisé – avec des moyens de contrôle qui posent de véritables problèmes juridiques comme de principe, **ne peut être considérée comme une solution définitive**.

La question ne sera réellement susceptible d'être réglée qu'après une réforme beaucoup plus profonde, qu'appelait de ses vœux votre Rapporteur spécial, consistant à **rapprocher la gestion et le recouvrement de ce nouvel impôt de ceux de la taxe d'habitation**, sans, bien sûr, faire de la redevance une taxe additionnelle à la taxe d'habitation.

Cette réforme permettrait de réaliser une **économie significative de moyens (de l'ordre de 100 millions d'euros par an)**, et, éventuellement de **générer un produit supplémentaire (pouvant atteindre 170 millions d'euros)**, dont l'utilisation pourrait être partagée entre réduction du déficit budgétaire, diminution du montant de la redevance unitaire, amélioration des moyens de l'audiovisuel public, réduction de la durée des écrans publicitaires. Elle pourrait également contribuer à la **prise en charge partielle du coût des décodeurs de TNT**.

**Cette vraie réforme de la redevance constitue un objectif majeur pour améliorer le financement du service public de l'audiovisuel, comme pour la réforme de l'État. Le Gouvernement a entériné ce point de vue, lors de la discussion de l'article 20 de la première partie du projet de loi de finances pour 2004, en se prononçant favorablement sur la proposition de votre Commission.**

## **3.- Le choix rationnel d'un nouveau gel du taux**

Dans l'attente d'une réforme de gestion de plus grande ampleur, le taux de la taxe demeurerait inchangé l'an prochain, pour les postes couleurs et pour les postes noirs et blanc et ultramarins. Cette décision, consistant à geler le montant unitaire de la redevance pour la première fois pour la deuxième année consécutive, (soit un **taux inchangé pendant trois ans**) est justifiée par l'augmentation attendue du nombre de redevables que devrait permettre les moyens nouveaux de lutte contre la fraude ouvert par le présent projet de loi de finances. Dans ces conditions, qui permettent une croissance du produit de 3 % pour l'année 2003, il n'était en effet pas nécessaire de relever le taux unitaire de la redevance.

Il faut cependant souligner que le maintien du taux en euros courants correspondant à une diminution en valeur réelle, égale au taux d'inflation, soit de 1,5 % à 2 %, selon les années. À titre de comparaison, la redevance aura globalement augmenté de 1,8 % entre 1997 et 2000, contre 5 % en moyenne dans

l'Union européenne et 10 % au seul Royaume-Uni. L'Allemagne est pour sa part sur le point, selon les informations transmises par le Gouvernement, de décider d'une hausse de 13 euros sur un an, soit une augmentation de 6 %.

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	116,50	+ 1,8
2003	74,31	-	116,50	-
2004	74,31	-	116,50	-

**4.- L'évolution de la compensation budgétaire des exonérations**

Le projet de loi de finances, par son article 20, a prévu de rationaliser, –à la marge –, le dispositif juridique d'exonérations, dans le sens qu'avait préconisé en juillet votre Rapporteur spécial.

Les crédits budgétaires consacrés, en application de la loi du 1<sup>er</sup> août 2000, à la compensation intégrale des exonérations de redevance, diminueront en 2004 de 21 millions d'euros par rapport à 2004, passant ainsi de 449 millions d'euros (avant mesures d'annulation de crédits intervenues en cours d'année) à 428 millions d'euros.

Il convient cependant de souligner, à cet égard, que le chapitre 46-01 du budget des services généraux du Premier ministre, support des compensations d'exonération, a fait l'objet, par le décret du 14 mars 2003, d'une annulation de 17,5 millions d'euros, correspondant aux deux-tiers de l'excédent de collecte de la redevance au titre de l'exercice 2002, lequel s'élevait à 26,5 millions d'euros. De même, ce chapitre a fait l'objet d'une mise en réserve au premier semestre 2003, avec un gel (dénommé « solde mis en réserve ») au 21 mars 2003 de 14,319 millions d'euros. Selon les informations transmises à votre Rapporteur spécial, le projet de loi de finances rectificative pour 2003 devrait cependant prévoir la répartition d'un montant identique à celui de l'annulation intervenue en mars, de sorte que la

surestimation du nombre de comptes exonérés soit sans incidence sur le total du produit de la redevance.

Quoi qu'il en soit, **la diminution** du montant des crédits budgétaires destinés à compenser les exonérations de redevance liées à des motifs sociaux **ne correspond pas à un quelconque désengagement de l'État, mais simplement à la prise en considération**, comme l'an passé, **de la surestimation de la réalité des exonérations**. De la même manière que l'année dernière, la diminution des compensations d'exonération s'opère à **somme nulle**, puisqu'elle donne lieu à un **supplément de produit attendu de la redevance d'un montant équivalent**.

#### EXONÉRATIONS DE LA REDEVANCE

Catégories de bénéficiaires	Nombre au 30 juin 2001	Droits non émis (en millions d'euros)	Nombre au 30 juin 2002	Droits non émis (en millions d'euros)	Nombre au 30 juin 2003	Droits non émis (en millions d'euros)
Personnes âgées (65 ans)	2.699.342	303,7	2.899.866	332,6	3.223.521	372,8
Personnes âgées (70 ans)	148.550	16,9	452.728	52,6	454.173	52,8
Invalides	648.528	73,7	690.466	79,9	721.046	83,7
Établissements	24.183	2,8	24.693	2,9	25.028	2,9
Fonds de Solidarité vieillesse	41.234	4,7	44.342	5,1	43.499	5,1
<b>TOTAL</b>	<b>3.561.837</b>	<b>401,8</b>	<b>4.112.095</b>	<b>473,1</b>	<b>4.467.267</b>	<b>517,3</b>

Source : Ministère de la Culture et de la communication

#### 5.- Quels excédents de la collecte de la redevance ?

Les prévisions d'encaissements, ainsi que les réalisations constatées de la redevance sont présentées dans le tableau ci-après. Les excédents pour 2003 atteignaient 13 millions d'euros à la fin septembre 2003, soit un niveau sensiblement inférieur à celui de l'an passé à la même époque, imputable à une grève des postes au printemps. La reprise de la croissance des encaissements laisse prévoir, par extrapolation, un excédent en fin d'année de 20 à 23 millions d'euros.

#### RESULTATS DE LA COLLECTE ET EXCEDENTS

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003
Redevance prévue initiale	1 981,29	2 073,64	2 047,83	2 051,60	2 104,20
Redevance rectifiée (LFR)	1 992,19		2 066,12		
Redevance encaissée	2 022,74	2 101,40	2 084,10	2 083,04	
Taux de réalisation des prévisions d'encaissements initiales	101,53	101,34	101,77	1,53	
Excédents	30,55	27,76	17,98	31,44	Prévisionnel 23

Source : Service de la redevance

Le supplément de produit attendu en 2004 intègre, pour la première fois, les excédents prévisibles (mais non encore encaissés) de 2003, à hauteur de 23 millions d'euros, ainsi que les excédents définitifs constatés au titre de l'année 2002, non intégrés en prévisions 2003.

**B.– UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES PREVISIONS DE RESSOURCES PROPRES DES ENTREPRISES PUBLIQUES**

Les objectifs de ressources propres assignés aux sociétés de l'audiovisuel public (825,1 millions d'euros) sont relevés, pour 2004, de 5,6 % par rapport à 2003. Ces objectifs ambitieux sont cependant déclinés différemment suivant les entreprises entre l'évolution la plus importante, qui concerne Radio-France (+13,4 %), et la plus faible, pour RFI, pour laquelle, après des réalisations inférieures aux objectifs précédents, n'est retenue qu'une simple stabilisation en 2004.

**OBJECTIFS DE CHIFFRE D'AFFAIRES NETS FACTURES SUR PUBLICITE ET PARRAINAGE**

*(en millions d'euros)*

	Objectif budgétaire	Évolution objectif 2004/ objectif 2003 (en %)	Part du budget (en %)
France Télévisions	695,0	+5,5	29,7
RFO	11,6	- 8,5	5,1
Radio France	32	+13,4	6,1
RFI	1,07	-	0,8

Pour France Télévisions, France 2 et France 5 devraient finalement nettement dépasser en 2003 leurs objectifs budgétaires initiaux de recettes publicitaires, grâce notamment à leurs efforts sur leurs grilles, – notamment pour France 5 qui connaît un réel succès d'audience –, et aux procédures nouvelles mises en œuvre par la régie publicitaire. Les objectifs pour 2004 apparaissent cependant ambitieux, notamment pour France 3, compte tenu des incertitudes du contexte économique actuel morose. Paradoxalement, pour France 5, le rythme de croissance estimé n'est pas irréaliste : il traduit la forte croissance de l'audience de la chaîne, donc des demandes d'espace et des tarifs qu'elle peut demander.

**OBJECTIFS DE CHIFFRE D'AFFAIRES NETS FACTURES SUR PUBLICITE ET PARRAINAGE**

*(en millions d'euros)*

	2003		2004	
	Objectif budgétaire	Réalisation	Réalisation de l'objectif	Objectif budgétaire
France 2	369,1	373,1	+1,1	391,0
France 3	269,9	269,9	0	280,7
France 5	19,5	20,5	4,8	23,3
Total groupe	658,5	663,5	0,76	695,0

Taux de croissance de l'objectif par rapport au réalisé

---

Source : France Télévisions

Pour leur part, les autres ressources propres, , s'élèveraient en 2004 à 128,7 millions d'euros, au titre des recettes commerciales, produits financiers éventuels, services rendus aux administrations, ...Ce montant correspond à un léger fléchissement, de - 0,6 % (0,8 million d'euros).

### **C.- LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES POUR LE BUDGET DE LA COMMUNICATION**

La position du Gouvernement concernant les modalités de mise en œuvre de la loi organique relatives aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, en ce qui concerne la définition des missions, programmes et indicateurs correspondant à l'action des pouvoirs publics dans le domaine de la communication, n'est pas encore définitivement arrêtée.

Les agrégats proposés par le présent projet de loi de finances ont en revanche été précisés dans le cadre des fascicules budgétaires, du moins s'agissant des indicateurs qui accompagnent les chapitres 34-95.-Abonnements de l'État à l'AFP, 41-10.- Aides à la presse, et 46-01.-Remboursement des exonérations de redevance. Dans ces trois domaines, la détermination d'indicateurs est naturellement délicate, mais les choix opérés ne paraissent pas illégitimes.

#### **1.- La nomenclature des missions et programmes en application de la loi organique : une réflexion qui se poursuit...**

Des entretiens menés par votre Rapporteur spécial dans le cadre du travail préparatoire au présent rapport et des réponses écrites qui lui ont été transmises, il ressort que, du point de vue de la définition de la nomenclature des missions et programmes liés à la communication, la réflexion continue...

##### ***a) Les crédits actuellement prévus sur le budget des services généraux du Premier ministre***

En l'état d'avancement du dossier, il semble que les services du Premier ministre aient retenu la définition d'un **programme communication**, comprenant les crédits de fonctionnement de la direction du développement des médias, ceux du CSA, les aides à la presse (AFP et aides directes), ainsi que les compensations d'exonérations de redevance. Ce programme demeurerait **au sein de la mission unique des services généraux du Premier ministre**, parallèlement à une seule autre mission, imposée par les textes organiques : les journaux officiels, conservés sous forme de budget annexe (car chaque budget annexe fait, en application expresse de la loi organique, l'objet d'une mission, comme les comptes d'affectation spéciale).

Par ailleurs, il n'est pas actuellement prévu de revenir sur l'idée suivant laquelle l'aide au transport de la presse par La Poste ressortit à un programme ou à une mission relative à La Poste, et non à la presse. On observera que cette solution

est d'autant moins légitime que se profile l'ouverture du secteur postal à la concurrence : la subvention budgétaire pourrait, à terme, devenir une aide aux différents opérateurs postaux pour le transport de la presse. Par ailleurs, la solution retenue est incohérente avec celle appliquée pour ce qui concerne l'aide au transport ferroviaire, qui est inscrite dans les aides à la presse, comme cela paraît logique, et non sur le budget des Transports, bien qu'il s'agisse d'un remboursement à la SNCF.

***b) Une décision à prendre concernant le rattachement ministériel de la direction du développement des médias et le traitement du CSA***

Le choix précité pose une difficulté de principe. En effet, la loi organique doit être l'occasion d'une relecture des structures administratives : en l'occurrence, votre Rapporteur spécial doit poser la **question de la place de la DDM (direction du développement des médias) dans l'organisation du Gouvernement**. En effet, les décrets d'attribution ministériels ont durablement confié, depuis de nombreuses années, la responsabilité de la communication au ministre chargé par ailleurs de la culture, pour des raisons qui paraissent légitimes, en mettant en conséquence la DDM à sa disposition. Il serait donc **logique de rapprocher les services de celui qui les utilise réellement**.

Naturellement, cette orientation doit être considérée suivant ses différents angles : les secteurs considérés peuvent attacher une forme de symbolisme au fait d'être officiellement suivis par une structure placée auprès du Premier ministre. De même, les personnels peuvent préférer les conditions, notamment financières, de leur statut au sein des services du Premier ministre.

Pour autant, cette question, – dont l'importance ne doit pas non plus être surestimée, car elle ne concerne qu'un peu plus de 120 personnes – doit être traitée au regard des contraintes de la loi organique : celle-ci impose que **chaque programme relève d'un même ministère**, ce qui rend difficile le maintien de la fiction du rattachement au Premier ministre d'un service en réalité utilisé uniquement par un autre ministre. Un tel choix exigerait, au strict plan du respect de l'esprit sinon de la lettre de la loi organique, que le programme soit érigé en mission, ce qui serait disproportionné.

Par ailleurs, le choix actuellement envisagé aurait pour effet que les parlementaires désireux de modifier les répartitions de crédits entre programmes, au sein d'une même mission, ne pourraient le faire, pour les crédits de communication, qu'avec ceux des autres programmes des services du Premier ministre, et non avec ceux du ministre de la Culture, ce qui paraît, à l'évidence, pourtant plus logique.

Pour sa part, le ministère de la Culture et de la communication souhaiterait assumer toutes ses responsabilités en matière de communication en bénéficiant du transfert en son sein de la DDM, ce qui permettrait de **créer des blocs de compétence et des programmes cohérents**, tout en respectant le principe apparemment logique selon lequel le responsable d'une politique est affectataire des moyens de celle-ci, surtout lorsqu'il prend les décisions les concernant.

Enfin, l'hypothèse d'un **rapprochement**, au sein d'un **même programme** sous la **responsabilité de la direction du développement des médias, de celle-ci et**

**du régulateur qu'est le CSA**, autorité administrative indépendante, paraît poser un réel **problème de principe**.

*c) Les comptes d'affectation spéciale : une question largement ignorée*

S'agissant des deux comptes d'affectation spéciale ressortissant au domaine de la presse (n° 902-15 pour le compte d'affectation de la redevance, et n°902-32 pour les aides à la presse et à la radio associative), la **réflexion paraît encore limitée**. Les services du Premier ministre ont saisi ceux du ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire de la question, et n'ont jusqu'à présent pas reçu de réponse.

Cette situation paraît pourtant d'autant plus préoccupante que **les comptes d'affectation spéciale jouent un rôle essentiel en matière de communication**, du point de vue des montants, et suivent un traitement organique particulier, en application des articles 20 et 21 de la loi organique, puisque chacun d'entre eux constitue impérativement une mission à part entière.

En l'absence de toute ébauche de réflexion qui lui ait été communiquée sur ce thème, votre Rapporteur spécial ne peut que faire part de sa propre analyse :

a) S'agissant du compte d'aides à la presse, la composition actuelle en deux sections « étanches », disposant chacun d'une ressource fiscale affectée spécifique, doit être conciliée avec le fait que la loi organique pose la règle suivant laquelle les ressources du compte doivent avoir « *une relation directe* » avec les dépenses. En l'espèce, il est sans doute possible de soutenir que la taxe sur la publicité hors medias, qui finance la section « fonds de modernisation de la presse », et la taxe sur la publicité audiovisuelle, qui finance la section du « fonds de soutien à l'expression radiophonique locale », pourraient toutes deux venir en recettes affectées d'un compte global d'aides à la presse et aux radios associatives, car leur nature respective est analogue. Ce point mériterait toutefois une analyse plus approfondie, de même d'ailleurs que la relation directe entre chacune de ces deux ressources et les dépenses financées. En revanche, il apparaît clairement que le fonds de modernisation de la presse et le FSER ne peuvent constituer un seul et même programme unique au sein du compte, eu égard à leurs objectifs très différents, et à la nécessité de leur affecter des ressources et des montants clairement distincts.

b) En ce qui concerne le compte d'affectation de la redevance, – dans la double hypothèse, que votre Rapporteur souhaite, où la redevance affectée existera toujours, mais sous une forme améliorée, et où l'affectation au sein d'un compte spécial du Trésor sera maintenue –, il ne fait pas de doute que deux programmes au moins devront être distingués.

Le **premier programme** serait celui du financement de la collecte de l'impôt, ce coût fût-il résiduel <sup>(5)</sup> si le service de la redevance devait être fortement réduit voire supprimé. Ce financement en dépenses du compte devra toutefois être

---

<sup>(5)</sup> Même rapproché de la gestion de la taxe d'habitation, demeureront vraisemblablement quelques coûts de collecte de la redevance réformée.

examiné au regard de la règle posée par l'article 20 de la loi organique, qui « *interdit d'imputer directement à un compte des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature* ». Il pourrait notamment, quel que soit le mode de recouvrement retenu à l'horizon 2006, s'avérer nécessaire de n'inscrire en recettes du compte que les recettes nettes des frais de recouvrement, que ceux-ci soient réels, ou forfaitisés à hauteur d'une fraction du produit (comme pour la taxe sur la publicité radio ou télédiffusée, qui fait l'objet d'un coût forfaitaire de collecte précompté à hauteur de 2,5 %).

Le **second programme** serait celui correspondant aux versements du produit aux organismes, qui ne saurait naturellement répondre aux mêmes objectifs, indicateurs, ministres, ... que le premier cité.

Par ailleurs, *ceteris paribus*, les règles posées par l'article 21 de la loi organique limitent également les versements du budget général en recettes à 10 % des crédits initiaux du compte. Dans la situation actuelle, les compensations budgétaires des exonérations dépassent très sensiblement cette proportion, puisqu'elles atteignent plutôt le double. Il serait donc **indispensable de revenir, pour maintenir ce mode de financement au niveau considéré, à un versement direct aux organismes bénéficiaires**, selon la procédure qui prévalait antérieurement à 2001, sans transiter par le compte d'affectation spéciale.

## **2.- La répartition du produit de la redevance par la loi de finances : une prérogative du Parlement qui doit être maintenue**

Dans le cadre de la réflexion sur la mise en œuvre de la loi organique, la question de la répartition du produit de la redevance entre les organismes bénéficiaires appelle un commentaire particulier.

