

N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 14

CULTURE ET COMMUNICATION

COMMUNICATION

Rapporteur spécial : M. PATRICE MARTIN-LALANDE

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : D'IMPORTANTES REFORMES DE STRUCTURE SONT ENGAGÉES.....	15
I.– UNE MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF A AMELIORER.....	15
A.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF DOIT ETRE SYNONYME DE LISIBILITE ACCRUE POUR LE BUDGET DE LA COMMUNICATION.....	15
1.– Le dispositif actuel est particulièrement insatisfaisant.....	15
2.– La nouvelle maquette assure des avancées significatives	16
B.– UNE MAQUETTE PERFECTIBLE	17
1.– Une maquette incomplète.....	17
<i>a) Mettre fin au caractère artificiellement interministériel de la mission « médias ».....</i>	<i>17</i>
<i>b) Regrouper l'ensemble des crédits au sein de la mission « médias ».....</i>	<i>18</i>
<i>c) Assurer la lisibilité du programme presse.....</i>	<i>19</i>
2.– Les conséquences de la réforme de la redevance.....	20
<i>a) La transformation des exonérations en dégrèvements</i>	<i>20</i>
<i>b) Le compte « avances aux organismes de l'audiovisuel public ».....</i>	<i>21</i>
C.– UN DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE INSUFFISANT	23
1.– La mesure de la performance de l'audiovisuel public proposée est satisfaisante mais peut être améliorée	23
2.– Des efforts significatifs doivent être faits concernant la mesure de performance des aides à la presse	25
II.– L'INDISPENSABLE REFORME DE LA REDEVANCE.....	27
A.– UN IMPOT PLUS JUSTE.....	27
1.– Le nouveau champ des exonérations	28
2.– La situation des personnes actuellement exonérés de redevance mais assujettis à la taxe d'habitation.....	29
3.– Le principe de compensation des exonérations de redevance	30
B.– UN IMPOT PLUS SIMPLE.....	31
1.– Inversion de la charge de la preuve : la déclaration sur l'honneur.....	31
2.– Une seule redevance par foyer	32
3.– Le paiement conjoint avec la taxe d'habitation.....	32

C.– UN IMPOT PLUS EFFICACE FACE A LA FRAUDE	33
1.– Le maintien des moyens de contrôle existant	33
2.– Des moyens de contrôle complémentaires	34
D.– UNE REFORME PARTICIPANT A LA MODERNISATION DE L'ÉTAT	34
1.– Le constat : un coût structurellement élevé	34
2.– L'indispensable reclassement du personnel dans de nouvelles missions	36
E.– UN DISPOSITIF BUDGETAIRE RENOUELE	37
1.– Le maintien d'une ressource affectée à l'audiovisuel public	37
2.– Le compte d'affectation spéciale est remplacé par un compte d'avances	38
III.– MODERNISER LE ROLE DES ACTEURS INSTITUTIONNELS.....	39
A.– LE PARLEMENT SORT RENFORCE DES EVOLUTIONS LEGISLATIVES CONCERNANT LA REDEVANCE	40
B.– DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS INDISPENSABLES	40
C.– MIEUX IMPLIQUER LE PARLEMENT EN AMONT DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS	42
CHAPITRE II : L'AUDIOVISUEL PUBLIC	45
I.– UNE PROGRESSION DES RESSOURCES MODEREE	45
A.– DES RESSOURCES PUBLIQUES PROGRESSANT MOINS QUE LES ANNEES PASSEES ...	45
B.– L'EQUILIBRE FINANCIER DE LA REFORME	47
1.– Les effets positifs de la réforme.....	48
2.– La baisse du taux à 116 euros	48
3.– La mise hors champ des résidences secondaires	48
4.– Le plafonnement des remboursements de dégrèvements	49
5.– Garantir les ressources pour 2005	49
6.– Il faudra probablement augmenter la compensation des dégrèvements pour 2006.	50
C.– LA PROGRESSION VOLONTARISTE DES RESSOURCES PROPRES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC PERMET UNE PROGRESSION DU BUDGET DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC DE 2,6 %	50
D.– LES MOYENS DE REGULATION DU SECTEUR	51
1.– La Direction du développement des médias (DDM) : une administration aux missions lourdes, mais aux moyens modestes	51
2.– Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	51
a) <i>L'exécution du budget 2004</i>	51
b) <i>Le projet de budget pour 2005</i>	52
II.– LA SITUATION DES SOCIETES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC	54
A.– FRANCE TELEVISIONS.....	55
1.– Le groupe.....	55
a) <i>Les engagements du contrat d'objectifs et de moyens sont globalement respectés</i>	55
b) <i>Une évolution de l'audience contrastée en 2003</i>	56
c) <i>L'intégration opérationnelle du groupe France Télévisions s'est poursuivie</i>	57