### ***a) Pour le projet de loi de finances pour 2004 : réparer une omission préjudiciable au Parlement***

Pour de pures raisons d'orthodoxie juridique, le Gouvernement a décidé de supprimer du projet de loi de finances l'article spécifique qui répartit traditionnellement, chaque année, le produit de la redevance entre ses différents bénéficiaires. Cette décision aboutit à ce que la répartition entre France Télévisions, Arte et les autres bénéficiaires soit noyée à l'intérieur des dépenses du compte d'affectation spéciale du produit de la redevance. La répartition ne ferait donc plus l'objet que du vote global portant sur l'ensemble des comptes d'affectation spéciale (avec le FNDS, le FNDAE, et les autres comptes spéciaux).

**Le Parlement sort perdant de cette nouvelle présentation, se substituant à un dispositif qui a figuré dans tous les projets de loi de finances**

**depuis plus de quinze ans.** En effet, les **inconvenients** de la suppression de l'article spécifique sont **multiples** :

– elle rend techniquement impossible tout amendement parlementaire modifiant la répartition (du type 100 millions d'euros de plus pour Radio-France en contrepartie de 100 millions d'euros de moins pour Arte, ...). En effet, la répartition prévue par le projet de loi de finances dans le compte d'affectation spéciale de la redevance ne prévoyant qu'un article par bénéficiaire, et non un chapitre par bénéficiaire, aucun amendement modifiant la répartition ne pourra être déposé puisqu'il est impossible de modifier par amendement la répartition par article à l'intérieur d'un même chapitre ;

– on peut se demander quel serait alors le support du débat budgétaire sur le budget de la communication. D'une part, il n'y a plus d'autorisation de perception de la redevance comme taxe parafiscale, puisque celle-ci est transformée en imposition de toute nature, avec un nouveau régime prévu en première partie du projet de loi de finances. D'autre part, le vote de la répartition de la redevance se limite au vote de l'ensemble des comptes d'affectation spéciale, qui a lieu après la discussion de l'ensemble des comptes spéciaux du Trésor ;

– ce choix est contraire à l'esprit, sinon à la lettre, de la loi du 1<sup>er</sup> août 2000 sur la communication audiovisuelle, qui a consolidé le principe de l'adoption formelle par le Parlement, sur rapport du rapporteur spécial, de la répartition du produit de la redevance, prévue dès la loi sur la communication du 30 septembre 1986 ;

– il constitue un évident **retour en arrière en matière de transparence de l'information budgétaire**. Autant il est facile, dans un projet de loi de finances, de trouver l'article spécifique portant sur la répartition de la redevance, autant seul un technicien peut savoir qu'il faut chercher cette répartition dans le fascicule budgétaire des comptes spéciaux du Trésor. De surcroît, les montants indiqués dans le fascicule des comptes spéciaux du Trésor ne représentent pas la réalité des montants de redevance disponibles pour les besoins des chaînes, puisqu'ils y sont présentés avec la TVA à 2,10 % incluse, alors que celle-ci est reversée ensuite au budget général par les bénéficiaires de la redevance.

Enfin, même du strict point de vue juridique, l'argument ne semble pas totalement solide. En effet, la présence en loi de finances d'un dispositif d'approbation de la répartition du produit attendu de la redevance, prévue par l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication, a été entérinée par le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen de constitutionnalité de cette loi (décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986), qui a considéré que cet article n'était pas contraire à la Constitution (et, implicitement, à l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances). Il n'a donc pas lieu de considérer que l'article de répartition de la redevance constituerait un cavalier budgétaire.

En conclusion, **il n'y a donc aucun intérêt pour le Parlement, même au titre de la stricte orthodoxie juridique, à accepter la disparition de l'article de répartition, que votre Rapporteur spécial proposera donc de rétablir.**

*b) A l'horizon 2006 : une solution pérenne doit être trouvée*

Au-delà, à l'horizon de la mise en œuvre complète de la loi organique, cette même question se reposera. Votre Rapporteur spécial avait souligné, dans son rapport sur la redevance audiovisuelle de juillet 2003, que l'occasion pourrait alors être saisie de supprimer l'article spécifique de répartition de la redevance, car les conditions seraient alors réunies pour que le Parlement et les organismes bénéficiaires n'y perdent rien. En effet, ainsi qu'il a été précédemment dit, le compte d'affectation spéciale, alors transformé en mission, fera l'objet d'un vote particulier, et pourra être discuté avec la ou les mission(s) relative(s) à la communication.

Mais l'approbation par le Parlement, sur rapport de votre Rapporteur spécial, de la répartition de la redevance entre les organismes, prévue par la loi du 30 septembre 1986, ne sera effective que si chaque organisme est érigé en programme. A défaut, les crédits seraient entièrement fongibles et transmissibles, en cours d'année, sans aucune autorisation parlementaire, entre les organismes, au gré du Gouvernement. Si cette option (un programme par bénéficiaire) ne devait pas être retenue, votre Rapporteur spécial veillera au respect de la mission qui lui est confiée par la loi, suggèrera au Parlement de continuer à adopter un article de répartition spécifique.

**D.- LA CONTRADICTION INHERENTE AU FINANCEMENT CONTRACTUALISE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC : POUR UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE ?**

La transformation de la redevance, taxe parafiscale dont le taux et l'assiette étaient jusqu'alors fixés par le Gouvernement par décret, en imposition classique dont tous les éléments sont soumis au Parlement, y compris l'évolution du barème et de l'assiette, modifie très sensiblement les modalités et le calendrier de détermination du produit de la nouvelle redevance, quel que soit son mode de recouvrement.

La décision applicable l'année suivante ne sera en effet maintenant connue avec certitude qu'à compter de l'adoption du texte définitif, laquelle peut, en cas de recours constitutionnel, n'intervenir véritablement que le dernier ou avant-dernier jour de décembre. Jusqu'à présent, le Parlement se contentait d'adopter, selon un vote formel, le principe de l'évolution du produit attendu, et autorisait la poursuite de la perception de la taxe parafiscale, incluse dans la liste des taxes parafiscales. Une première évolution était intervenue avec l'adoption de mesures d'exonérations par la loi, à l'initiative de l'Assemblée nationale, mais n'était pas allée jusqu'à modifier le barème ou les modalités de recouvrement et de contrôle.

Par ailleurs, **l'engagement** (contrat d'objectifs et de moyens) **pris par le Gouvernement avec les entreprises de l'audiovisuel public sur l'évolution des ressources publiques**, – essentiellement fiscales –, qu'il leur garantit sur une période pluriannuelle longue en contrepartie d'objectifs qualitatifs ou quantitatifs, **n'est pas contraignant pour le Parlement**. Celui-ci conserve naturellement, en application de la Constitution, la liberté de ne pas consentir à cette évolution. La discussion à l'Assemblée nationale de l'article 20 du projet de loi de finances pour 2004, qui réforme le régime juridique de la redevance, constitue une illustration claire de cette difficulté. L'affectation d'une recette fiscale rend la difficulté plus évidente encore, même si elle n'en est pas la cause : le financement par la budgétisation des crédits affronterait les mêmes difficultés potentielles.

Cette démarche contractuelle est encouragée par les conclusions du rapport de M. René Barbier de La Serre sur l'État actionnaire, comme par les recommandations récentes de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision, présidée par M. Philippe Douste-Blazy. Pour conserver cette démarche, définie et encadrée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2000, et en particulier s'agissant d'entreprises dont les présidents sont nommés par le CSA et non par le Gouvernement, il conviendra de trouver les voies d'une solution opératoire à cette difficulté intrinsèque.

Plusieurs solutions sont envisageables, notamment **un débat** présentant les grands traits de la politique audiovisuelle et les moyens à y consacrer, ou la signature de **contrats d'objectifs et de moyens prévoyant différents scénarios budgétaires**, ou renégociés systématiquement chaque année...

Il pourrait également être envisagé une indexation automatique du barème de la redevance, sur un indice à définir. Ce choix serait cependant à la fois peu compatible avec les prérogatives du Parlement en termes de fixation du taux des impositions, et pourrait, de toute manière, être néanmoins remis en cause chaque année, en l'absence d'une stratégie claire et partagée quant à l'usage des fonds collectés. Par ailleurs, rien n'indique que l'indice, même choisi avec discernement, augmenterait suivant un rythme cohérent dans le temps avec les besoins de l'audiovisuel public.

Une autre, plus ambitieuse et associant plus étroitement le Parlement, y compris sur les grandes options, telles que le périmètre du service public ou son contenu, pourrait se fonder sur une **discussion pluriannuelle des moyens de l'audiovisuel public, incluant le produit attendu, voire la fixation d'un barème pour la durée du contrat d'objectifs et de moyens**. Cette proposition n'empêcherait nullement le Parlement de revenir, en cas de difficulté majeure, de changement de majorité politique ou d'orientation souhaitable de l'audiovisuel public, sur son vote pluriannuel précédent, mais permettrait que la discussion parlementaire s'opère d'une manière et suivant des perspectives compatibles avec le souci d'optimiser la gestion et l'accomplissement des missions des entreprises considérées.

Une telle démarche exigerait naturellement la généralisation préalable de la procédure des contrats d'objectifs et de moyens à l'ensemble des organismes bénéficiaires de la redevance (ou de la ressource qui lui succèdera), ce qui est, en soi, un objectif à atteindre en tout état de cause. Par ailleurs, elle présenterait l'avantage considérable de replacer la discussion dans une orientation politique de moyen terme pour le devenir de l'audiovisuel public au regard des missions qui lui sont dévolues et des moyens qui lui sont affectés. En revanche, elle impliquerait que **le Parlement se prononce au vu de projets de contrats d'objectifs et de moyens, et non de contrats d'ores et déjà signés**, de façon à respecter les prérogatives du Parlement.

Cette procédure permettrait, en particulier, de répondre durablement à une question lancinante et jamais réellement traitée : faut-il donner au service public les moyens des ambition qui lui sont fixées ? Ou est-il préférable d'en restreindre le périmètre – ce qui ne semble pas constituer l'orientation retenue avec le dossier de chaîne française d'information internationale –, en fonction du niveau des ressources qu'il est souhaitable, et possible, d'y consacrer ?

## II.- LES PERSPECTIVES DES 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.

La croissance globale des moyens publics prévue par le projet de budget du Gouvernement s'élèverait à 3 %, – taux ramené à 2,3 % par les décisions de l'Assemblée nationale sur l'article 20 du présent projet de loi de finances –, avec une différenciation suivant les organismes bénéficiaires :

– une progression égale à cette moyenne pour les organismes ayant mis en œuvre une démarche du type contrat d'objectifs et de moyens et soumis à la pression concurrentielle de l'évolution du coût de grille du marché (France Télévisions, Arte) ;

– une hausse moindre pour les autres (RFO, Radio-France hors subvention exceptionnelle pour travaux de sécurité). Le cas de RFI se singularise par le déséquilibre regrettable, –maintenant devenu malheureusement traditionnel –, entre la croissance faible des moyens budgétaires au titre du ministère des Affaires étrangères, et la croissance plus forte qui doit être imputée sur le produit de la redevance pour permettre d'assurer le financement de l'entreprise ;

– une croissance de 1,5 % pour l'INA, correspondant à une consolidation des moyens de fonctionnement, conformément au contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2000-2003, et prévoyant une dotation spécifique pour le financement de l'accélération du plan de sauvegarde numérique du fonds d'archives audiovisuelles.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS PUBLICS (REDEVANCE + DOTATIONS BUDGETAIRES)**

(en millions d'euros hors taxes)

	2001 Loi de finances	2002 Loi de finances	2003 Loi de Finances	Évolution LF 2003/ LF 2002 (en %)	2004 Projet de loi de finances	Évolution PLF 2004/ LFI 2003 (en %)	Proportion des moyens publics allant à chaque organisme en 2004 (en %)
INA	63,34	68,2	68,2	0	69,3	1,5	2
France 2	1.426,31	1.469,9	1.499,5	2,0	1.544,5	3,0	59,1
France 3							
France 5							
Arte-France	177,76	183,5	189	3,0	194,7	3,0	7,4
RFO	191,32	199,1	203,1	2,0	208,1	2,5	8,0
Radio France	432,80	446,9	455,9	2,0	472,1	3,6	18,1
RFI	116,32	120,9	122,7	1,5	124,8	1,7	4,8
<b>Total</b>	<b>2.407,85</b>	<b>2.488,5</b>	<b>2.538,4</b>	<b>2,0</b>	<b>2.613,5</b>	<b>3,0</b>	<b>100,0</b>

L'ensemble des budgets des organismes de l'audiovisuel public augmenterait un peu plus rapidement, compte tenu de l'effort attendu sur les recettes commerciales, soit un taux de croissance global de 3,6 %, soit 2,1 % en termes réels, compte tenu d'un taux d'inflation de 1,5 %.

**ÉVOLUTION DES BUDGETS TOTAUX**

(en millions d'euros hors taxes)

	2001 Loi de finances	2002 Loi de finances	2003 Loi de finances	Évolution LF 2003/ LFI 2002 (en %)	2004 Projet de loi de finances	Évolution PLF 2004/ LFI 2003 (en %)
INA	99,35	99,90	100,57	0,7	103,01	2,4
France Télévisions (*)	2.063,21	2.126,51	2.260,6	6,3	2.340,6	3,5
Arte-France	179,37	185,38	192,61	3,9	198,43	3,0
RFO	213,64	220,38	223,41	1,37	228,29	2,2
Radio France	467,99	486,24	499,35	2,7	520,04	4,1
RFI	117,51	123,12	126,81	3,0	128,90	1,6

Source : Direction du développement des médias (\*) : chiffre d'affaires

**A.- LES TELEVISIONS PUBLIQUES : DES BUDGETS RECENTRES SUR DES EXIGENCES RENFORCEES POUR LE SERVICE PUBLIC**

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

*a) une évolution de l'audience contrastée*

L'année 2002 a montré la poursuite de la diminution, pour le groupe France Télévisions, de l'érosion de l'audience, avec un passage en deçà du seuil symbolique des 40 %.

Cette diminution résulte d'un mouvement contraire entre :

– l’**audience en hausse marquée de France 5**, qui a dépassé 5 % en 2002, après avoir atteint 4 % en 2001 ;

– le **recul sensible**, en revanche, de celle de **France 2, et surtout France 3**, en raison notamment des mouvements sociaux de la fin de l’année 2002.

Cette évolution s’est accentuée en septembre 2003, le supplément très net d’audience de France 5 sur ses horaires de diffusion ne compensant pas la baisse d’audience de France 2 et de France 3.

**ÉVOLUTION DE LA PART D’AUDIENCE DE FRANCE-TÉLÉVISIONS ET DES AUTRES CHAINES PUBLIQUES ET PRIVEES HERTZIENNES**

(en %)

Station	1999	2000	2001	2002	Septembre 2003
France 2	22,3	22,1	21,1	20,8	20
France 3	16,3	16,8	17,1	16,4	15,7
France 5 (*)	3,8	3,9	4	5,1	6,5
France-Télévisions	40,5	40,7	40,1	39,6	39
TF1	35,1	33,4	32,7	32,7	31,4
Arte (*)	nc	nc	3	3	3,5
M6 (sur l’ensemble de la population)	nc	nc	13,5	13,2	13
Canal plus	nc	nc	3,6	3,5	4,1

Source : Médiamétrie/Mediamat

(\*) 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) La construction du groupe France Télévision : un stade encore intermédiaire**

La **construction du groupe France Télévisions continue à progresser**, avec notamment la mise en place d’une **direction de l’audit interne**, rapportant hiérarchiquement à la direction générale et fonctionnellement à la direction financière de la holding. Cette direction est composée d’une directrice, et de trois auditeurs, dont le nombre devrait ultérieurement être porté à six. On ne saurait trop encourager cette démarche, de nature notamment à homogénéiser des pratiques encore trop différentes entre les chaînes filiales.

Au-delà, la construction du périmètre du groupe n’est manifestement pas définitive, du moins dans les orientations stratégiques retenues par le Gouvernement, qui aspire à une simplification des structures en place, et à l’optimisation des moyens disponibles.

En premier lieu, est à l’étude un **rapprochement de France Télévisions et de RFO**. Celui-ci constitue toutefois plus une perspective pour RFO et pour l’optimisation des moyens publics, que pour France Télévisions (cf. *infra*).

En second lieu, le groupe pourrait partiellement s'étendre avec la mise en place d'une **filiale commune et paritaire avec TF1**, pour la future chaîne d'information internationale, dans les conditions prévues par le rapport de notre collègue Bernard Brochand.

Enfin, la décision éventuelle d'utiliser **un ou deux des canaux réservés pour le service public sur le futur réseau de la TNT** pourrait se traduire par un élargissement du périmètre du groupe aux chaînes qui seront effectivement diffusées par ce moyen, et qui pourraient être l'une ou l'autre, voire les deux, chaînes thématiques Festival et Histoire. Sauf à modifier le texte de la loi du 1<sup>er</sup> août 2000 en ce sens, il serait toutefois nécessaire que France-Télévisions rachète la partie du capital de ces chaînes dans lesquelles elle n'est que minoritaire, conformément aux orientations fixées pour sa politique de chaînes thématiques.

*c) Des engagements du contrat d'objectifs et de moyens globalement respectés en 2002*

Il n'y a pas lieu de retracer ici l'ensemble des résultats de l'exécution de la deuxième 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. Cette présentation a également donné lieu à une audition du président de France Télévisions devant la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, le 30 septembre dernier, au compte-rendu de laquelle votre rapporteur spécial vous renverra. Votre Rapporteur spécial se contentera de résumer certains points du rapport qui, sous l'angle de la gestion de l'entreprise, lui paraissent essentiels :

a) le premier, d'autant plus important qu'il répond à une évolution très marquée des esprits dans le secteur de l'audiovisuel et particulièrement de la télévision, est celui des **engagements d'économies. Le contrat d'objectifs et de moyens prévoyait initialement, sur la période 2001-2005, 249 millions d'euros d'économies cumulées sur cinq ans**, soit 50 millions d'euros en moyenne par an. Hors économies liées à la TNT, dont une partie du contenu a perdu de son sens, ce **plan d'économies, rebaptisé « projet Synergia », et actualisé en avril 2002, apparaît particulièrement ambitieux, avec un objectif final de 170 millions d'euros d'économies et de synergies sur la période 2002-2005.**

Il prévoit la ventilation des **économies globalement attendues**, sans exiger de réformes structurelles profondes :

- achats hors programme (82 millions d'euros);
- achats de droits et autres programmes (20 millions d'euros), avec la conclusion d'une trentaine de contrats transversaux aux chaînes, dont le contrat pluriannuel dit « Warner » ;
- rédactions nationales (24 millions d'euros), en liaison avec le projet de chaîne d'information internationale ;
- filière de production de France 3 (8 millions d'euros), et sports (6 millions d'euros),

– fonctions supports de gestion du siège (13 millions d’euros), et supports des régions de France 3 (16 millions d’euros) dans le cadre de la démarche dénommée « Anapurna », propre à France 3, lancée dès 2000.

En **2002, les réalisations étaient relativement satisfaisantes, avec un total d’économies de 24 millions d’euros**, soit un montant supérieur de 4,5 millions d’euros aux objectifs du plan Synergia pour 2002 (19,5 millions d’euros), eux-mêmes supérieurs de 4 millions d’euros aux objectifs initiaux, pour 2002, du contrat d’objectifs et de moyens (15,5 millions d’euros). Sur ces 24 millions d’euros :

– 15 millions d’euros ont été économisés sur les achats de fonctionnement, notamment sur le contrat avec TDF et avec l’INA ;

– 3 millions d’euros d’économies ont été réalisées sur les achats de programme ;

– 4,6 millions d’euros sur le plan de France 3 intitulé Anapurna, avec une optimisation de la gestion des programmes (rediffusions, gestion des stocks, ...).

**En revanche, les économies sur les rédactions nationales et les fonctions hors coûts de grille sont demeurées sensiblement plus limitées**, à hauteur, respectivement, de 0,9 et 0,3 million d’euros. Les objectifs fixés par le contrat d’objectifs et de moyens demeurent donc, dans ces deux domaines, relativement lointains, et exigeront de **réels efforts de rapprochement**.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial s’interroge fortement sur le sens qu’il convient de donner à la formule, présentée par le rapport d’exécution rédigé par France Télévisions, suivant laquelle la réflexion menée dans le but d’accroître la productivité de la filière de production de France 3 et d’améliorer sa rentabilité financière « *est en cours d’actualisation pour prendre en compte les engagements de sortie de grève pris fin 2002.* »

b) deuxième point important : **la réalisation des engagements en termes de contenu** (diversité, spécificités, création cinématographique, investissements dans la création d’oeuvres audiovisuelles). En 2002, France-Télévisions a consacré **69,6 millions d’euros** aux investissements de **créations audiovisuelles**, soit un **dépassement de l’objectif minimal contractuel de 45 millions d’euros pour 2002** ;

c) 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<sup>(6)</sup>. **Le niveau atteint en 2002, de 106 millions d’euros, apparaît en amélioration de 31,9 millions d’euros par rapport à 2001**, année où, avec un niveau de 74,1 millions d’euros, cette capacité de financement était déjà en hausse de 9 % par rapport à 2000, même si elle demeurait inférieure à la moyenne de 80 millions d’euros prévue par le contrat d’objectifs et de moyens.

---

<sup>(6)</sup> Correspondant approximativement à 400 millions d’euros sur cinq ans, hors TNT et cessions d’actifs.

Ainsi, **95% des investissements nets du groupe auront-ils pu être autofinancés**, grâce à la confirmation du redressement engagé en 2000. Le niveau de 100 %, qui doit constituer un objectif essentiel, ne paraît plus hors de portée.

*A contrario*, les résultats de 2002 souffrent encore d'une **croissance de la masse salariale supérieure aux objectifs**, notamment en raison de la sous-estimation du **poids de la masse salariale dans le coût de grille des informations régionales**. Ainsi, la part de la masse salariale dans les charges opérationnelles s'est-elle élevée en 2002 à 28,4 %, en diminution sensible par rapport à 2001 (29,1 %), mais encore supérieure de 0,4 % à l'objectif contractuel.

De même, la part de cette même masse salariale dans le coût de grille, qui a fortement augmenté, a également crû, selon le rapport d'exécution, de 24,1 % à 24,6 %. Même si ce taux demeure inférieur à l'objectif de 27 %, la tendance constatée ne laisse pas d'être préoccupante.

Par ailleurs, mais sur un point plus marginal, votre Rapporteur spécial soulignera que la croissance du chiffre d'affaires de la filiale France-Télévisions distribution, bien que soutenue, ne permettra que **difficilement d'atteindre les objectifs fixés en 2005** (60 millions d'euros), et même en 2007, comme l'a finalement retenu la direction financière. Le niveau atteint en 2002 ne s'élève en effet qu'à 39,6 millions d'euros, contre 36,8 millions d'euros en 2001 et 32,5 millions d'euros en 2000. À titre de comparaison, votre Rapporteur observera que l'écart à l'objectif, de 20 millions d'euros, est du même ordre de grandeur que le montant attendu, en recettes, des croisements des fichiers de la redevance et des opérateurs payants, non retenus par l'Assemblée nationale lors de l'examen de l'article 20 de la première partie du projet de loi de finances pour 2004.

Enfin, votre Rapporteur spécial estime indispensable que l'appréciation de l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens ne repose **pas uniquement sur la présentation officielle par France Télévisions**, mais souhaite que l'audit mandaté à l'été 2003 à cet effet, en principe destiné à être présenté au conseil d'administration, soit rendu public et systématisé chaque année en accompagnement du rapport lui-même. En l'occurrence, cet audit, transmis à votre Rapporteur à sa demande, n'a relevé aucune difficulté réellement majeure, mais présente néanmoins quelques observations concernant des hétérogénéités des modes de comptabilisation au sein du groupe, des modalités de calcul des économies et synergies obtenues, ...qui relativisent parfois les résultats présentés. Ces défauts devront être corrigés d'ici l'an prochain.

#### ***d) Les résultats de 2002 et les prévisions pour 2003 : un redressement confirmé***

Les résultats de l'année 2002 apparaissent en **consolidation sensible**, et témoignent de ce que la démarche d'économies de gestion et le souhait de la direction de France Télévisions de présenter une exploitation équilibrée plutôt qu'un « trou sans fond » irresponsable semble avoir touché ses premiers dividendes.

Ainsi, avec un résultat brut d'exploitation de 165 millions d'euros, en hausse de plus de moitié par rapport à 2001 (107,8 millions d'euros), avec un endettement à moyen et long terme inférieur à 10 millions d'euros hors crédit-bail

sur le siège, le **résultat net consolidé du groupe s'élève à 53,2 millions d'euros**, sensiblement supérieur à celui de 2001 (36,1 millions d'euros), grâce toutefois à une opération exceptionnelle non reconductible : la cession très favorable de la participation, devenue non stratégique, dans TPS, mentionnée dans le rapport spécial de l'an passé.

## 2.- Les projets de budget des chaînes pour 2004

Globalement, France-Télévisions recevrait en 2004, sur la base des prévisions de recettes du projet de loi de finances, 1.544,52 millions d'euros, en **progression de 3 %, soit un supplément de produit de 45 millions d'euros**, correspondant aux engagements du contrat d'objectifs et de moyens modifié pour tenir compte du décalage du calendrier et du recentrage du projet de TNT (télévision numérique terrestre) pour le groupe public.

La répartition précise de l'affectation de redevance pour 2004 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. Au demeurant, La décision de l'Assemblée nationale sur l'article 20 du projet de loi de finances pour 2004, a elle-même modifié les ressources attendues de la redevance.

Les données relatives aux prévisions de recettes et de dépenses pour les sociétés France 2, France 3 et France 5, indiquées ci-dessous, n'ont donc qu'une portée très indicative dans l'attente de l'adoption définitive du projet de loi de finances pour 2004, puis d'une adoption en conseil d'administration du budget du groupe pour 2004.

(en millions d'euros)

	France 2		France 3		France 5	
	2003 (1)	2004	2003 (1)	2004	2003 (1)	2004
Chiffre d'affaires	1.005,3	1.044,7	1.100,0	1.128,6	155,3	167,3
<i>dont Publicité et parrainage en net facturé (2)</i>	<i>369,1</i>	<i>391,0</i>	<i>269,9</i>	<i>280,7</i>	<i>19,5</i>	<i>23,3</i>
<i>dont Autre chiffre d'affaires (3)</i>	<i>28,5</i>	<i>33,0</i>	<i>74,2</i>	<i>64,9</i>	<i>3,0</i>	<i>3,1</i>
Autres produits d'exploitation	521,9	576,9	268,4	317,9	93,3	92,4
<i>dont Production immobilisée</i>	<i>488,0</i>	<i>510,0</i>	<i>247,9</i>	<i>254,4</i>	<i>87,7</i>	<i>90,8</i>
<b>Total produits d'exploitation</b>	<b>1.527,2</b>	<b>1.621,6</b>	<b>1.368,4</b>	<b>1.446,5</b>	<b>248,7</b>	<b>259,7</b>
Achats et variation de stocks (y compris programmes)	288,5	324,6	306,2	334,5	87,7	90,8
Services et consommations externes	441,2	465,5	217,9	228,0	33,9	33,8
Impôts et taxes	63,8	66,1	83,7	89,7	9,8	10,3
<b>Charges de personnel</b>	<b>158,6</b>	<b>162,9</b>	<b>387,9</b>	<b>403,6</b>	<b>16,2</b>	<b>16,6</b>
Amortissements et provisions (y compris programmes)	519,1	542,8	321,3	336,0	89,8	93,3
Autres charges de gestion courante	46,7	48,6	47,5	49,0	8,1	8,5
<b>Total charges d'exploitation</b>	<b>1.517,9</b>	<b>1.610,3</b>	<b>1.364,5</b>	<b>1.440,8</b>	<b>245,4</b>	<b>253,3</b>
<b>Résultat d'exploitation prévisionnel</b>	<b>9,3</b>	<b>11,3</b>	<b>3,9</b>	<b>5,7</b>	<b>3,3</b>	<b>6,4</b>
<b>Résultat net prévisionnel</b>	<b>3,4</b>	<b>5,6</b>	<b>5,0</b>	<b>1,6</b>	<b>1,0</b>	<b>3,1</b>
<b>Évolution prévisionnelle du coût de grille</b>	<b>703,0</b>	<b>728,1</b>	<b>705,7</b>	<b>730,4</b>	<b>87,0</b>	<b>90,5</b>
en % par rapport à l'année précédente	3,3 %	3,6 %	2,5 %	3,5 %	3,2 %	4 %

(1) Données du budget 2003

---

(2) *Le budget de recettes publicitaires est une donnée prévisionnelle et dépendra de l'évolution du marché en 2004. La ligne "autre chiffre d'affaires" est constituée essentiellement de refacturations internes.*

En l'état, ces données font cependant apparaître une **progression du coût de grille de 3 % à 4 %**, selon les chaînes, à comparer à des **rythmes beaucoup plus ambitieux pour les chaînes privées généralistes concurrentes** (TF1 : + 14,5 % et M6 : 8 % en 2002). Il faudrait cependant **s'interroger sur la pertinence, pour les chaînes publiques, de la comparaison des croissances des coûts de grille**, par exemple avec une chaîne comme M6, qui doit investir beaucoup pour achever sa mutation de grosse chaîne thématique, puis de mini-chaîne généraliste, vers un rôle de vraie généraliste, diffusant de la fiction, des sports, du divertissement et de l'information.

### **3.- La renégociation en cours du contrat d'objectifs et de moyens en cours : l'expression des priorités du Gouvernement**

Compte tenu de l'obsolescence de la partie du contrat d'objectifs et de moyens découlant des décisions prise par le Gouvernement de ne pas retenir les projets de création de nouvelles chaînes d'information en continu, de rediffusion et de programmes régionalisés, le contrat en cours exigeait une mise à jour. Celle-ci, encore en discussion, repose sur trois nouveautés importantes, qui toutes confortent la spécificité du service public qu'exige le financement très majoritaire par l'impôt.

#### ***a) L'augmentation significative des moyens consacrés à la programmation culturelle.***

Dans le sens des préconisations présentées dans le rapport de Mme Catherine Clément, intitulé « La nuit et l'été », il sera demandé à France Télévisions d'**accroître son effort sur les émissions culturelles**. De nouveaux indicateurs seront définis dans ce sens, le spectacle vivant et les émissions scientifiques devant notamment être regroupées dans le même agrégat. Par ailleurs, pour les premières parties de soirées, les grandes fictions adaptées de la littérature seront développées.

#### ***b) Le doublement de la part des programmes régionaux sur France 3 d'ici 2006***

La chaîne devrait notamment développer son information de proximité, celle-ci trouvant sa place en fin de matinée et en début d'après-midi. Ces émissions régionales supplémentaires seront réalisées par les antennes régionales, sans modifications de la structure. Par ailleurs, des émissions interrégionales seront développées et il est prévu d'accroître le volume des diffusions en langues régionales. Le montant des investissements prévus pour cette régionalisation est égal à celui initialement envisagé pour le développement des télévisions numériques régionales de plein exercice.

Cet effort devrait clairement répondre à la demande des téléspectateurs et d'anticiper l'arrivée sur le marché de nouvelles chaînes locales. Le premier succès

du nouveau journal du soir de France 3, allongé de près d'une demi-heure au bénéfice de reportages régionaux, semble en témoigner de manière claire.

**c) Des efforts particulièrement justifiés en faveur du sous-titrage**

L'article 43-11 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la communication audiovisuelle impose aux chaînes de télévision publiques l'obligation de favoriser l'accès des personnes sourdes et malentendantes aux programmes qu'elles diffusent.

Dans ce cadre, les cahiers des charges des chaînes de service public contiennent, à leur article 7, des obligations quantitatives de sous-titrage à destination des personnes sourdes et malentendantes, à hauteur de mille heures par an pour France 2, et cinq cents heures par an pour France 3. Pour France 5, la quantité de programmes faisant l'objet d'une adaptation à destination des personnes sourdes et malentendantes est fixée par son conseil d'administration à 1.800 heures par an.

Les cahiers des charges prévoient également la consultation des représentants des personnes sourdes et malentendantes pour le choix des émissions ainsi rendues accessibles.

Les chaînes publiques ont engagé **dès 2002 des efforts de rattrapage qui méritent d'être relevés**. Ainsi, le volume de programmes sous-titrés sur France 3 a connu en 2002 une hausse de plus de 16,5 % par rapport à l'année précédente. Ce sont 1.041 heures de programmes qui ont été sous-titrées, hors reprises et programmes diffusés la nuit, soit près de 13 % du volume horaire total de la chaîne. France 3 programme chaque jour de la semaine un journal d'informations spécifique à destination des personnes sourdes et malentendantes, sous-titré et traduit en langue des signes. France 2 est également en progression avec 1.618 heures, hors reprises et programmes diffusés la nuit, soit 20,2 % du volume horaire total. France 2 assure le sous-titrage de l'édition de 20 heures de son journal télévisé. Enfin, France 5 a réalisé en 2002 près de 603 heures de sous-titrage. La chaîne programme chaque semaine un magazine, "L'œil et la main" à destination des personnes sourdes et malentendantes. Il est intégralement sous-titré et traduit en langue des signes.

**PROGRAMMES ACCESSIBLES AUX SOURDS ET MALENTENDANTS  
SUR LES CHAINES PUBLIQUES POUR L'ANNEE 2002**

(en heures)

	<b>France 2</b>	<b>France 3</b>	<b>France 5</b>
Sous-titrage	1 763 h 37	1 390 h 11	604 heures sur le réseau hertzien 293 heures en soirée sur le câble et satellite
Langue des signes	16 h 22	55 h 30	23 h 29
Budget total (*) –en millions d'euros	1,90	0,83	1,01

Source : CSA, (\*) France-Télévisions

Pour mémoire, et à titre de comparaison démontrant que le service public de l'audiovisuel remplit une mission spécifique, on rappellera que les obligations de

sous-titrage imposées aux chaînes privées sont de mille heures par an pour TF1 et de huit cents heures par an pour M6. En outre, les conventions conclues entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel et les chaînes autorisées en télévision numérique terrestre contiennent des obligations de sous-titrage spécifiques qui ne devront atteindre, à terme, que 10 % de leur volume horaire total.

Le Gouvernement souhaite mener en matière de sous-titrage des programmes télévisés à destination des personnes sourdes et malentendantes une **action énergique, dans la ligne définie par le Président de la République**, qui a fait de l'insertion des personnes handicapées l'une des priorités de son mandat.

M. Jacques Charpillon, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, a effectué une mission d'étude destinée à évaluer les possibilités techniques et financières d'adaptation de l'ensemble des programmes télévisés aux attentes des personnes sourdes et malentendantes. Son rapport a été remis au ministre le 24 octobre 2002. Il préconisait notamment un plan de rattrapage ambitieux pour le service public.

Au vu de ce rapport, il a été demandé à la télévision publique de se montrer exemplaire en matière de sous-titrage. En accord avec le président-directeur général de France Télévision, **un plan de rattrapage a donc été engagé permettant de sous-titrer 50 % des programmes d'ici à 2006** <sup>(7)</sup>. Cet engagement sera inscrit dans le cahier des missions et des charges de chacune des chaînes du groupe ainsi que dans le contrat d'objectifs et de moyens liant France Télévision à l'État. Afin de garantir la diversité des programmes supplémentaires qui seront sous-titrés, le ministre a également demandé à France Télévision d'engager une concertation avec les différentes associations de personnes sourdes et malentendantes. Plusieurs millions d'euros par an seront consacrés à ce développement, comme l'indique le tableau ci-dessous, transmis sous réserves de validation des données, qui fait apparaître **un coût annuel final de l'ordre de 15 millions d'euros**.

COUT ESTIME DU PLAN D'ACTION DE FRANCE-TELEVISIONS  
EN FAVEUR DU SOUS-TITRAGE

	2003	2004	2005	2006
	<i>(en millions d'euros)</i>			
% de volumes programmes adaptés	15	22	36	50
Coût annuel total	3,9	5,5	9,4	15,4

Source : France Télévisions

Votre Rapporteur spécial rappellera par ailleurs que, à l'initiative du nouveau Rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, le Parlement avait demandé, l'an passé, par l'article 177 de la loi de finances pour 2003, le dépôt d'un rapport sur ce sujet, avec l'accord du Gouvernement. Ce dispositif, non normatif, n'a pas trouvé d'application en tant que

<sup>(7)</sup> Ce taux de 50 % ne prend pas en compte certains programmes de nuit qui ne constituent habituellement essentiellement que des rediffusions, ou des multidiffusions dans un court délai. Globalement, l'engagement de 50 % correspond, aux heures de grande écoute significative, à une offre de programmes adaptés équivalente aux deux-tiers du temps d'antenne.

telle, et n'a donc eu qu'une portée purement indicative. En revanche, votre Rapporteur constate avec satisfaction que l'orientation ainsi retenue, qu'il convient d'approuver, est destinée à être traduite dans son support naturel, à savoir les cahiers des charges et le contrat d'objectifs et de moyens, ainsi qu'il l'avait suggéré lors de la discussion du projet de budget pour 2003.

#### **4.– Arte : une ambition élevée, pour une grille accessible ?**

##### *a) Une audience en sensible amélioration : une possible synergie avec France 5*

Arte a réussi, depuis sa création il y a maintenant plus de dix ans, à s'installer durablement dans le paysage audiovisuel franco-allemand, et, en tout cas, français.