d) <i>Des résultats financiers très satisfaisants</i>	58
e) <i>Une évolution du périmètre du groupe</i>	58
2.– Les projets de budget des chaînes pour 2005	60
a) <i>France 2</i>	60
b) <i>France 3</i>	61
c) <i>France 5</i>	63
d) <i>RFO</i>	64
B.– ARTE	64
1.– Une audience en sensible amélioration	65
2.– Une situation budgétaire saine	65
3.– Le contrôle du GEIE-ARTE : une amélioration bienvenue	66
4.– Un budget 2005 difficile	66
C.– RADIO FRANCE.....	67
1.– Des résultats d'audience encourageants	68
2.– Une situation budgétaire saine	69
3.– Un dossier immobilier très sensible.....	70
4.– Des perspectives 2005 restreintes	72
D.– RADIO FRANCE INTERNATIONALE : UNE SITUATION BUDGETAIRE ENCORE FRAGILE POUR FAIRE FACE A DES MISSIONS FONDAMENTALES	73
1.– Des résultats financiers encore fragiles	74
2.– La modernisation de l'entreprise s'est néanmoins poursuivie.....	74
3.– Les perspectives 2005.....	75
4.– La nécessité d'un contrat d'objectifs et de moyens	75
E.– L'INA.....	76
1.– Une gestion financière assainie.....	77
2.– Un plan de numérisation et de sauvegarde ambitieux mais indispensable	77
3.– Un budget 2005 à la hauteur des enjeux	79
III.– 2005, ANNEE DE PROFONDE MUTATION POUR LE PAYSAGE AUDIOVISUEL FRANÇAIS ?..	81
A.– 2005 : ANNEE DE LANCEMENT DE LA TELEVISION NUMERIQUE TERRESTRE ?.....	81
1.– Le calendrier aujourd'hui prévu pour le lancement de la TNT	81
a) <i>Un lancement prévu dès mars 2005</i>	81
b) <i>L'organisation des multiplexes</i>	82
c) <i>La décision du Conseil d'État</i>	82
2.– Quelle place pour la télévision Haute définition sur la TNT ?	83
a) <i>La télévision haute définition, une évolution technologique incontournable</i>	84
b) <i>TNT et Haute définition</i>	85
3.– Les conditions de la réussite du lancement de la TNT	86
a) <i>Une offre publique enrichie</i>	86
b) <i>Une extension de l'offre gratuite privée</i>	87