Les performances en termes d'audience, en France se sont d'ailleurs **sensiblement améliorées** sur la période récente, en passant, en septembre 2003, à **3,5 %, contre 3 % en 2002**. On peut sans doute y voir non seulement le souci de la direction de la chaîne de se fixer des objectifs en la matière, mais également la marque d'une **synergie avec France 5**, dont l'audience a également très sensiblement augmenté, et avec laquelle, compte tenu de la complémentarité des grilles dans la journée, le spectateur hertzien peut entretenir une certaine confusion.

Cette évolution positive pourrait cependant conduire, à l'horizon de moyen terme de la généralisation de la TNT, à **reposer la question de l'opportunité de maintenir deux chaînes distinctes, alors qu'elles apparaissent manifestement très complémentaires dans leur programmation actuelle**, quand la diffusion exclusive de documentaires en *prime time* pèsera lourdement sur les résultats d'audience de France 5, alors que les programmes d'Arte ne rencontreront, inversement, qu'un succès plus limité dans la journée.

##### *b) Le projet de budget pour 2004 : le respect des engagements de l'État*

L'accroissement de la fraction du produit attendu de la redevance, qui passera de 189 en 2003 à près de 195 millions d'euros en 2004, – soit une augmentation de 3 % –, permettra de financer l'augmentation des charges de programmes de près de 6 millions d'euros (de 80,7 à 86,4 millions d'euros). L'augmentation tendancielle des autres dépenses (personnels notamment), ne pourra être couverte que par un nouveau prélèvement de 1,3 million d'euros sur le fonds de roulement, et par une prévision encore une fois volontariste des ressources propres (3,4 millions d'euros).

Le taux de croissance des moyens légèrement plus faible que celui prévu par le contrat signé avec l'État le 27 mars 2002 (4,0 % en 2004, sur une base 2003 elle-même plus faible que prévue), tire les **conséquences de l'ajustement du calendrier de la TNT** : une partie des moyens initialement considérés comme nécessaires ne le sera qu'en 2005. En revanche, Arte-France sera bien dotée en 2004 des moyens lui permettant de financer une **nouvelle grille de programmes, plus**

**lisible et plus accessible au plus grand nombre**, développant notamment une programmation de journée comportant des émissions spécifiques, en particulier pour les après-midi.

**ESTIMATIONS pour 2002 et 3 et prévisions pour 2004**

(en millions d'euros)

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Redevance	183,53	189,03	194,7
Publicité et parrainages	0	0	
Autres recettes	1,85	3,58 dont 1,3 prélevé sur le fonds de roulement	3,73 dont 1,3 prélevé sur le fonds de roulement
Total des recettes	185,38	192,61	198,43
Masse salariale	14,64	16,68	17,24
Diffusion	19,98	19,29	18,88
Impôts et taxes	2,19	11,07	11,36
Dotations aux amortissements	1,07	1,10	1,1
Programmes	76,33	80,71	86,48
Autres charges	71,18	63,76	63,37
Total des charges	185,38	192,61	198,4
Dont contribution à GEIE Arte		48,47	47,53

Source : Direction du développement des médias

**c) Des progrès attendus quant au contrôle indépendant du GEIE-Arte**

Votre Rapporteur spécial, sur le fondement du référé du Premier Président de la Cour des comptes concernant le GEIE-Arte, adressé au Premier ministre le 21 février 2001, et de la réponse du Secrétaire général du Gouvernement du 24 septembre 2001, a souhaité soulever l'an passé 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. Cette situation n'était pas durablement acceptable, parce qu'elle **ne respecte pas les exigences du contrôle démocratique**, et ne peut qu'éveiller des craintes plus ou moins fondées, et, en tout cas, invérifiables.

Le 2 décembre 2002, le Président d'Arte-France et du GEIE-Arte, M. Jérôme Clément, à la suite de cette demande de votre Rapporteur, a soumis aux trois ministres compétents (Affaires étrangères, Culture et communication, Économie, finances et industrie), ainsi qu'au Premier président de la Cour des comptes, un courrier confirmant son propre souhait qu'une solution puisse être trouvée à cette question demeurée pendante depuis plusieurs années. Il a indiqué être *« personnellement disponible pour participer activement aux réflexions sur ce sujet important, en particulier par un travail de conviction auprès de [ses] interlocuteurs allemands »*.

Par des courriers adressés aux mêmes destinataires, du 5 mars 2003, votre Rapporteur a souhaité **appuyer vivement** cette démarche.

Le ministre des Affaires étrangères a **informé votre Rapporteur spécial**, par une lettre du 4 juin 2003, que « *la proposition de confier la mission de contrôle à un organisme indépendant, conjointement choisi (...) d'ores et déjà évoquée par le passé, (...) présentant l'avantage de satisfaire à l'exigence d'un contrôle externe, serait susceptible de recueillir l'assentiment de nos partenaires allemands.* » Il indiquait, en complément, qu'il envisageait très prochainement de la soumettre à leurs autorités compétentes.

Cette proposition devrait être inscrite à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale du GEIE, le 29 octobre 2003, pour être officiellement soumise à nos partenaires allemands. Si, comme il est loisible de le penser, ceux-ci en conviennent, un cahier des charges pourra être ensuite préparé pour donner lieu à un appel d'offres adressé à plusieurs cabinets d'audit. Le choix entre ceux-ci pourra être attendu à l'occasion de l'assemblée générale de mars 2003, de façon à ce que le contrôle lui-même soit lancé dans les semaines suivantes.

**Votre Rapporteur spécial s'attachera à suivre ce dossier, de façon à ce que les bonnes intentions manifestées par toutes la parties prenantes ne s'émeussent pas, et que le contrôle puisse s'exercer de la manière la plus indépendante possible.**

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial a relevé que, outre ce contrôle externe de nature plus financière, les membres du GEIE ont demandé un **audit de l'organisation du groupement**. Celui-ci paraît d'autant plus justifié que, dix ans après la création de la chaîne, son organisation, qui a dû supporter de nouvelles missions et créer à cet effet, au fil des ans, un certain nombre de nouveaux postes, pourrait justifier la recherche d'une optimisation. Les éventuelles préconisations en ce sens sont attendues pour l'assemblée générale de mars 2004.

#### ***d) L'équilibre de la chaîne entre la France et l'Allemagne***

Le principe régissant la chaîne franco-allemande est celui de la parité. Celle-ci ne se retrouve pas, cependant, à tous les niveaux.

En premier lieu, l'audience en Allemagne est plus de quatre fois plus faible que celle constatée en France. Atteignant 4,3 % de part de marché moyenne au 31 juillet 2003 sur les spectateurs de quinze ans et plus, celle-ci ne s'élève qu'à 0,7 % en Allemagne. La raison habituellement invoquée pour expliquer un tel écart réside dans la forte concurrence (30 chaînes) à laquelle la chaîne a été confrontée en Allemagne dès 1992. Face à une concurrence analogue, l'audience d'Arte en France sur la câble et le satellite est cependant de 2,4 % sur le créneau âprement discuté du *prime-time* (20h45-22h30, au premier semestre 2003). De surcroît, à la suite d'un changement de transpondeur satellitaire, Arte a encore reculé en Allemagne, les téléspectateurs ne trouvant plus la chaîne sur la fréquence habituelle : **l'audience sur le satellite est ainsi passée, entre juillet 2002 et 2003, de 0,58 % à 0,28 %...**

S'agissant de la programmation, les **règles d'équilibre entre les programmes apportées par Arte-France et par Arte-Deutschland n'ont été respectées en 2002 sur aucune tranche horaire** : en particulier, sur la tranche 19h-1 h du matin, la plus importante en audience, la programmation des programmes d'Arte-France s'élève à 868 heures, soit 60 heures de plus que dans le plan initial établi en concertation, et 86 heures de plus qu'Arte-Deutschland (783 heures seulement). Le **déséquilibre**

**n'est pas négligeable**, puisqu'il représente 10 % du volume nominal prévu. Il porte essentiellement sur les émissions Théma, sur les spectacles et sur les fictions.

La responsabilité de cet écart est imputable au GEIE-Arte, qui détermine la politique de programmation de la chaîne. Il explique également le dépassement enregistré en 2002 sur le coût de grille des programmes pour Arte-France, celui-ci étant calculé sur la base des programmes effectivement diffusés, et non sur les plans de programmation et d'achats.

En tout état de cause, votre Rapporteur ne peut que s'associer aux **interrogations du rapport écrit des contrôleurs de gestion** pour l'exercice 2002, qui, sur ce point central, ont indiqué « *qu'ils souhaiteraient des explications spécifiques sur [ces] observations* »<sup>(8)</sup>, et regrettent l'absence de procédures permettant de garantir l'équilibre au fil de l'année. Il importe que de telles procédures soient rapidement mises en place. Le président du GEIE-Arte a indiqué oralement à votre Rapporteur spécial que **tel serait le cas à compter de cette année**.

En ce qui concerne la répartition des audiences suivant l'origine des programmes, il apparaît que les programmes d'origine allemande bénéficient maintenant d'une **audience comparable à celle des programmes d'origine française**, l'écart d'audience entre programmes demeurant relativement limité, de l'ordre de 10 à 20 %. Naturellement, pour les audiences les plus fortes, il demeure un certain déséquilibre : sur les dix émissions à plus forte audience, sept proviennent d'Arte-France, dont les quatre premières audiences. Mais les programmes allemands atteignent aussi des niveaux d'audience satisfaisants (atteignant, exceptionnellement, jusqu'à 9 % sur certains programmes allemands diffusés dans le cadre des émissions Thémas du dimanche soir<sup>(9)</sup>). En tout état de cause, la réduction de l'écart, beaucoup plus élevé au lancement de la chaîne, démontre l'apport décisif de celle-ci à l'appropriation mutuelle des cultures, et constitue très clairement **un outil essentiel d'amélioration de la compréhension entre les peuples**.

## 5.– Quel service public sur la télévision numérique terrestre ?

La mise en œuvre de la TNT dans le cadre très contraint du calendrier optimal proposé par le premier rapport de M. Michel Boyon, c'est-à-dire à l'horizon des fêtes de la fin de l'année 2004, impliquera pour l'État de répondre préalablement à deux questions importantes pour le succès du dispositif :

a) *Quelle utilisation le service public doit-il faire des trois canaux qui lui sont réservés par la loi du 1<sup>er</sup> août 2000 ?*

Après l'abandon officiel des trois projets initiaux de chaînes régionales, de chaîne de rediffusion et de chaîne d'information continue, les propositions les plus fréquemment avancées pour l'utilisation des canaux réservés de droit au service public consisteraient à les **mobiliser pour une ou deux chaînes thématiques, notamment Histoire ou Festival**. Un tel choix, qui n'est pas injustifié, exigerait cependant, au préalable, des **investissements significatifs** : dans le capital des chaînes concernées, qui est partagé avec d'autres actionnaires que France Télévisions, minoritaire ; dans la programmation des grilles de ces chaînes, aujourd'hui adaptée à une audience de chaînes thématiques sur les réseaux câblés et, en partie, satellitaire ; dans les coûts liés à la diffusion en TNT.

Sous réserve de plus de précisions :

---

<sup>(8)</sup> En l'occurrence, les explications fournies en réponse par le comité de gérance, essentiellement descriptives des programmes français fournis en supplément mais pas des raisons ayant conduit à cette situation, ne contribuent pas véritablement à justifier les écarts constatés, même si elles rappellent qu'une telle situation s'est déjà produite en 1998.

<sup>(9)</sup> Par exemple, 9,1 % de part d'audience pour « De neige et de glace », diffusé le 8 septembre 2002.

– pour la chaîne **Histoire**, le lancement sur la TNT en 2004 exigerait un besoin de financement sur l'année de l'ordre de **10,4 millions d'euros**, correspondant au déficit sur le câble et le satellite (2 millions d'euros), à l'exploitation (3,2 millions d'euros), aux investissements (2,4 millions d'euros), et au rachat des titres des actionnaires minoritaires (2,8 millions d'euros). Ce montant serait **porté, ensuite, à environ 15 millions d'euros par an** sur l'ensemble de la période 2005-2007, correspondant au budget moyen d'une chaîne future sur la TNT. Si Arte conserve la moitié du capital, le financement annuel pourrait être partagé ;

– pour **Festival**, le besoin de financement en **2004** s'élèverait à **7,95 millions d'euros**, incluant le rachat des parts des actionnaires minoritaires pour 3,25 millions d'euros. Ce besoin de financement serait **porté à environ 12 millions d'euros en 2005, puis 15 millions d'euros également en 2007**.

Les montants nécessaires à la diffusion de ces chaînes thématiques sur la TNT ne doivent donc pas être surestimés, puisque, **en 2004**, le total représenterait à peine **20 millions d'euros, et, en régime de croisière, 30 millions d'euros**.

Par ailleurs, sur un autre point, votre Rapporteur spécial insistera sur le fait que, **si le troisième canal devait être abandonné** par le service public pour être remis au CSA, cette décision devrait être prise **suffisamment tôt** pour permettre au CSA de le réallouer à un autre candidat privé à une chaîne gratuite.

Sans doute, le service de TNT pourrait-il débiter en décembre 2004 sans ces chaînes gratuites supplémentaires du service public. Mais, comme l'expérience l'a montré, notamment au Royaume-Uni, **le succès initial de la TNT sera vraisemblablement subordonné à la capacité des programmes gratuits** à convaincre les téléspectateurs d'acquiescer un décodeur et, le cas échéant, de modifier le réglage de leur antenne. Or cette capacité est elle-même liée à la **nouveauté des programmes supplémentaires, non disponibles sur le hertzien analogique**.

b) *Qui doit financer la quote-part des canaux libres mais préemptés placés par le CSA sur le multiplex réservé aux chaînes publiques ?* S'il doit revenir aux chaînes publiques d'en faire l'avance, dont il sera évidemment difficile, le moment venu, d'obtenir le remboursement par des chaînes locales naissantes, à l'équilibre financier précaire..., ce surcoût devra être financé rapidement.

c) *La future chaîne d'information internationale doit-elle être exclue d'une diffusion en France, techniquement permise, pour un coût limité, sur le troisième canal réservé au service public sur la TNT ?* Certes, on peut comprendre la nécessité d'éviter une éventuelle concurrence avec les chaînes d'information nationale payantes existantes, qu'il s'agisse de LCI, d'I-Télévision pour Canal plus, ou de Match TV pour le groupe Lagardère.

Néanmoins, même dans l'hypothèse où la chaîne internationale ne serait pas financée par la redevance, elle demeurerait financée par l'impôt, et **le contribuable national pourrait légitimement s'attendre à être en mesure de la regarder** sur un réseau de diffusion élargi et moderne, d'autant que, **sur la TNT, aucune autre**

**chaîne internationale ne sera diffusée** (ni CNN, ni *BBC world*, ni *Deutsche Welle*). La question ne se pose évidemment pas dans les mêmes termes que pour TV5, dont la grille est principalement composée de reprises de programmes issus des chaînes de France Télévisions.

Par ailleurs, l'importance du **flux annuel de touristes en France, première destination touristique mondiale** avec plus de 70 millions de touristes, justifierait la possibilité pour eux d'avoir accès à la chaîne internationale durant leur séjour sur le territoire français, ce qui les inciterait, à leur retour, à regarder de nouveau cette même chaîne plutôt que ses concurrentes. La découverte de cette chaîne, à l'occasion d'un voyage touristique, pourrait constituer un moment particulièrement propice.

Votre Rapporteur spécial observera, pour conclure, que, selon les informations qui lui ont été transmises, si la *Deutsche Welle* n'est pas diffusée en Allemagne, en application d'une loi datant de l'origine de cette chaîne internationale, cette contrainte donne régulièrement naissance à des questions de principe sur son maintien et son financement, qui la fragilisent. Par ailleurs, la saturation des réseaux câblés en Allemagne, comme l'audience et la notoriété limitées de la chaîne en Allemagne, rendent aujourd'hui difficile un retour en arrière sur ce point. Il serait sans doute judicieux d'éviter en France de tels débats récurrents.

## **B.- L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL : LES MOYENS DE RELEVER LE DEFI DE LA NUMERISATION DES ARCHIVES**

### **1.- Des résultats équilibrés, témoignant d'une gestion assainie**

Globalement, l'INA a dégagé en 2002 un résultat comptable positif de 924.000 euros, avec une marge brute décroissante mais encore légèrement positive (0,5 million d'euros). Cette diminution résulte de dépenses en progression plus rapide (+2,4 millions d'euros par rapport au budget, et +6 millions d'euros par rapport à l'exercice 2001) que les recettes. La croissance des charges est imputable, pour une part importante, aux dépenses de personnels non permanents (+1,2 millions d'euros par rapport au budget). Cette croissance devra faire l'objet de mesures adaptées à l'avenir, avec un moindre recours aux emplois non permanents.

Pour leur part, les recettes contractuelles ont baissé en 2002 de 15 %, soit 5,9 millions d'euros, pour ne s'établir qu'à 34,4 millions d'euros. Cette diminution est, pour l'essentiel, la conséquence du changement de l'équilibre des relations contractuelles de l'INA et de France Télévisions résultant des contrats signés le 14 septembre 2001, notamment pour ce qui concerne la rémunération de la mission d'archivage établie sur la base d'une facturation forfaitaire annuelle.

Votre Rapporteur spécial souhaiterait également que remède soit trouvé aux difficultés de recouvrement de ses créances commerciales par l'INA : sur cinq ans, l'INA a été conduit à constater 2 millions d'euros de non-valeurs, soit 1% du montant des recettes (qui s'élevaient à 170 millions d'euros). Compte tenu de la

nature de l'activité commerciale de l'INA, un tel taux dénote une insuffisance des procédures de paiement et de garantie vis-à-vis de ses clients.

Enfin, il convient de souligner que, après une période dont la gestion était particulièrement critiquable et a fait l'objet d'observations très sévères de la part de la Cour des comptes, **l'INA a su améliorer ses procédures, sa gestion et son équilibre financier**. Pour autant, l'INA a été **également en mesure d'atteindre la plupart des objectifs** mentionnés dans son premier contrat d'objectifs et de moyens, qui s'achève en 2003.

## **2.– Des moyens nouveaux pour financer une mission prioritaire au cœur du métier de l'INA**

Le premier contrat d'objectifs et de moyens de l'INA arrive à échéance fin 2003, et la discussion du deuxième contrat est en cours. Dans cette attente, l'INA verra sa **dotation augmenter de 1,5 % par rapport à 2003**, soit un supplément de produit d'un milliard d'euros, après plusieurs années de maintien en euros courants.

L'État donne ainsi à l'Institut les moyens de remplir ses missions en poursuivant le recentrage de ses activités sur l'archivage et la sauvegarde du patrimoine audiovisuel.

Afin de conforter cette stratégie à plus long terme, l'État souhaite en outre lui donner les moyens de répondre à l'enjeu majeur que représente la sauvegarde du patrimoine audiovisuel sur le plan culturel, éducatif et économique. L'essor des technologies numériques constitue de ce point de vue une chance, en permettant d'élargir les possibilités de diffusion et en offrant de nouveaux supports de sauvegarde. Il appelle, dans ce domaine, une grande ambition, qu'exige également la dégradation de certains supports analogiques et photographiques.

Votre Rapporteur avait, l'an passé, **souhaité insister sur la priorité, au regard de la mission patrimoniale de l'INA**, à donner à celui-ci les moyens nécessaires à l'**accélération du plan de numérisation et de sauvegarde**, de façon à devancer l'usure des supports dans le temps.

L'INA a confié, en 2003, un audit de son plan de sauvegarde et de numérisation au cabinet Bureau Veritas Consulting. Celui-ci, après une analyse support par support, a conclu que l'échéance maximale de traitement des fonds pour minimiser les risques de perte des contenus ne pouvait dépasser l'année 2015, et devait être même rapprochée pour les supports vidéo.

Le volume horaire demeurant à traiter à compter de 2003 représentait encore 739.000 heures sur un total de 833.000, 95.000 heures « seulement » ayant déjà été sauvegardées. L'ensemble représenterait 11 millions d'euros, auxquels il conviendra d'ajouter 36 millions d'euros pour les compléments indispensables à la mise en œuvre du plan (pilotage, consommables, ...) et à la conservation des supports une fois sauvegardés (unités de stockage aux Essarts).

**VOLUMES A TRAITER ET COUT PAR SUPPORT A NUMERISER**

*(en millions d'euros)*

	Vidéo 0,5 pouce	Vidéo 1 et 2 pouces	Film	Radio Disques	Radio 6,25 mm	Radio DAT	Total
Échéance de vie	2008	2007	2015	2015	2015	2013	-
Volume horaire à sauvegarder (en milliers d'heures)	122	70	143	20	465	12	833
Volume restant à traiter (en milliers d'heures)	95	40	137	20	437	10	739
Coût du plan à compter de 2003	8,1	4,2	59,9	7,9	30,3	0,6	111

Source : Bureau Véritas consulting pour l'INA

**Le coût total atteindrait donc, dans la perspective d'une numérisation intégrale sans sélection, un total de 147 millions d'euros sur la période 2003-2015, dont l'INA ne serait en mesure d'assumer qu'un peu plus de la moitié (76 millions d'euros).**

Il serait donc nécessaire, selon cette étude, de **trouver des financements complémentaires à hauteur de 70 millions d'euros**, dont 40 dans le cadre du deuxième contrat d'objectifs et de moyens (2003-2008). L'INA prendrait à sa charge, pour ce même contrat, 32,5 millions d'euros.

#### BESOIN DE FINANCEMENT DU PLAN DE SAUVEGARDE ET DE NUMERISATION

(en millions d'euros)

	Total plan 1999-2015	A réaliser 2003-2015	Dont COM 2004-2008
Financement INA	99,4	76,6	32,5
Complément :	70,2	70,2	40,2
-fonctionnement	63,0	63,0	33,4
-investissement	7,1	7,1	6,8
<b>Total</b>	<b>169,6</b>	<b>146,8</b>	<b>72,7</b>

Source : Bureau Véritas consulting pour l'INA

Pour compléter cette analyse et mieux cerner les différents enjeux de cette problématique, le Gouvernement a confié à M. Hubert Astier une mission sur l'organisation de la préservation et de la mise en valeur du patrimoine audiovisuel et cinématographique, dont les conclusions sont attendues à la fin du premier semestre de l'année 2004.

La mission confiée à M. Hubert Astier a notamment pour objet :

- de formuler des propositions en ce qui concerne la détermination des fonds patrimoniaux à sauvegarder ;

– d’analyser le cadre juridique le plus adéquat pour permettre aux institutions publiques ou privées de valoriser les archives numérisées ;

– d’étudier l’organisation la plus efficace pour réaliser la migration des archives audiovisuelles et cinématographiques sur des supports numériques non périssables.

En 2004, l’INA bénéficiera d’un **montant de redevance de 69,3 millions d’euros, en croissance de 1,5 %** par rapport au projet de loi de finances pour 2003, correspondant à un supplément de produit de **1 million d’euros**. Ce supplément de produit est sans doute loin de répondre à l’objectif d’une sauvegarde exhaustive dans un délai raisonnable, mais constitue un premier pas, dans l’attente des conclusions de la mission confiée à M. Astier.

Enfin, il convient également de conserver à l’esprit que les moyens consacrés à l’INA doivent également lui permettre de financer la mission d’extension du dépôt légal qui lui a été confiée, s’agissant notamment des chaînes du câble et du satellite. Après une première mise en œuvre en 1995 sur le réseau hertzien national, le dépôt légal a été étendu en 2002 à une douzaine de chaînes de télévision et à 11 radios. Le budget 2003 prévoyait un périmètre de 21 chaînes, et les prévisions pour 2004 incluent une soixantaine de chaînes sur les 54 susceptibles d’être reçues sur le territoire. L’ouverture de chaînes nouvelles sur la TNT à l’horizon de la fin 2004 modifiera sans doute cette répartition, mais, en tout état de cause, la préservation du passé ne doit pas occulter les exigences au regard de l’avenir.

**ESTIMATIONS POUR 2002 ET PREVISIONS POUR 2003 ET 2004**

<i>(en millions d’euros)</i>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Redevance	68,22	68,22	69,3
- dont redevance d’investissement	- 2,79	- 2,79	
Autres recettes	31,68	32,35	33,7
Total des recettes	99,9	100,57	103,0
Masse salariale	56,32	56,5	56,5
Impôts et taxes	2,97	3,0	3,0
Dotations aux amortissements	11,34,	11,8	11,8
Autres charges	29,27	29,34	31,8
Total des charges	99,9	100,57	103,0

*Source : Direction du développement des médias*

**C.– LES AUTRES ORGANISMES DE L’AUDIOVISUEL : DES MOYENS EN PROGRESSION MOINDRE, DANS L’ATTENTE D’UNE DEMARCHE CONTRACTUELLE PLURIANNUELLE**

Trois organismes audiovisuels demeurent aujourd’hui encore en dehors de la démarche du contrat d’objectifs et de moyens : RFO, et les deux entreprises de radio : Radio-France et RFI. Ils se voient accorder des moyens en croissance, mais

légèrement moindre que pour les organismes ayant déjà contractualisé leurs engagements avec l'État.

## 1.- Le réseau France-Outre-mer (RFO) : une évolution nécessaire

### a) Des résultats contrastés

Selon les informations fournies par l'annexe jaune sur l'audiovisuel, les résultats d'audience ont montré, pour la première fois depuis l'arrivée en 1998 des bouquets satellitaires de diffusion directe en outre-mer, une remontée des audiences des "télépays" de RFO qui ont conforté leur statut de *leader* dans tous les départements et territoires d'outre-mer. En radio, les audiences de RFO ont connu des évolutions modérées et diverses selon les stations, sans que la position de second, occupée par les "radios de pays" dans les DOM, ne soit remise en cause.

Du point de vue de la gestion, RFO continue à se singulariser par des **résultats comptables durablement négatifs**, même si le déficit, notamment d'exploitation, tend plutôt à se réduire, et si le résultat budgétaire a été équilibré, en dépit d'une moins-value importante sur les recettes publicitaires (-2,1 millions d'euros). La diminution parallèle du résultat exceptionnel conduit à maintenir un déficit net de 3,5 millions d'euros, la trésorerie en fin d'année devenant négative de 15,8 millions d'euros, soit 2,7 millions d'euros de plus qu'à la fin 2001 en raison du remboursement d'un prêt-relais dont avait bénéficié la société pour les nouveaux équipements des stations de Guadeloupe et de Guyane. Dans le même temps, toujours selon le fascicule « jaune », les **effectifs moyens permanents ont continué à croître, de 0,9 %**, contrairement d'ailleurs à ce qu'indique la réponse de RFO à votre Rapporteur spécial, indiquant que les effectifs moyens permanents n'augmentent que de 0,07%, et les effectifs non permanents baissent de 4,23 %.

#### PRINCIPAUX ELEMENTS COMPTABLES DE RFO

(en millions d'euros)

	2001	2002
Résultat d'exploitation	- 6,3	- 4,3
Résultat financier	- 0,47	- 0,4
Résultat exceptionnel	2,24	1,3
Résultat net comptable après impôt	- 4,61	- 3,5
Fonds de roulement	- 47,9	- 46,9
BFR	- 34,7	-31,1
Trésorerie au 31/12	- 13,1	- 15,8
Effectif moyen permanent au 31/12	1.463	1.476

Dans ces conditions, et quelles qu'en soient les raisons, **la situation de RFO apparaît manifestement fragile**. La conséquence la plus regrettable en a sans doute été le fait que, **depuis 2001, le volume propre de production de RFO a régulièrement diminué**, pour atteindre, cette année, un niveau que la direction du réseau considère comme un étiage, insuffisamment compensé par la mise en oeuvre

d'une politique de réseau, consistant à diffuser les programmes produits localement sur d'autres stations que celles qui en est à l'origine.

Pour l'information du lecteur, le tableau suivant indique le coût analytique de chaque chaîne de télévision et de chaque station de radio de RFO, en comparaison, lorsqu'elle est connue, de la part d'audience correspondante. Il apparaît ainsi que le coût analytique est fortement corrélé au taux d'indexation, et que la télépays et la téléradio de Guadeloupe sont, en termes relatifs, plutôt plus performants que les autres, financièrement et en termes d'effectifs et d'audience.

Télévision/télépays	Coût analytique 2002 de la télépays (en milliers d'euros)	Part d'audience - Méridom sept-oct 2003 (en %)	Coût analytique 2002 de la Radiopays (en milliers d'euros)	Part d'audience - Méridom sep-nov 2003 (en %)	Taux d'indexation (pour information)	Effectifs permanents au 31/12/2002
Martinique	6.280	34,60	2.472	17,9	1,34	180
Guadeloupe	5.946	44,90	2.375	23,6	1,34	160
Guyane	4.911		1.376		1,34	151
Réunion	7.843	34,60	2.703	19,0	1,73	173
Mayotte	1.937		779		1,58	61
Nouvelle-Calédonie	5.830		1.678		1,86	148
Polynésie	6.997		1.653		1,99	149
Saint-Pierre et Miquelon	2.658		800		1,73	75
Wallis et Futuna	1.730		696		1,58	56

Source : RFO

#### ***b) Les réponses apportées aux observations de la Cour des comptes***

Votre Rapporteur spécial avait rappelé, l'an passé, les principales conclusions du dernier rapport particulier de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion de RFO. A ses questions concernant les réponses apportées à ces observations portant sur les gains de productivité susceptibles d'être attendus, les incidences des mécanismes d'indexation, et le sort de l'agence AITV, intégrée à RFO sans synergie évidente, **RFO a répondu de la manière suivante :**

*« - 1°) Le dernier rapport de la Cour des Comptes sur RFO n'a pas mentionné de domaines où « des gains de productivité » étaient nécessaires ou attendus ». Il convient, à cet égard, de rappeler que RFO est passé aux 35 heures avec seulement 13 créations d'emplois supplémentaires (soit 0.8 % de l'emploi permanent), ce qui correspond globalement à un gain de productivité de l'ordre de 10 %.*

*La société a, par ailleurs, accentué la rationalisation de sa production afin de renforcer sa politique de « réseau » qui vise à élargir, dès que possible, la diffusion des produits au-delà de leur station d'origine. Ceci a permis, en 2001 et 2002, d'offrir aux téléspectateurs ultramarins plus de produits d'origine RFO alors même que la production locale de chaque station avait, pour des raisons budgétaires, diminué en volume.*

*- 2°) Depuis l'origine du service public audiovisuel outre-mer, tous les salariés de RFO travaillant outre-mer bénéficient du coefficient de majoration*

**salariale appelé communément indexation** (cf. tableau ci-dessus) et ce, **à l'instar des salariés de la fonction publique et des autres entreprises publiques**, afin de tenir compte du coût de la vie élevé dans les DOM- TOM.

Par la suite et pour des raisons historiques, ces taux ont évolué différemment de ceux de la fonction publique, étant actuellement parfois plus faibles à RFO aux Antilles-Guyane (1,34 contre 1,40) ou à Wallis (1,58 contre 2,05) et plus élevés par exemple à La Réunion (1,73 contre 1,53). Le fait que ces taux soient parfois plus élevés à RFO provient essentiellement du fait qu'ils ont, à un moment donné, englobé l'aspect « prime de mobilité » rémunéré à part dans la fonction publique.

On constate à la lecture des chiffres que les majorations sont très importantes et que, par exemple, un salarié touche, toutes choses égales par ailleurs, deux fois plus en Polynésie qu'à Malakoff, pour une rémunération de base identique. Cet état de fait a naturellement des conséquences très lourdes en matière de charges de personnel puisqu'il **aboutit globalement à grever de 43 % la masse salariale des permanents et CDD de l'ensemble de la société (et de 60 % en moyenne pour l'emploi en stations)**. Cette donnée extrêmement pénalisante est à prendre en considération lorsque l'on examine le niveau et la part des charges de personnel de RFO par comparaison avec d'autres sociétés du secteur qui ne sont pas confrontées à cette difficulté.

Une seconde conséquence négative de l'indexation résulte du **frein important mis dans la mobilité interne** dans le sens des stations vers Paris ou des stations à fort taux vers les autres stations, en l'absence de mécanisme de prime à la mobilité déjà intégré dans les taux.

Il est clair par ailleurs que **les taux actuels d'indexation font plus que compenser l'écart du coût de la vie existant entre la métropole, écart qui de plus, si l'on prend en compte les données de coût de logement et d'imposition, mérite d'être minoré par rapport à la simple comparaison du « panier de la ménagère. » (...).** **Aucune étude comparative sérieuse n'a été entreprise** qui permettait de fournir un critère sûr pour la fixation d'un taux objectivement adapté.

Pour sa part, la société a entrepris concrètement d'essayer de limiter le poids de l'indexation dans l'accord de décembre 2000 sur les disparités salariales au sein du secteur public (accord initialement signé par Radio France et RFI) qui, pour la **première fois**, de l'histoire de la société (et peut être de l'outre-mer public), a été un **accord non-indexé** ce qui a permis de limiter son coût à 25 millions de francs (contre 36 millions de francs pour un accord indexé.)

3°) L'agence d'information AITV dont l'existence est prévue dans la loi sur l'audiovisuel, comme dans le cahier des charges de RFO, demeure le fournisseur de CFI pour les modules d'information africaine et internationale que cette dernière diffuse. La **contribution de l'AITV**, comme de l'ensemble de la société, a été **proposée par RFO** dans le cadre de deux des trois projets présentés à l'occasion de

*l'appel d'offres des pouvoirs publics pour la création d'une chaîne internationale d'information en français. »*

*c) Un projet de réforme rationnelle*

RFO connaît aujourd'hui une situation d'audience **fragilisée par l'essor de la concurrence, des difficultés de gestion récurrentes, un doute sur sa finalité**, qui exigent une réaction adaptée. Par ailleurs, en 2001, les grilles des Télés Pays (RFO1) étaient composées à 83 % de programmes de France Télévision (79 % dans les TOM). Réciproquement l'intégralité des images ultra-marines diffusées sur les chaînes de France Télévision provient de RFO, démontrant une relation sous-jacente forte avec le groupe de métropole.

L'action à mener doit en premier lieu **redéfinir la mission du réseau**, et la stratégie nécessaire pour la réaliser. Considérant que cette mission est définie par le souhait d'assurer le service public audiovisuel outre-mer en garantissant ainsi la continuité territoriale, et en se fondant notamment sur une offre de proximité, le Gouvernement propose de mettre en oeuvre une double orientation :

- produire et diffuser des informations et programmes dits de proximité,
- et diffuser outre-mer l'essentiel des programmes des autres sociétés nationales de programme (France 2, France 3, France 5 et Arte).

Dans ces conditions se pose la question incontournable du rapprochement avec le groupe France Télévisions. Les deux ministres concernés ont lancé une première consultation des acteurs sur ce thème. **Votre Rapporteur spécial avait rappelé, l'an passé**, que cette option pouvait constituer l'une des réponses les plus simples au **souci d'éviter la marginalisation de RFO**, de permettre son **association intelligente à la politique audiovisuelle extérieure**, de **bénéficier de synergies** avec la structure métropolitaine, et de gérer au mieux les personnels en place, dans le cadre d'une mobilité accrue au sein d'un groupe de plus grande taille.

Plus précisément, les **avantages qui peuvent être attendus de cette orientation sont multiples** :

- *Au niveau des programmes*

Compte tenu que l'ensemble des chaînes de France-Télévisions et du groupe diffuse déjà majoritairement les mêmes images, peuvent être envisagés de manière réaliste:

- une rationalisation technique : France Télévision et RFO disposent tous deux de serveurs permettant la recomposition des programmes et leur diffusion ; RFO a acquis un **savoir-faire en matière de transport de programmes et de diffusion en horaires décalés** qui pourraient être utiles aux développements internationaux éventuels de France Télévision ;

– une **meilleure prise en compte des préoccupations de l’outre-mer** dans les choix de production et d’acquisition, ainsi que dans la diffusion des deux entités;

– le développement éventuel d’une politique de co-production « métropole / outremer » ;

– une meilleure articulation entre l’AITV, agence de production d’image, artificiellement rapprochée de RFO, et les filiales de France Télévision à vocation internationale (CFI, actuel client principal de l’AITV, ou encore la future chaîne d’information...);

– des synergies en matière de programmes télévisuels et internet.

- ***Au niveau des ressources commerciales***

Les recettes publicitaires de RFO sont en forte diminution depuis deux ans. La régie de France Télévision (France Télévision Publicité - FTP) pourrait faire bénéficier RFO de son professionnalisme. La vente couplée d’écrans de RFO et des chaînes métropolitaines de France Télévision pourrait également être envisagée.

- ***Au niveau de la gestion***

En termes de gestion des moyens humains, administratifs et financiers, les effets susceptibles, en principe, d’être attendus du rattachement à France Télévision sont de trois ordres :

– l’encadrement administratif et de gestion de RFO bénéficierait de l’appui des équipes de la holding France Télévision (expertise juridique, financière, contrôle de gestion...);

– des échanges de savoir-faire pourront être développés tant sur le plan technique, que du point de vue des programmes et de la gestion, les problèmes rencontrés par les stations régionales de France 3 pouvant se retrouver à RFO, et *vice versa* ;

– une amélioration des conditions de mobilité, les personnels de RFO pouvant trouver au sein de France Télévision des perspectives d’évolution de carrière plus ouverte que dans leur seule entreprise.