c) <i>Une démarche promotionnelle volontariste</i>	87
B.– LE DEVELOPPEMENT DES TELEVISIONS LOCALES	88
1.– Un paysage audiovisuel local sous-développé	88
2.– Un plan de relance ambitieux	88
a) <i>L'assouplissement des règles d'intervention des collectivités territoriales</i>	88
b) <i>Des règles de contrôle des concentrations adaptées à la spécificité des chaînes locales</i> ...	89
c) <i>Les obligations des chaînes locales : des contraintes sensiblement allégées</i>	89
3.– Le déploiement de la télévision numérique terrestre : une chance pour les télévisions locales.....	90
4.– Les appels à candidature en cours	90
C.– LA CHAÎNE D'INFORMATION INTERNATIONALE : UN PROJET SUSPENDU ?	91
D.– LA NEGOCIATION D'UNE CONVENTION COLLECTIVE DE L'AUDIOVISUEL, PUBLIC ET PRIVE.....	93
E.– UN PREMIER BILAN DE L'OUVERTURE DES SECTEURS INTERDITS	94
a) <i>les annonceurs de presse</i>	95
b) <i>les investissements du secteur de l'édition littéraire</i>	96
c) <i>les critiques de la Commission européenne</i>	96
F.– LE SOUTIEN A LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE.....	97
G.– LE PAYSAGE RADIOPHONIQUE ET LES POUVOIRS PUBLICS	98
1.– Quelle réallocation des fréquences ?	98
2.– Moderniser le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale	100
H.– LA REVISION DE LA DIRECTIVE « TELEVISION SANS FRONTIERES »	101
CHAPITRE III : MIEUX AIDER LA PRESSE D'AUJOURD'HUI NE SUFFIT PAS À PRÉPARER LA PRESSE DE DEMAIN	103
I.– UN SECTEUR EN PROIE A DES DIFFICULTES STRUCTURELLES	104
A.– LA SITUATION DE LA PRESSE EN GENERAL	104
1.– Une baisse de la diffusion de la presse payante.....	104
2.– Un chiffre d'affaires en léger recul.....	104
3.– Une sensibilité très forte aux recettes publicitaires	104
B.– UNE PRESSE QUOTIDIENNE PARTICULIEREMENT FRAGILE.....	105
II.– DES AIDES DE L'ÉTAT A TOUTES LES ETAPES DE LA PRODUCTION	108
A.– LE SOUTIEN AUX EDITEURS : PRIORITE A LA MODERNISATION SOCIALE.....	109
1.– Les aides concourant au maintien du pluralisme de la presse	110
a) <i>Les quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires</i>	110
b) <i>Les quotidiens régionaux à faibles ressources de petites annonces</i>	110
c) <i>Le fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale d'information générale et politique</i>	111
2.– Le Fonds de modernisation de la presse	113
a) <i>Le projet de budget pour 2005 : encore optimiste en recettes ?</i>	113
b) <i>Un bilan insatisfaisant de l'utilisation des ressources disponibles</i>	114

c) <i>La nécessaire amélioration du contrôle et de l'évaluation du fonds</i>	116
3.– Le Fonds de modernisation sociale : une innovation indispensable	117
4.– Les dépenses fiscales	118
a) <i>Le régime spécial des provisions pour investissement des entreprises de presse</i>	118
b) <i>Le régime particulier de la TVA sur la presse</i>	119
c) <i>L'exonération de taxe professionnelle</i>	119
B.– UN SOUTIEN RENOUVELE A LA DISTRIBUTION	120
1.– Des relations « Presse/Poste/État » modernisées	120
a) <i>Les engagements de La Poste</i>	121
b) <i>Les engagements des éditeurs</i>	121
c) <i>Les engagements de l'État</i>	122
d) <i>Le suivi des accords</i>	122
2.– L'aide au portage : un développement et un soutien encore insuffisants	123
3.– L'aide à la modernisation des NMPP : un engagement fort de l'État.....	125
a) <i>Les résultats positifs du premier plan de modernisation</i>	125
b) <i>L'impact financier décevant de la réforme</i>	126
c) <i>Perspectives d'évolution des NMPP</i>	127
d) <i>L'aide à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale mise en place depuis 2002</i>	127
4. Les autres aides à la distribution	128
a) <i>Les compensations des réductions tarifaires accordées par la SNCF</i>	128
b) <i>L'aide à la transmission par fac-similé</i>	129
c) <i>Le Fonds d'aide à l'expansion de la presse à l'étranger</i>	130
C.– LA DIFFUSION : UN SECTEUR VITAL MAIS EXTREMEMENT FRAGILE	131
1.– La situation préoccupante des diffuseurs de presse	131
2.– Un nouveau plan de consolidation et de dynamisation du réseau	132
3.– Une situation fragilisée par le statut des diffuseurs vis-à-vis de la taxe professionnelle	133
III.– L'AGENCE FRANCE PRESSE : UNE MODERNISATION A CONFIRMER.....	135
A.– UNE SITUATION FINANCIERE ENCORE TRES DEGRADEE EN 2003.....	136
1.– Un très lourd héritage	136
2.– Une situation en 2003 encore très fragile.....	137
B.– LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS : UN OUTIL INDISPENSABLE	137
1.– Les objectifs du contrat d'objectifs et de moyens.....	138
2.– Les engagements financiers du contrat d'objectifs et de moyens.....	138
3.– 2004 : première année d'application du contrat d'objectifs et de moyens	139
EXAMEN EN COMMISSION	141
<i>Article 62</i>	169
<i>Répartition, au profit des organismes de l'audiovisuel public, des ressources de la redevance audiovisuelle</i>	169

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 171

LISTE COMPLÉTÉE ET CORRIGÉE EN DATE DU 17 NOVEMBRE 2004 171

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2004.