***d) Des précautions indispensables***

Pour autant, il apparaît évidemment impératif de maintenir une spécificité régionale, y compris dans les instances de direction stratégique, et dans les ressources affectées. Il semble difficilement imaginable de retenir l’hypothèse d’une fusion intégrale de RFO au même niveau que les trois chaînes généralistes nationales. La composition du conseil d’administration, comme l’affectation directe d’une fraction du produit de la redevance – ou de la ressource qui lui succèdera – devront naturellement faire l’objet de mesures *ad hoc*, qui ne pourront en tout état de cause être opérées que dans le cadre d’une modification de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Enfin, sinon surtout, un tel rapprochement ne prendra tout son sens que s'il s'accompagne de mesures permettant de fait une plus grande mobilité des personnels à l'intérieur de l'ensemble du groupe élargi, en espérant que seules les meilleures pratiques se diffusent par cet intermédiaire.

De même, le schéma actuellement à l'étude est fondé sur **le maintien des réseaux radio de RFO au sein de l'entité**, même après rapprochement avec France-Télévisions. Cette orientation peut sans doute se comprendre, mais **pose néanmoins la question de l'avantage comparatif avec un rapprochement avec Radio-France**, si l'on considère que France Inter est déjà diffusé dans tous les DOM et dans la plupart des TOM, avec des audiences parfois beaucoup plus faibles, mais également parfois proches ou d'un ordre de grandeur proche (en Martinique, en Guadeloupe, et à la Réunion). Dans ces conditions, il y a lieu de penser qu'une réflexion sur un rapprochement avec Radio-France ne pourra être définitivement écartée par principe, au moins à terme.

**Une solution alternative séduisante, allant d'ailleurs dans le sens du souhait de rationalisation exprimé par le Ministre entre un pôle audiovisuel télé et un pôle radio, pourrait d'ailleurs consister à constituer RFO en filiale commune de France Télévision et de Radio-France. Ce schéma permettrait de conserver une certaine identité de RFO, de ne pas « éclater » son réseau entre télévision et radio, tout en lui permettant de bénéficier de la synergie maximale avec les groupes publics métropolitains de plus grande taille, chacun pour son métier et sa technique.**

## **2.- Radio-France : une gestion convaincante**

### *a) Des résultats d'audience très encourageants*

**Globalement, l'ensemble des stations de Radio-France a rencontré un réel succès d'audience en 2002.**

**France Inter**, avec une audience cumulée de 11.2 % soit 5,5 millions d'auditeurs, demeure stable malgré les grèves qui ont affecté les programmes de la chaîne. Sur la population des 15 ans et plus, la station enregistre une progression de 0,3 point (11.5 %). France Inter arrive en tête de l'ensemble des radios de 7h30 à 9h, de 12h à 13h30 et de 18h45 à 20h, et se classe dans le trio de tête des radios dans 30 des 97 agglomérations suivies par Médiamétrie. Dans huit d'entre elles, elle est *leader*. La station obtient son meilleur score à Rennes (21.5 %). France Inter est également *leader* à Paris *intra-muros*.

Cette amélioration a incité les dirigeants de la station à viser la première place. Si cet objectif est compréhensible et traduit un succès mérité, votre Rapporteur spécial tient cependant à souligner qu'il ne devra pas être recherché à tout prix, car telle n'est pas la mission qui peut être assignée au service public généraliste de la radio. En tout état de cause, les derniers sondages ont montré un fléchissement, imputé notamment par la direction de la station au fait que celle-ci a dû affronter plusieurs grèves de certaines catégories de ses personnels.

**France Info** informe chaque jour 5,5 millions de personnes également. Avec 11,1 % d'audience cumulée, elle enregistre un léger tassement (0.3 point) sur un an dû à la prise en compte par Médiamétrie des 13-14 ans.

Avec 3.330.000 auditeurs, **France Bleu** est en progression. A 6,7 %, son audience cumulée est en hausse de 0,3 point sur les 13 ans et plus et de 0,5 point sur les plus de 15 ans.

**France Culture** enregistre son meilleur résultat, avec 1,3 % d'audience cumulée, soit un gain de 0,4 point. La progression provient de toutes les tranches d'âge à partir de 25 ans.

**France Musiques** obtient également sa meilleure audience cumulée, avec 1,9 % soit près d'un million d'auditeurs. Ce sont les plus de 35 ans, les retraités et les cadres supérieurs qui ont fait croître l'auditoire. France Musiques, toujours majoritairement masculine (56 %) voit cependant la part des femmes progresser.

L'audience de **FIP**, là elle est diffusée, reste stable depuis la saison précédente : en Île-de-France, 2,2 % d'audience cumulée ; à Bordeaux, 3,4 % ; à Strasbourg, 4,3 % ; à Nantes, 3,4 %.

Enfin, avec seulement 17 fréquences, **Le Mouv'** est écouté chaque jour par 510.000 personnes soit 1 % de la population de plus de 13 ans.

***b) Des dépassements sensibles sur les charges, mais des résultats globalement équilibrés***

Les comptes de l'année 2002, dernier exercice clos, montrent des charges d'exploitation en hausse de 5,6 % (+ 26,9 millions d'euros) par rapport au budget, qui s'explique pour moitié par une hausse des provisions constituées en 2002 et pour l'autre moitié par des dépassements sur certains postes (13,9 millions d'euros). Ces dépassements sont imputables à un **surcroît de dépenses de personnels permanents** (+ 2 % sur le montant budgété, essentiellement imputable à une progression plus importante que prévu de l'effectif). Concernant les charges de personnels **occasionnels** (12,6 millions d'euros), un **effort** a été réalisé (- 3% par rapport à 2001). Il n'a cependant pas permis d'éviter un dépassement important sur le budget 2002 (+ 20 %).

Pour autant, la politique de gestion des ressources humaines de Radio-France paraît, aux yeux de votre Rapporteur spécial, la **seule véritablement dynamique, inventive, et responsabilisante pour les salariés**. La présentation des travaux de la Cour des comptes effectués à la demande de la Commission des finances sur les conventions collectives de l'audiovisuel public devrait permettre d'en apporter une claire démonstration.

De même, la mise en place de l'opération de **déconcentration** d'une partie des décisions de gestion dans le cadre de **délégations régionales** paraît constituer un effort bien adapté à la nature très éclatée de l'entreprise.

Par ailleurs, grâce à l'augmentation des recettes propres, le **résultat de Radio-France est demeuré équilibré**, et la structure financière de l'entreprise continue de s'améliorer en 2002. En particulier, la trésorerie a augmenté pour la deuxième année consécutive (+ 8,54 millions d'euros sur l'année) après une longue période de dégradation (1997-2000). Elle s'établit au niveau convenable de 19,4 millions d'euros au 31 décembre 2002.

### *c) Les limites de la publicité sur la radio publique*

Le chiffre d'affaires de l'exercice 2002 s'établit à 495 millions d'euros (+ 4,7 % par rapport à 2001) et se répartit en 89,6 % pour la redevance (443 millions d'euros) et **10,4 % pour les ressources propres (51,6 millions d'euros)** en montant net facturé.

Comme l'indique le fascicule «jaune» audiovisuel, l'élément marquant concernant les recettes 2002 de Radio France est la **forte croissance des recettes de publicité et de parrainage**. Elles atteignent en effet **34,5 millions d'euros**, et augmentent donc de **29,3 %** par rapport à 2001 (soit + 7,8 millions d'euros). Elles sont **supérieures de 43 %** (soit 10,4 millions d'euros) aux prévisions de début d'année. Ce surcroît de ressources s'explique par une conjoncture favorable, ainsi que par une **hausse des tarifs** sur France Inter et France Info rendue possible par de bons résultats d'audience. Cette évolution confirme une tendance à la hausse depuis 1997. L'important écart entre le montant budgété et le réalisé (en brut mais aussi en net) met cependant en évidence une relative prudence des prévisions budgétaires.

Ainsi, **le dépassement de charges de personnels a pour l'essentiel été compensé par un supplément de recettes commerciales**, accompagnant une hausse de l'audience, et démontrant la dynamique d'un modèle vertueux possible pour le service public, notamment en termes de gestion du personnel, malgré le cadre pourtant contraint de la convention collective.

Pour autant, votre Rapporteur spécial ne saurait trop insister sur le fait que **le volume et le contenu de la publicité sur le service public de la radio ne doit pas se développer au-delà d'un certain niveau**, notamment sur les créneaux horaires les plus porteurs, sous peine de voire disparaître l'une des principales différences entre celui-ci et les concurrents privés, qui justifie précisément le financement par la redevance. Même si la proportion globale des recettes commerciales n'atteint que 10 %, la concentration à certains horaires peut finir par s'avérer excessive.

Le projet de budget pour 2004 retient pour sa part le niveau de 32 millions d'euros de recettes de publicité et de parrainage (contre 28,22 prévues en 2003). S'agissant de la redevance, Radio-France en recevra une fraction de 472,1 millions d'euros, en croissance de 3,6 % par rapport à la loi de finances pour 2003.

Ce montant, en augmentation de 16 millions d'euros, permettra, pour 9,13 millions d'euros (HT), à la société de poursuivre son développement autour des grands axes stratégiques arrêtés depuis trois ans, notamment le **déploiement des**

**radios locales dans le cadre du « Plan Bleu » et la poursuite du plan de numérisation des stations du groupe.** Au-delà, le supplément de produit (7,12 millions d'euros) est destiné, à titre exceptionnel, à financer les conséquences du problème lié à la sécurité de la tour centrale.

***d) Le problème de la tour centrale de la Maison de la radio***

A la suite des résultats des études engagées depuis 1999 sur la résistance au feu des bâtiments de la Maison de Radio France, le préfet de Police de Paris a notifié le 10 mars 2003, et confirmé le 16 avril 2003, sa décision de n'autoriser la poursuite de l'exploitation de Radio France qu'à la condition expresse que les parties centrales en structure métallique de l'immeuble soient évacuées (tour, radiales et petite couronne) au plus tard le 21 septembre, afin d'y entreprendre des travaux permettant d'utiliser à nouveau ces espaces dans les conditions de sécurité requises.

Le conseil d'administration de l'entreprise a pris acte, le 1<sup>er</sup> avril 2003, de cette décision préfectorale. Elle oblige Radio France à devoir évacuer 19 061 m<sup>2</sup> qui se répartissent de la manière suivante : 7.222 m<sup>2</sup> de fonds documentaires ; 3 533 m<sup>2</sup> de locaux de type bureaux ; 1 901 m<sup>2</sup> de studios et cellules techniques ; 6 405 autres m<sup>2</sup> sont également concernés. Ils concernent des locaux techniques du bâtiment inamovibles et qui devront continuer d'être exploités (centrale de climatisation, centre de modulation, central téléphonique, etc.). Ces zones feront l'objet de procédures d'accès sécurisées. 378 collaborateurs de Radio France, 44 de l'INA et 23 de RFI sont concernés par cette évacuation.

Après approbation de son conseil d'administration le 9 juillet, Radio France a adopté les mesures suivantes :

- principe du maintien à proximité des antennes des services documentaires, indispensables à la préservation de la qualité des programmes, et qui se trouvent aujourd'hui dans la zone interdite ;

- maintien intégral de la production à Radio France ;

- maintien de la continuité de service et des cohérences de fonctionnement ;

- déménagements à prévoir dans la perspective du retour des activités et des personnels concernés à l'issue des travaux de mise en sécurité.

Quatre types de déménagement vont donc intervenir dans les prochains mois, et qui conduiront à l'évacuation progressive de la zone interdite des hommes et matériaux qu'elle contient :

- transfert dans une société spécialisée des archives administratives de Radio France devant légalement faire l'objet d'une conservation ;

- transfert et conservation de 75 % des fonds documentaires se trouvant actuellement dans la zone interdite dans des entrepôts éloignés de la Maison de Radio France et gestion à distance de ces fonds (conservation, restauration, acheminements, etc.) ;

- déménagement temporaire de directions et services dans un immeuble se situant à proximité de la Maison de Radio France, 17 avenue du général Mangin, dont 7 830 m<sup>2</sup> ont déjà été loués à compter du 1<sup>er</sup> août 2003. Sans qu'il soit encore

possible de déterminer les services devant subir le déménagement qui s'impose, le principe est acquis que, outre des directions dites « administratives », déménageront avenue du général Mangin : d'une part la phonothèque de l'INA ; d'autre part, France Inter. Pour cette station, il s'agit de saisir l'opportunité de ce déménagement pour mener à bien la numérisation et les travaux de réinstallation qui étaient sans cesse repoussés par impossibilité de fonctionnement simultané. Le retour de la chaîne pourra ainsi s'opérer dans des locaux rassemblés, rénovés et réinstallés ;

– déménagement dans les emprises de la Maison de Radio France non frappées par l'interdiction d'exploitation de la Préfecture, en lieu et place des locaux libérés par les directions ayant déménagé dans l'immeuble du général Mangin ou de surfaces qui auront été réaménagées pour assurer de nouvelles activités : studios et cellules techniques, accueil des fonds documentaires et des collaborateurs devant les exploiter.

**Le surcoût global des opérations liées à ces déménagements a été évalué, pour 2003, à 8,1 millions d'euros, dont 1,17 million d'euros en investissement.** Il ne correspond toutefois qu'aux charges transitoires, qui doivent être complétées de celles plus lourdes liées aux travaux nécessaires pour mettre les locaux en question aux normes. Une enveloppe de **7,12 millions d'euros est prévue pour la mise en sécurité du bâtiment** de la Maison de la radio ainsi qu'au déménagement et à la modernisation de France Inter, une partie de cette dotation (2 millions d'euros) couvrant des dépenses engagées d'urgence en 2003.

S'agissant des **solutions techniques envisageables, une étude a été lancée** au début du mois de juillet. Conduite par un cabinet d'architectes, entouré d'un économiste du bâtiment, d'un bureau de contrôle, assisté de bureaux d'études techniques spécialisés et des services compétents de Radio France, elle ne sera pas conclue avant la fin de l'année 2003. Radio France et son actionnaire disposeront d'un document de travail présentant divers scénarios de réhabilitation de l'ensemble du siège social de l'entreprise et de leur coût prévisible. Ce document présentera également le schéma général de mise en sécurité incendie de tout le bâtiment du 116, avenue du président Kennedy qui a été demandé par la Préfecture de Police de Paris, ainsi que les préconisations de sa mise en œuvre assorties de leur coût.

### **3.– Radio-France Internationale (RFI) : un déséquilibre budgétaire à corriger**

#### *a) Des résultats récents déséquilibrés*

RFI a dégagé un **déficit comptable de 7,6 millions d'euros en 2002**, après un déficit de 1,5 million d'euros en 2001, pour un **budget de 128,8 millions d'euros** l'an passé. Selon l'entreprise, le déficit comptable, essentiellement imputable (pour 7 millions d'euros) à son déficit d'exploitation, s'accompagne cependant d'une réalisation budgétaire presque à l'équilibre. Ce déficit important, supérieur de 4,9 millions d'euros aux prévisions initiale, a deux origines principales : des **dépassements, importants au niveau des charges d'exploitation et notamment des charges de personnel en croissance de 10 %**, soit près de 6 millions d'euros,

par rapport à 2001, et, pour une part moindre, l'abandon d'une créance sur sa filiale, la Somera.

Le dépassement important de charges de personnels résulte de la hausse des dépenses de personnels non-permanents, et de l'**augmentation de la provision pour congés payés, consécutive à la mise ne place des 35 heures**, qui n'avait de surcroît pas été anticipée dans le budget 2002.

Cette situation apparaît **préoccupante**, et devrait appeler une correction adaptée de la part de l'entreprise, d'autant qu'elle a conduit à ne réaliser le plan d'investissement qu'à hauteur de 75 % des prévisions pour 2002. Votre Rapporteur souhaite que la mise en œuvre du nouveau système d'information financière et de gestion, au 1<sup>er</sup> janvier prochain, contribue au rééquilibrage financier de l'entreprise. **Il demeure que la difficulté essentielle pour RFI tient à ce que l'incidence financière du passage aux 35 heures n'a toujours pas été intégrée dans le budget de base** de l'entreprise, mais a jusqu'à présent été traité, ponctuellement, en loi de finances rectificative en fin d'année, ce qui pose d'évidents problèmes lorsque le produit collecté ne donne pas lieu à un supplément de répartition.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'origine, les conditions et la justification du prêt de long terme à TDF, de 19,655 millions d'euros à la fin 2002, consenti en 1992 pour 28 millions d'euros, remboursé annuellement à hauteur de 1,08 million d'euros par TDF.

#### ***b) Le projet de budget pour 2004 : consolider le cœur des missions***

RFI voit la ressource publique qui lui est attribuée augmenter pour lui permettre de financer la poursuite de son activité, dans l'attente de la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens actuellement à l'étude et que votre Rapporteur spécial souhaite proche.

La rationalisation du dispositif de diffusion (poursuite du développement du réseau FM, renégociation des coûts de TDF en ondes courtes) et de production (poursuite du programme de numérisation) et la poursuite de la modernisation interne de la société constitueront pour RFI les principaux objectifs de l'année 2004.

Dans ce but, la dotation de redevance de RFI progresse de 2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. La subvention du ministère des Affaires étrangères à RFI est, quant à elle, en augmentation de 1,5 % (soit 1,05 million d'euros), afin de renforcer la présence de ses émissions au Moyen-Orient, et s'élève en 2004 à 71,4 millions d'euros. Globalement, les ressources publiques de RFI s'élèveraient à 124,8 millions d'euros, contre 122,7 millions d'euros inscrits en 2003. Les autres recettes de RFI ne représentent que 4 millions d'euros, sur un total de recettes de 128 millions d'euros.

Comme pour l'AFP, l'avenir à moyen et long terme de RFO passe notamment par la prestation de services de reportages vidéos pour la future chaîne d'information internationale, à condition naturellement que soit optimisé le maillage géographique des différents partenaires. En particulier compte tenu des compétences

de RFI en radio de langue arabe, il serait préjudiciable que celle-ci soit écartée du projet, et ce quel que soit son devenir vis-à-vis de Radio-France.

### *c) La question des locaux de RFI*

A court terme, RFI, société locataire de Radio France, est également concernée par l'évacuation de la zone interdite de la Maison de Radio-France elle-même, à raison de 383 m<sup>2</sup> d'archives et 325 m<sup>2</sup> de bureaux et studios. Conformément aux accords passés entre les deux entreprises, Radio France, dans le cadre de son déménagement, s'est engagée à mettre à la disposition de RFI la surface nécessaire à la reconstitution de son studio frappé par la mesure d'évacuation.