À cette date, **66 %** des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial. Le taux de réponse était finalement de 93 % le 10 novembre 2004, date d'examen du présent rapport en Commission des finances.

INTRODUCTION

L'État accorde au monde des médias des ressources publiques significatives que ce soit sous la forme de crédits budgétaires ou de ressources affectées. Cette affectation de ressources répond à des objectifs d'intérêt général précis qui ne sont malheureusement pas toujours explicités. Ce dialogue entre les objectifs assignés et les ressources affectées s'inscrit parfaitement dans la logique de la Loi organique relative aux lois de finances qui a pour ambition de faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats. L'objectif, qui doit être partagé par tous, est d'utiliser le plus efficacement possible des ressources publiques qui n'ont pas vocation à progresser automatiquement.

Votre rapporteur spécial a donc voulu, anticipant quelque peu l'application de la LOLF, **orienter son rapport sous l'angle de l'adéquation entre les moyens consacrés à la politique de soutien aux médias et les objectifs qui lui sont assignés**. Plus précisément, la question est de savoir si les outils dont dispose aujourd'hui l'État, qui sont le fruit d'une histoire particulière, sont adaptés au monde des médias d'aujourd'hui et, plus encore, de demain.

S'agissant de l'audiovisuel, la spécificité de l'action de l'État est qu'elle se situe dans un environnement, le paysage audiovisuel français, **devenu hautement concurrentiel**. Les différents opérateurs financés sur ressources publiques (si l'on met de côté l'INA) sont donc **confrontés à des acteurs privés**, que ce soit dans le monde de la radio ou dans celui de la télévision, **dont les ressources, essentiellement publicitaires, évoluent à un rythme souvent supérieur à celui souhaitable des dépenses de l'État**. Dès lors, à partir du moment où l'État fixe à ses opérateurs des objectifs d'intérêt général, qui seuls justifient l'affectation d'une ressource publique, la progression de leurs ressources doit être fixée dans un cadre pluriannuel, au moins indicatif. C'est pourquoi votre rapporteur spécial souhaite **que soit systématisée, conformément à la loi du 1^{er} août 2000, la pratique des contrats d'objectifs et de moyens**.

Il s'agit d'outils adaptés aux sociétés de l'audiovisuel public. Ces contrats doivent comporter des engagements à la fois de l'État et de la société signataire. En particulier, celle-ci doit **s'engager sur des gains de productivité internes**. Une affectation de ressources publiques supplémentaires n'est justifiée que si les moyens dont bénéficie la société ne permettent pas d'atteindre ses objectifs. Le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions comportait d'ailleurs un nombre précis d'engagements qui ont jusque là été respectés, ce respect étant chaque année certifié par un cabinet d'audit indépendant. **Cette problématique des gains de productivité est absolument essentielle pour l'avenir de l'audiovisuel public** et votre rapporteur spécial mènera l'an prochain, **avec l'aide de la Cour des comptes, un travail sur ce point**.

Concernant **les aides à la presse**, la situation est différente puisque l'État n'est pas, fort heureusement, propriétaire d'un, ou de plusieurs, organes de presse, mis à part l'AFP dont le statut et la mission en font un cas très spécifique. L'État a néanmoins des objectifs précis en ce domaine, le premier d'entre eux étant la préservation du pluralisme des opinions exprimées. De nombreux outils ont été mis en place pour répondre à ces objectifs et **le présent projet de loi de finances renforce encore le dispositif d'aides avec la création d'un fonds de modernisation sociale.**

Malheureusement, la multiplication de ces aides n'a pas permis, jusqu'à aujourd'hui, de freiner la baisse du lectorat des quotidiens, nationaux en particulier, qui traversent une très grave crise. Aussi l'État doit-il **réfléchir à l'adéquation de ses outils pour, non seulement, préserver la presse d'aujourd'hui mais, surtout, préparer la presse de demain** dont le format, le contenu et le mode de diffusion permettront de satisfaire les attentes d'un lectorat renouvelé.

D'ores et déjà, des réformes de structure sont lancées. La mise en œuvre de la LOLF doit permettre une vision plus claire et plus orientée vers les résultats de la politique de soutien aux médias. En outre, **la réforme de la redevance** qui figure au projet de loi de finances pour 2005 répond parfaitement à l'objectif d'optimisation des moyens car elle permet de remplir un objectif (**collecter un impôt** sur la détention d'un appareil de réception de télévision et l'affecter aux organismes de l'audiovisuel public) **à un coût moins élevé** pour l'État et donc pour le contribuable.

Votre rapporteur spécial se félicite donc de cette réforme qui permettra d'asseoir plus solidement la légitimité de ce prélèvement pour peu qu'elle donne aux organismes de l'audiovisuel public les moyens d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés.

**PRINCIPAUX POINTS DU RAPPORT DE PATRICE MARTIN-LALANDE,
RAPPORTEUR SPÉCIAL DU BUDGET DE LA COMMUNICATION,
SUR LE PROJET DE BUDGET POUR 2005**

A.— D'IMPORTANTES RÉFORMES DE STRUCTURE ONT ÉTÉ ENGAGÉES

1.— La mise en œuvre de la LOLF doit être améliorée

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) doit être, pour les crédits de la communication, une opportunité de clarification et permettre de mettre en avant une exigence de performance. La maquette budgétaire prévue a été quelque peu remise en cause par la réforme de la redevance, qui a néanmoins le mérite de clarifier le statut des exonérations de redevance, exonérations qui participent de la politique sociale de l'État et ne doivent donc pas figurer au sein de la mission « Médias ».

– la mission « médias » doit être préservée et rassembler le programme « presse » prévu et un programme « régulation de l'audiovisuel » comprenant les crédits de la Direction du développement des médias et du Conseil supérieur de l'Audiovisuel, qui n'ont pas leur place sur le budget du Premier ministre ;

– une mission « avances aux organismes de l'audiovisuel public » doit être créée et rassembler un programme par opérateur. Les objectifs et les indicateurs de ces programmes doivent être directement inspirés par les contrats d'objectifs et de moyens signés entre l'État et chaque opérateur ;

– les objectifs et les indicateurs rattachés au programme « presse » doivent être significativement améliorés afin de mieux refléter la diversité des objectifs poursuivis par l'État en ce domaine et la multiplicité des outils dont il dispose. Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFP doit être mieux traduit dans ces objectifs et ces indicateurs.

2.— La réforme de la redevance a été menée à bien

La réforme proposée correspond pour l'essentiel aux propositions formulées dans le rapport d'information « *Réformer la redevance pour assurer le financement de l'audiovisuel public* » : maintien d'une ressource affectée et recouvrement conjoint avec la taxe d'habitation.

– la redevance devient **un impôt plus juste** : grâce à l'alignement des conditions d'exonérations de la redevance sur celles de la taxe d'habitation, 1 million de nouveaux foyers vont être exonérés. Le maintien des droits acquis jusqu'en 2007 permet d'atteindre un nombre global de près de 5,1 millions de foyers qui seront exonérés de redevance. En outre l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant la mise hors champ des jeunes de moins de 21 ans rattachés au foyer fiscal de leurs parents et des étudiants qui, certes paieraient la taxe d'habitation, mais seraient également rattachés au foyer fiscal de leurs parents ;

– le non respect du **principe de compensation** des exonérations doit rester une exception limitée au temps de rodage de la réforme ;

– la redevance sera **un impôt plus simple** pour le contribuable grâce à la déclaration sur l'honneur lors de la déclaration de revenus, au principe d'une redevance par foyer, au paiement conjoint avec la taxe d'habitation et à une mensualisation du paiement ;

– l'efficacité dans la lutte contre la fraude sera renforcée : les moyens de contrôle existant sont maintenus et renforcés par une possibilité de demande d'information aux opérateurs de télévision payante, dans le respect des principes européens de protection des fichiers ;

– la réforme permet de **moderniser l'État** : une économie de 1.000 emplois sera réalisée, sans que cela traduise un jugement négatif sur l'activité de ces agents, bien au contraire. Ces 1.000 emplois seront réaffectés à de nouvelles missions de l'État. Une attention particulière devra être portée à ce reclassement.