Par ailleurs, RFI a confirmé à Radio France son intention de quitter la Maison de Radio France et de déménager l'ensemble de ses services vers un nouveau siège. Cette opération, économique pour RFI à terme, et qui permettrait à Radio-France, selon RFI, d'utiliser ses emprises libérées comme espaces « tampons » pour ses travaux de réhabilitation, aurait cependant un coût au départ non négligeable au regard des moyens de la chaîne : elle nécessiterait un **investissement de 15 millions d'euros**, essentiellement constitué de travaux, le déménagement lui-même n'étant estimé qu'à un demi-million d'euros.

## **D.- QUELLES AMELIORATIONS POSSIBLES DE LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC ?**

### **1.- Le contrôle a priori : une modalité de contrôle justifié par le financement majoritairement par l'impôt**

En premier lieu, il convient de souligner que, quelle que soit la qualité de la direction des groupes France Télévisions ou Radio-France, ces organismes **ne peuvent être totalement assimilés à des entreprises classiques du point de vue de leur gestion.**

D'une part, ils font l'objet d'une **régulation** particulière par l'organisme totalement indépendant qu'est le CSA, qui nomme une partie importante des membres de leur conseil d'administration. D'autre part, leurs personnels sont le plus souvent régis par des **conventions collectives** qu'il est difficile de faire évoluer et qui s'apparentent au statut de la fonction publique. Par ailleurs, ils ne sont que très partiellement responsabilisés sur leurs recettes puisque l'essentiel provient de la redevance. En conséquence, elles n'ont pas d'exigences vitales en termes de rentabilité et de distribution de dividendes, si ce n'est la contrainte politique de respecter leur équilibre financier et budgétaire. De surcroît, s'agissant des relations avec les fournisseurs, celles-ci sont nécessairement perturbées par la faible incertitude concernant la croissance des ressources prévues. Enfin, la **concurrence** existante demeure **fermée et limitée** à un petit nombre d'acteurs oligopolistiques, dans le sens où la capacité de nouveaux entrants à absorber une partie de la rente publicitaire est limitée par de multiples facteurs (réglementation, régulation, fréquences disponibles, « ticket d'entrée » pour l'investissement initial, ...).

L'ensemble de ces facteurs **justifie que les postes de dépenses importantes fassent l'objet**, d'une manière adaptée, **d'un suivi financier indépendant de la direction de l'entreprise.**

Pour autant, ce contrôle ne doit pas excessivement alourdir la gestion d'organismes dont il est par ailleurs exigé de substantiels efforts d'économie, notamment par l'intermédiaire de la démarche du contrat d'objectifs et de moyens, lorsqu'elle a été mise en oeuvre.

En l'occurrence, les entreprises de l'audiovisuel public font l'objet d'un contrôle *a priori*, sous la forme principal du contrôle d'État. Celui-ci exerce plusieurs fonctions, avec des pouvoirs différents :

- un visa suspensif sur les rémunérations brutes annuelles supérieures à 70.000 euros. Pour l'ensemble de l'audiovisuel public, la mission de contrôle d'État vise environ 250 dossiers de rémunération chaque année pour l'ensemble de l'audiovisuel public;

- un avis simple sur les contrats importants, dépassant 2 millions d'euros, soit environ 100 à 120 dossiers par an ;

- un rôle général d'appréciation, pour le compte du ministère chargé des finances, de la gestion de l'entreprise, et d'analyse pour l'aide à la décision stratégique du point de vue de la tutelle financière.

Les modalités de fonctionnement du contrôle d'État font l'objet de critiques récurrentes de la part des directions des entreprises qui y sont soumises, portant notamment sur le trop grand nombre de décisions qui lui sont soumises.

*A contrario*, **l'amélioration de la « gouvernance » des entreprises de l'audiovisuel public plaiderait pour la mise en place d'organes de réflexion stratégique, impliquant les différents acteurs concernés** (direction du groupe, tutelles, agence des participations de l'État, ...) qui font peut-être actuellement plutôt défaut.

## **2.- Des évolutions nécessaires : plus de souplesse de gestion, mais aussi plus de responsabilités ?**

Dans le sens de l'amélioration de la qualité de la relation de l'entreprise avec l'État actionnaire, il apparaîtrait donc opportun à votre Rapporteur spécial :

- d'une part, au minimum, d'alléger la contrainte administrative limitant la souplesse de gestion de l'entreprise en **relevant les seuils à partir duquel le contrôle s'exerce**, en prévoyant la mise en place d'un examen plus collégial des rémunérations les plus importantes dans le cadre d'un comité des rémunérations. Celui-ci, à construire, pourrait par exemple délibérer sur le rapport du contrôleur d'État, mais en présence des représentants de la tutelle, qui aujourd'hui ne connaissent de la rémunération que des présidents et directeurs généraux ;

— et, d'autre part, d'**accroître l'espace et le temps dévolu à la réflexion stratégique sur les grands enjeux** que doivent affronter les organismes considérés. Ces enjeux stratégiques ne manquent pas, même si la rapidité de l'évolution de la technologie, du paysage audiovisuel et des habitudes de consommation audiovisuelle imposent que la stratégie de moyen terme ne puisse être considérée comme figée et définitive pour dix ans, mais fasse l'objet de révisions régulières. Cette particularité contribue précisément à justifier la nécessité d'une organisation de cette réflexion, dépassant une gestion qui, sinon, ne peut que demeurer excessivement orientée par le court terme.

Enfin, votre Rapporteur ne peut que s'associer aux observations régulièrement formulées par le président de France Télévisions, et confirmées lors de son audition du 27 mai 2003 par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur « les entreprises publiques et l'État actionnaire », concernant les **lacunes de la procédure de fixation de la norme globale d'évolution de la masse salariale**. En effet, la CICS (Commission interministérielle de coordination des salaires) ne se réunit, de manière systématique, qu'à l'automne, ce qui interdit de fait d'une part que les entreprises dotées d'un statut de société de droit commun satisfassent à leurs obligations de négociations salariales dans les quatre premiers mois de l'année, et, d'autre part, disposent d'une visibilité suffisante pour gérer ces négociations. En outre, il serait sans doute de meilleure gestion, du moins pour l'entreprise elle-même, que les normes servant de cadrage à la négociation soient simplement approuvées par le conseil d'administration, comme l'a d'ailleurs suggéré le rapport précité de M. René Barbier de La Serre.

Naturellement, de telles évolutions exigent d'être accompagnés par un **renforcement significatif des dispositifs d'audit interne**, ce qui semble être le cas, notamment pour France-Télévisions, qui a récemment mis en place une direction de l'audit. Celle-ci pourra, pour 20 % de ses activités et de ses moyens (6 personnes à terme), être utilisée à la demande des directions générales des filiales du groupe.

### **3.- Quel rôle des conseils d'administration ?**

En ce qui concerne le rôle des conseils d'administration, la question est souvent évoquée de leur capacité à jouer pleinement leur rôle.

En réalité, au-delà de la qualité intrinsèque des personnes qui en sont membres, cette capacité tient surtout à la politique décidée par la direction des entreprises quant au périmètre des décisions soumises à ces organes délibérants.

Concernant France-Télévisions, comme en principe l'ensemble des entreprises publiques, ses statuts permettent d'ores et déjà au conseil d'administration d'intervenir sur les décisions majeures de l'entreprise, par exemple les prises de participation, qui lui sont obligatoirement soumises quel qu'en soit le montant. De même, les projets de contrats, notamment d'animateurs producteurs sont en principe soumis systématiquement au conseil d'administration, dès lors qu'ils comprennent des clauses particulières (pluriannualité, clauses d'audience, ...), ce qui en évite une gestion trop personnelle par la direction de l'entreprise.

A titre d'exemple, s'agissant d'Arte, il est cependant sans doute significatif de constater que, lorsque le Président du conseil de surveillance d'Arte-France a présenté, le 22 octobre 2002, un projet de financement par Arte, – donc par la redevance audiovisuelle –, d'un projet de mécénat en faveur du lycée franco-afghan de Kaboul pour la réhabilitation de son auditorium, pour un montant maximum de 100.000 euros, la représentante de la tutelle technique (la direction du développement des médias) a remercié la direction d'avoir inscrit le dossier à l'ordre du jour, ce qui a permis à la représentante de la tutelle financière de souligner qu'une telle opération devait demeurer exceptionnelle. En effet, l'objet de la demande était à vrai dire assez éloigné de la mission de la société même si la finalité de l'action n'était pas par elle-même contestable. Mais les réactions mentionnées laissent à penser que les pratiques en la matière auraient pu être moins transparentes.

## E.– LA PROBLEMATIQUE DES CHARGES DE PERSONNELS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

### 1.– Quel niveau de rémunération des personnels ?

Bien que le calcul représente un effort significatif, les chaînes de télévision, à l'exception donc des radios, ont été en mesure de transmettre une représentation statistique des rémunérations sur une base comparable (rémunération brute moyenne par décile croissant). Il en ressort de très **nettes disparités** entre les sociétés et les chaînes, qui témoignent :

- pour Arte, qui n'est pas couverte par les conventions collectives applicables à l'audiovisuel public, de rémunérations globalement plus faibles,
- pour France 5, qui n'est pas non plus couverte par ces conventions collectives, d'une pyramide des rémunérations beaucoup moins écrasée dans ses rémunérations les plus faibles, avec une amplitude plus courte,
- d'une très nette hiérarchie France 5 / France 3 / France 2,
- d'un niveau des salaires les plus faibles qui demeure très convenable pour une entreprise publique parfois considérée comme peu généreuse (2.055 euro/mois pour les 10 % des personnes les moins bien payés de France 3).

#### VENTILATION DES REMUNERATIONS BRUTES ANNUELLES MOYENNE PAR DECILE EN 2002

(en euros)

Rémunération brute moyenne du décile	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Arte-France	23.171	26.526	29.410	31.902	34.948	38.576	42.413	48.091	55.817	59.563
France 2	25.445	31.283	35.081	38.263	41.244	44.700	47.721	52.014	58.782	89.042
France 3	24.658	29.370	32.668	35.599	38.778	41.996	45.497	50.499	58.180	82.911
France 5	21.917	24.878	26.780	28.424	30.585	32.510	36.332	45.955	59.352	83.307
RFO (*)	<24.516	26.244	29.244	31.878	34.320	36.318	38.256	40.926	45.720	79.692

Source : entreprises

(\*) Sur une base forfaitisée entre le haut et le bas de chaque fourchette

## **2.- Le constat attendu sur les conventions collectives applicables à l'audiovisuel public**

Votre Rapporteur spécial a formulé à l'automne dernier 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<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Par un courrier du 12 octobre 2002, le Premier président de la Cour des comptes a très rapidement pu faire savoir au Président de la Commission des finances que la Cour répondrait favorablement à cette demande d'enquête, **qui a été inscrite au programme de travail de la Cour de 2003**.

Après les phases classiques d'instruction et de contradiction qui se sont conclues par l'audition le 18 septembre dernier de plusieurs présidents des organismes concernés (France-Télévisions, Radio-France, RFI et l'INA), mais pas de RFO ni surtout de la tutelle, la Cour a transmis le 15 octobre à la Commission des finances de l'assemblée nationale le résultat définitif de son enquête. Celui-ci fera l'objet d'un rapport ultérieur, dans le cadre de la mission de contrôle permanent incombant à votre Rapporteur spécial, et élargie à la question des charges de personnels de l'audiovisuel public, industrie de main d'oeuvre, et de ses conséquences sur la gestion des organismes respectifs.

## **3.- La question liée des intermittents dans l'audiovisuel public**

Le recours aux intermittents, donc à un financement en partie supporté par le régime d'assurance-chômage, est justifié pour certains postes, pour lesquels le contrat d'usage répond à un besoin spécifique, comme pour les métiers de techniciens liés à la production d'émissions ponctuelles. Il l'est naturellement moins lorsqu'il s'agit de remplir des fonctions permanentes, comme l'information, ou la régie finale des chaînes.

Une étude, actuellement en cours, montre que le recours aux intermittents du spectacle sous la forme du contrat d'usage, est **très variable, et pour certains, considérable, puisqu'il va de 4 %, pour l'INA, à 35 %, pour TV5**.

Pour autant, l'intensité de ce recours à des non-permanents n'est pas telle, avec un niveau moyen d'environ 20 % <sup>(10)</sup>, qu'elle laisse à penser que rien ne pourrait être fait pour remédier à cette situation de fait. En particulier, on peut s'interroger sur l'opportunité du recours de l'INA à des intermittents pour assurer, principalement, de la formation professionnelle. RFI et Radio-France apparaissent, pour leur part,

---

<sup>(10)</sup> Les calculs ont été effectués en nombre de jours de travail par an, sur l'hypothèse de 190 jours de travail par an pour les salariés permanents, hypothèse très inférieure au taux semble-t-il retenu par France-Télévisions, de 64 jours de travail annuel par personne. Le taux de 20 % correspond à 534.000 jours d'intermittents en 2002, rapportés à 13.954 salariés permanents, soit environ 2,6 millions de jours de travail.

relativement modérées dans leur recours à l'intermittence. La question apparaît évidemment plus difficile pour RFO, France 3, et même, sinon surtout, France2.

**ESTIMATION DE LA PROPORTION D'EMPLOI DE  
SALARIÉS INTERMITTENTS RAPPORTÉ AUX SALARIÉS  
PERMANENTS**

<b>Jours de travail d'intermittents/jours de travail de permanents</b>	<i>En %</i>
INA	4
Arte	6
France 5	8,5
RFI	9,8
Radio-France	17
RFO	24
France 3	24,7
France 2	27
TV5	35

Cette première estimation conduira votre Rapporteur spécial à prévoir des développements plus complets dans le cadre des réflexions qu'il pourra mener et des propositions qu'il sera en mesure de faire à la suite des conclusions de l'enquête demandée à la Cour des comptes. Il devrait pouvoir s'appuyer utilement sur les premiers résultats, attendus pour la fin du mois d'octobre, de la mission confiée à M. Bernard Gourinchas, Président de l'Association des employeurs de main-d'œuvre du secteur audiovisuel public, par le ministre de la Culture et de la communication, sur la question du recours aux intermittents du spectacle dans l'audiovisuel public.

Il convient, en l'espèce, de souligner que **recours aux intermittents et rigidités des conventions collectives constituent deux aspects d'un seul et même problème** : le recours aux intermittents est économiquement nécessaire pour tenir les contraintes d'évolution de la masse salariale des personnels permanents. Inversement, il est de notoriété publique que la « permanentisation » d'intermittents impose de recruter de nouveaux intermittents. En effet, la planification du travail d'un salarié permanent est nettement moins souple que celle d'un intermittent, ce qui a pour effet de générer des risques de sous-emploi et de perte de potentiel difficile à mesurer précisément, mais qui atteint **sans doute entre 20 et 40 jours par an !**

**F.— LA BAISSÉ RÉGULIÈRE DES COÛTS DE DIFFUSION ANALOGIQUE**

Votre Rapporteur spécial a relevé, l'an passé, le fait que la plupart des organismes auditionnés ont souligné le caractère élevé, sinon excessif, du moins de leur point de vue, des coûts de TDF dont les contrats dits de « télédiffusion » recouvrent deux natures de prestations : le service de transport et le service de diffusion.

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<sup>(11)</sup>, soit 7,4 % des charges d'exploitation du groupe** (dont 87 % des coûts en 2002 pour le service de diffusion, et 13 % pour le service de transport), avait 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 ensuite sans support contractuel, 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).

Le contrat finalement signé entre France Télévisions et Télédiffusion de France pour une durée de 7 ans (du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 décembre 2008), permet des économies, réalisées essentiellement sur le service de diffusion, poste principal des dépenses. Avec une hypothèse de glissement annuel des prix de 1,5%, **le contrat devrait dégager sur la période 2002-2005 un montant cumulé d'économies d'environ 47,4 millions d'euros, soit 8,3 % du montant total du contrat durant cette période**, par rapport à ce qu'aurait coûté la prestation dans les conditions non renégociées du contrat antérieur.

Cela devrait permettre d'atteindre les objectifs d'économies prévus dans le contrat d'objectifs et de moyens du groupe : **sur l'ensemble de la période du contrat de sept ans, les économies cumulées pourraient s'élever à 79,4 millions d'euros.**

## **G.- LE RENFORCEMENT DE LA LEGITIMITE DU SERVICE PUBLIC**

Au moment de confirmer la volonté politique de **lever un impôt uniquement et directement affecté au financement de l'audiovisuel public**, il apparaît indispensable de répondre préalablement à deux questions de principe : **quelle est la mission et la spécificité attendue de l'audiovisuel public ?** Découle de cette première question une seconde : celle des **moyens à utiliser pour parvenir à la mettre en œuvre**, et, plus généralement, **du coût du service public** de l'audiovisuel.

### **1.- Le contenu des programmes : l'exigence incontournable d'un supplément de spécificité**

La première spécificité qui peut être attendue du service public est celle des contenus. Les contrats d'objectifs et de moyens, comme les cahiers des charges, permettent de fixer aux entreprises des objectifs clairs, et si possible quantifiés, en la

---

<sup>(11)</sup> Selon France-Télévisions.

matière. **Le service public les respecte globalement**, comme le montrent les rapports sur l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens.

Au-delà, le rapport de Mme Catherine Clément, remis à l'automne dernier au ministre de la Culture et de la communication, a conduit à inciter à **développer sur le service public une offre culturelle plus riche**. La révision en cours de négociation du contrat d'objectifs et de moyens de France 2 prévoira des engagements en ce sens. Votre Rapporteur spécial tiendra toutefois, pour sa part, à souligner qu'il conviendra d'éviter en l'occurrence de n'avoir qu'une vision trop traditionnelle de la culture, en évitant de ne la résumer qu'aux Beaux-arts classiques. Inversement, il ne peut que se féliciter de la présence d'émissions d'accès à la culture classique que constitue, programmées à un horaire sensible, des émissions comme d'Art dare.

*A contrario*, votre Rapporteur spécial estime qu'il serait opportun que **les émissions de France 2 et France 3 qui s'éloignent le plus de la mission de service public de ces deux chaînes fassent l'objet d'un réexamen sérieux**. S'il est admissible de supporter une légère baisse d'audience en compensation de la qualité des programmes, le même raisonnement devrait valoir pour les émissions qui, sans appartenir expressément à la catégorie, définie limitativement, de la télé-réalité, s'apparentent aux pratiques les plus contestables du secteur privé. Sans tomber dans la défense d'un ordre moral anachronique, votre Rapporteur spécial juge utile de renvoyer à la lecture du rapport de la Médiatrice commune pour les programmes, accessible à tous sur le site *internet* de France télévisions, dont sont extraits les passages suivants. Malgré une présentation systématiquement nuancée, ils attestent bien que la recherche de l'audience populaire ne signifie pas la satisfaction à tout prix, mais exige un minimum de respect, sans exception, vis-à-vis des spectateurs et de l'esprit du service public qu'attendent les redevables.

**Pour ne prendre que trois émissions, parmi les plus connues ....**<sup>(12)</sup>

**« 1.- C'est mon choix - (France 3) - 3 382 courriers électroniques**

*Controversée entre toutes, l'émission suscite des réactions très contrastées*<sup>(13)</sup>.

*Pour certains téléspectateurs, France 3 est une chaîne publique, chargée de missions spécifiques d'éducation, de pédagogie, d'ouverture d'esprit et l'émission. « C'est mon choix » n'y a pas sa place. Il s'agit là pour eux, d'une dérive vers la vulgarité, les sujets racoleurs, dont la seule explication leur paraît être « la course à l'audimat. » La tendance s'est alourdie sous l'effet des multidiffusions de l'été.*

*Une autre catégorie de téléspectateurs apprécie l'émission qu'ils trouvent distrayante, drôle, permettant aux gens de s'identifier à certaines situations mais, dans les courriers, l'impression générale est nuancée à cause de certains thèmes, à la façon de mener les débats, à l'attitude de l'animatrice à l'égard de certains invités ou celle des spécialistes intervenant dans l'émission pour dire leur point de vue et livrer des interprétations sur les situations des invités.*

*La psy intolérante : Les interventions d'une psychologue ont provoqué un afflux de protestations. Dans les messages des téléspectateurs qui ont réagi, on trouve ces mots : « provocation, intolérance, manque de respect, agressivité, aucune écoute, sentiment de mépris. »*

<sup>(12)</sup> Ces extraits doivent être appréciés à l'aune de l'introduction du rapport lui-même, qui insiste sur le fait que « le temps des « râteaux invétérés » – s'il a jamais existé – est révolu. (...) ».

<sup>(13)</sup> Certes, le format de l'émission a été légèrement revu, deux jours par semaine, depuis l'automne 2003, pour prendre la forme inverse dénommée « Ce n'est pas mon choix ». Il demeure que, globalement, les observations recueillies par la Médiatrice ne paraissent guère suivies d'effets...même si la direction de la chaîne reste évidemment libre de sa programmation.

## **2.- « Vie privée, vie publique » - (France 3)**

*Les courriers se suivent et ne se ressemblent pas. Aux remerciements émus succèdent des déceptions amères et des remontrances sur les manquements à l'esprit de service public réputé souffler sur cette émission qui aborde les thèmes de société avec doigté et habileté.*

*Les thèmes de la rentrée ont fait réagir vivement des téléspectateurs se retrouvant pour dénoncer l'hypocrisie de celle en qui ils ont plutôt confiance pour leur faire connaître et exposer avec humanité des histoires douloureuses ou hors normes.*

*Patrick Henry : L'émission consacrée à Patrick Henry a suscité un courrier douloureux. Dès avant la diffusion. Nous l'avons regardée et il nous apparaît que les bandes-annonces ont fait beaucoup de tort à l'émission qui demandait mille précautions. Il n'est pas scandaleux que le service public se penche sur le cas de cet homme et aborde la question en effet très délicate de la remise en liberté d'un criminel et dans le cas présent d'un infanticide. La question des longues peines concerne toute la société. Y consacrer une émission est légitime. L'homme a montré qu'il ne savait pas quoi faire de sa liberté, sauf à en mésuser.*

*Cela n'a pas facilité les choses. Mais l'émission était différente dans son traitement que ne le laissaient penser les bandes-annonces et la promotion entendue à la radio. C'est dommage, car il était courageux, cohérent avec les missions du service public de vouloir aborder le problème. On ne peut ignorer que le meurtre d'un enfant est le tabou absolu dans la plupart des sociétés. De ce fait, interviewer un criminel, lui consacrer une émission dépasse l'entendement des téléspectateurs. C'est, selon leurs dires, indécent, choquant, déplacé, sur une chaîne de service public et à une heure de grande écoute.*

## **3.- « Tout le monde en parle » - (France 2) 1.583 courrier électroniques**

*L'émission dispose de sa propre messagerie ce qui a considérablement réduit le nombre de messages chez la médiatrice. Les principaux reproches faits à cette émission : les thèmes abordés et le mélange des genres, la façon de mener les débats sur les sujets graves, le choix de certains invités. On note que les protestations sont d'autant plus virulentes que le sujet est brûlant ou douloureux, et aussi que les reproches sont parfois accompagnés de regrets : regrets que l'émission dont on apprécie l'originalité et la créativité ne sache pas respecter certaines personnes ou certaines situations.*

*L'émission qui a provoqué le plus de courriers de protestation est celle qui avait pour invité Thierry Meyssan, auteur d'un ouvrage très controversé sur l'attentat du 11 septembre 2001 à New-York, diffusée le 16 mars 2003 (...).*

*La situation au Proche Orient et le conflit israélo-palestinien sont souvent abordés dans l'émission. Les personnes présentes, experts, auteurs, politiques, artistes, sont invitées à exprimer leur point de vue. Ils en ont un sur ce problème brûlant qui ne laisse personne indifférent, à commencer par les téléspectateurs, très mobilisés à chaque fois, bouleversés, douloureux, concernés, virulents comme on peut l'être lorsqu'on entend sans pouvoir se mêler de la conversation.*

*(...)*

*Magazine mêlant volontairement, comme le fait la presse écrite, sujets graves et légers, il n'a pas échappé aux téléspectateurs que l'émission doit respecter certaines règles, celles qui s'imposent à tous les programmes et pas seulement aux journaux d'information. Par exemple dans les périodes électorales...*

*Revient souvent le reproche du traitement de questions d'actualité par ceux qui se trouvent là ce jour là. Il en résulte des prises de position personnelles auxquelles il est ainsi fait un écho considérable. »*

## 2.- La présence de la publicité : optimiser la durée et sa répartition dans la journée ?

La redevance a pour objet de permettre une relative indépendance vis-à-vis de l'audience, en affranchissant les entreprises bénéficiaires de la contrainte publicitaire. Dans cette perspective, l'intensité de la présence de la publicité constitue évidemment un paramètre essentiel. **La publicité ne devrait en aucun cas constituer plus qu'un adjuvant**, aux limites bien définies. Cet adjuvant est utilisé également parce qu'il existe, dans l'auditoire du service public, un certain goût pour la publicité, même si celui-ci ne doit pas être surestimé.

Or, malgré la réduction des durées horaires de publicité opérée progressivement en 2000 et 2001, de 12 à 8 minutes par heure glissante, **les pratiques d'optimisation des recettes commerciales par France Télévisions n'ont pas permis de réellement opérer de distinction claire avec les chaînes privées**, du moins à la hauteur du coût de la compensation par l'État.

En conséquence, deux voies pourraient être explorées.

La première consisterait à **accroître la différence relative avec le secteur privé en autorisant à celui-ci un nombre de coupures plus grand**, dans la limite des contraintes fixées par la réglementation européenne (cf. *infra*).

La seconde aurait pour objet de **répartir différemment** le volume de publicité sur le service public, en créant par exemple des espaces préservés de toute publicité. Cette option pourrait être mise en œuvre d'une manière relativement simple, et pour un coût non négligeable mais significatif, au moins en ce qui concerne les **émissions destinées aux plus jeunes**.

En effet, ceux-ci ne bénéficient jusqu'à présent d'aucune chaîne dépourvue de publicité, alors qu'il est prouvé par de multiples études que la capacité du petit enfant à distinguer fiction et réalité est faible, et que la pression de consommation sur les enfants peut être considérée comme très supérieure à celle pesant sur les adultes. Les enfants sont, par ailleurs, des prescripteurs puissants pour la famille, ce qui fait d'eux une cible particulièrement tentante pour les annonceurs.

Aujourd'hui, selon les informations transmises à votre Rapporteur, France 5 a d'ores et déjà entamé une **démarche de réduction, sinon de suppression, de la publicité dans le cadre de ses programmes enfants**. Étendre cette démarche à France 2 n'aurait qu'un coût faible (5 millions d'euros), compte tenu que celle-ci n'est pas destinée à viser les enfants, mais les adolescents et les jeunes adultes. Le coût le plus élevé serait pour France 3, puisqu'il s'élèverait en 2002 à 42,9 millions d'euros, selon les données de la chaîne.

La **compensation de cette perte de recettes** pourrait être trouvée soit dans un léger relèvement de la durée de la publicité autorisée, pour France Télévisions, sur un créneau de *prime-time* pendant lequel les prix sont élevés, – mais qui ne serait pas nécessairement plus perceptible que ne l'a été l'abaissement de la durée sur ce même créneau –, soit dans le relèvement des tarifs unitaires de la publicité déjà constaté depuis quelques temps, et susceptible de s'accroître avec l'ouverture de certains secteurs interdits à télévision. Elle pourrait également être trouvée dans le supplément de produit résultant de la réforme attendue de la collecte de la redevance.

### 3.- Quel coût du service public pour un financement par l'impôt ?

Considérant que l'appréciation des moyens mis en œuvre pour le service public ne devaient servir qu'à remplir la mission attendue de celui-ci, et pas les frais des structures publiques chargées de l'accomplir, votre Rapporteur spécial avait souhaité **connaître le coût analytiquement attribuable aux missions de service public des chaînes de France télévisions**. Cette question est devenue essentielle dans le contexte de la transformation de la redevance en imposition de toute nature, soumise dans son ensemble, barème compris, à l'approbation annuelle du Parlement.

#### *a) Une réponse de France-Télévisions qui appelle des analyses complémentaires*

La direction de ces entreprises n'a pas souhaité répondre explicitement à cette question, au motif qu'elle ne s'estimait **pas en mesure de faire le départ entre les programmes de service public et les autres**, et que, comme l'avait constamment défendu le Gouvernement français devant les autorités communautaires, et comme l'acceptait implicitement la Commission européenne, *« c'est l'ensemble de la grille de chacune des chaînes du groupe France Télévisions qui est de service public et répond aux missions de service public qui lui ont été confiées par la loi, les cahiers des missions et des charges et le contrat d'objectifs et de moyens »*.

Cette réponse, dont on comprend bien la justification, n'est cependant pas entièrement satisfaisante pour votre Rapporteur spécial qui doit évaluer si l'utilisation des fonds publics répond au mieux à l'objectif pour lequel ils sont accordés, notamment dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, fondée sur **le principe de l'évaluation des moyens prévus au regard de leur finalité, quantifiée par des indicateurs**.

En particulier, certains genres de programmes ne paraissent pas nécessairement justifier l'approche globalisante ainsi proposée, notamment lorsqu'il peut être supposé que leur présence s'explique essentiellement par leur apport en terme de recettes de publicité, drainée par une audience recherchée par les annonceurs (cf. *supra*).

Sur un autre point, votre Rapporteur spécial fera quelques remarques, qui appelleront sans doute, ultérieurement, des développements plus complets :

– pour des programmes ayant la même durée, une cible de public analogue, une audience proche sur le câble et le satellite, et une qualité pas nécessairement si différente, la chaîne **Arte a un budget global de près de 400 millions d'euros, alors que Paris première se contente de 30 millions d'euros de budget de fonctionnement**. Même si nombre de facteurs concourent à expliquer cet écart, il n'en demeure pas moins qu'il suscite l'interrogation ;

– *a contrario*, rapporté au taux d’audience respectif, le coût d’Arte n’est pas si supérieur à celui de France-Télévisions <sup>(14)</sup> ;

– la problématique de l’**externalisation de la production de France 3**, au regard du coût du service public, mériterait d’être creusée, si l’on considère les différences de montants de certains devis de production, interne et externe, présentés à votre Rapporteur spécial. A cet égard, il n’est pas sans intérêt de relever que, par exemple **pour France 3, le coût de grille** (688,6 millions d’euros) comprend **39,3 % de masse salariale, en forte croissance en 2003** par rapport à 2002, où ce taux ne s’élevait qu’à 36,6 %, en raison du développement régional, et du rapatriement en interne de la production de certaines émissions. La télévision publique, notamment France 3, avec son organisation en rédaction nationale, grille régionale, productions internes du programme national, est en effet une industrie de main-d’œuvre et de matière grise, dont l’augmentation des coûts explique, en partie, paradoxalement, la croissance du coût de la grille, considérée par ailleurs comme un critère de qualité, et un paramètres de comparaison avec la concurrence.

COUT DE LA GRILLE DECOMPOSE PAR NATURE DE DEPENSES

(en millions d’euros)

	2001	2002
Coût de la grille	675,4	688,6
Masse salariale	247,0	270,8
Achats de programmes et de droits de diffusion	237,4	214,5

Source : France 3

**b) La dérive maîtrisée des contrats des animateurs-producteurs**

La question des contrats des animateurs-producteurs des chaînes du service public fait partie des interrogations récurrentes, depuis que des investigations, tant de la Cour des comptes, que de l’un des prédécesseurs de votre Rapporteur spécial, M. Alain Griotteray, a rendu publiques certaines pratiques critiquables en vigueur à l’époque.

Il est indispensable de vérifier régulièrement que celles-ci ne réapparaissent pas, eu égard à leur incidence particulièrement désastreuse dans l’opinion publique, qui pourrait les assimiler, bien qu’exceptionnelles, à un laxisme de gestion inadmissible pour un service public financé très majoritairement par l’impôt.

Interrogées par votre Rapporteur spécial, les directions des chaînes de France télévisions ont, à cet égard, indiqué que :

– l’importance financière de cette question ne doit pas être surestimée. Pour **France 2**, les contrats d’animateurs-producteurs représentaient <sup>(15)</sup> en 2002-2003, **12,2 % du chiffre d’affaires et 10,5 % du volume en heures**. Dans la nouvelle grille 2003-2004, ces mêmes proportions seraient **ramenées respectivement à**

<sup>(14)</sup> En suivant un raisonnement basique, pour France Télévisions, une audience de 39 % pour un coût de 1,544 milliard d’euros représente 39,5 millions d’euros par point d’audience. Pour Arte, 194 millions d’euros pour une audience de 3,5 % représentent 55,6 millions d’euros par point. Le rapport n’est donc supérieur que de 41 %. Mais il faut relever que la France ne supporte que la moitié du coût... En prenant en compte le coût global, le coût par point d’audience serait de l’ordre de 100 millions d’euros par point d’audience. Par ailleurs, la question posée en ces termes devrait surtout intéresser le partenaire allemand, compte tenu de la modestie de l’audience d’Arte dans ce pays.

<sup>(15)</sup> sur une base excluant les sports et l’information.

**11,5 % et 10,4 %.** Pour France 3, les contrats d'animateurs-producteurs, peu nombreux, ne représentent que 1,5 % environ du coût de grille ;

– les **clauses d'audience** ont été introduites, en particulier pour les contrats pluriannuels, pour les émissions hebdomadaires et quotidiennes, c'est-à-dire dès lors qu'il existe un risque important de pérennisation d'un programme coûteux sans le résultat escompté. Ces clauses sont considérées par les chaînes comme suffisamment exigeantes pour être applicables ;

– la **pluriannualité**, qui peut être utile en cas de succès de l'émission dans la mesure où elle évite une renégociation coûteuse en cas de prolongation, a néanmoins été sensiblement réduite, un certain nombre d'émissions étant passées sous un régime d'annualité.

Ces déclarations des chaînes apparaissent rassurantes. Pour autant, elles n'excluent pas la possibilité d'une corroboration par une vérification sur pièces et sur place, si le besoin s'en faisait sentir.

#### **4.– Des améliorations à poursuivre en matière de représentation des clients usagers**

Dans le prolongement des demandes formulées l'an passé par votre rapporteur spécial sur l'insuffisante représentation des téléspectateurs dans l'évaluation des programmes des chaînes publiques au regard du paiement de la redevance, France Télévisions et Radio-France ont pris des initiatives qu'il convient de souligner. Celles-ci sont d'autant plus importantes qu'elles s'inscrivent dans une **logique d'évaluation qui sous-tend l'ensemble de la réforme budgétaire** prévue par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

En premier lieu, votre Rapporteur spécial se félicite de ce que France Télévisions ait enfin **retenu l'idée d'effectuer un effort de pédagogie et d'information sur l'utilisation qu'elle fait des ressources publiques qui lui sont confiées**, et en quoi le financement public est ainsi justifié. L'émission « C. dans l'air » devrait notamment constituer, en novembre prochain, sur France 5, le support d'une discussion sur ce sujet. Ce thème d'émissions, permettant au groupe de rendre compte directement à ses financeurs, que sont ses spectateurs, devrait ensuite être repris, l'année suivante sur une autre chaîne. France Inter devrait en principe faire de même, dans le cadre de ses propres programmes, après le débat budgétaire portant sur la redevance.

Par ailleurs, l'effort de recueil et de prise en compte des opinions des auditeurs et spectateurs s'est concrétisé suivant plusieurs modalités :

– publication de la charte de l'antenne en juin 2002 ;

– renforcement significatif des services en relations avec les téléspectateurs, notamment à la suite de la définition de la stratégie et de l'organisation d'une nouvelle fonction « relations avec les téléspectateurs », avec un budget de 2 millions

d'euros en 2002, incluant l'appui d'un centre de contacts externes, situé à Poitiers, sur la zone d'activité du Futuroscope ;

– création, simultanément, d'un bureau des médiateurs, et mise à disposition du rapport des médiateurs de l'information et de la médiatrice commune des programmes sur le site *internet* des chaînes.

En revanche, il demeure un point d'achoppement dans le dispositif public de représentation L'article 46 de la loi du 1<sup>er</sup> 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 présumés de non-représentativité d'une sélection de vingt personnes sur plusieurs millions de redevables, ce conseil **n'a pas vu le jour**.

Une réforme est **actuellement à l'étude**, depuis plusieurs mois, consistant à éviter le recours au tirage au sort, trop aléatoire sur un échantillon aussi faible, sur la population de l'ensemble des redevables de la redevance, mais en le **concentrant sur un panel de personnes qui se seraient portées volontaires pour participer à ce conseil**, en raison de leur goût pour la télévision. Cette démarche se rapprocherait de celle de la nomination des jurés du prix du livre Inter. A cet égard, il faut remarquer que la légitimité de ce jury n'est pas remise en question, et paraît même, pour certains observateurs, sensiblement moins arbitraire que les jurys composés de professionnels, qui font l'objet d'interrogations récurrentes sur leur mode de décision et leurs critères de choix.

Par ailleurs, le recours à une représentation intermédiée par les associations intéressées poserait la difficulté d'une multiplication possible des membres, compte tenu de la multiplicité des structures associatives potentiellement concernées : associations de spectateurs, associations familiales, associations d'enseignants, de producteurs audiovisuels, ...

Quoi qu'il en soit, il conviendra, dans le cadre d'un futur réexamen de la loi du 30 septembre 1986, par exemple dans le cadre de la discussion du « paquet télécoms », soit de modifier le dispositif en vigueur pour le rendre applicable, soit de mettre fin à la fiction juridique actuelle, en prenant la responsabilité de l'abroger avant d'avoir jamais pu le mettre en œuvre.