3.— Moderniser le rôle des acteurs institutionnels

Des contrats d'objectifs et de moyens doivent être négociés, conformément à la loi, avec chacun des opérateurs de l'audiovisuel public afin de leur donner une vision pluriannuelle et d'inscrire leur action dans le cadre d'objectifs précis et quantifiés.

Il est regrettable que de tels outils n'existent pas encore pour Radio France et RFI ; les changements intervenus en 2004 à la tête de ces deux sociétés doit être l'occasion d'engager des négociations en vue de conclure un contrat d'objectifs et de moyens avec l'État.

Votre rapporteur propose de rendre obligatoire la transmission de ces contrats d'objectifs et de moyens au Parlement pour permettre un débat avant leur signature et, singulièrement à la commission des finances, qui sera saisi chaque année, au fond, de l'évolution de la redevance audiovisuelle.

B.— L'AUDIOVISUEL PUBLIC EST CONFRONTÉ À UNE ÉVOLUTION MODÉRÉE DE SES RESSOURCES

1.— Une augmentation modérée qui n'utilise pas tous les bénéfices de la réforme

Face aux incertitudes pesant sur les encaissements de redevance en 2004, le gouvernement doit indiquer quelle sera sa position en loi de finances rectificative pour 2004 si les prévisions de recette ne sont pas réalisées.

S'agissant du budget 2005, **les ressources publiques affectées à l'audiovisuel public progresseront de 2,4 %**. La croissance de la ressource publique résulte des éléments suivants :

– le produit en 2005 des encaissements nets de redevance audiovisuelle s'élèvera à 2201,8 millions d'euros (TTC nets du coût du service) en progression de 83,6 millions d'euros TTC, soit + 3,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 ;

– les crédits budgétaires versés au compte d'avances au titre de la compensation des dégrèvements pour motifs sociaux passent de 428 en loi de finances initiale à 440 millions d'euros ;

– la subvention du ministère des affaires étrangères à RFI est quant à elle en augmentation de 1 % : elle s'élève en 2005 à 72,13 millions d'euros.

La moindre progression des ressources publiques l'année de la réforme s'explique par l'augmentation des exonérations non compensées par le budget de l'État. L'Assemblée nationale a néanmoins adopté un amendement garantissant aux organismes de l'audiovisuel public une ressource au moins égale en 2005 à celle prévue dans le projet de loi de finances.

En 2006, un relèvement du plafond sera probablement indispensable pour assurer le financement de l'audiovisuel public.

Les objectifs de ressources propres des organismes de l'audiovisuel public sont relevés de 3,4 % par rapport aux budgets adoptés en 2004, pour atteindre 803,5 millions d'euros. Bien que moins élevé que l'an dernier (la progression avait été fixée à 5,6 %), cette évolution relève d'un objectif ambitieux compte tenu du contexte publicitaire encore morose.

Les économies de gestion doivent, elles aussi, contribuer à dégager les moyens de financement nécessaires à l'audiovisuel public. À France Télévisions, le plan « Synergia » a ainsi permis d'économiser 48 millions d'euros en 2003. Arte a aussi respecté les engagements du COM.

2.— les opérateurs sont confrontés à des perspectives budgétaires contraintes

France Télévisions bénéficiera d'une dotation en progression de 2,3 % par rapport à 2004, soit un produit supplémentaire de 39,7 millions d'euros. 25 millions d'euros seront consacrés au passage à la TNT : coûts de diffusion en numérique pour France 2 et France 3 ; diffusion sur 24 heures pour France 5 ; reformatage de la chaîne Festival. Dans ces conditions, le coût de grille des chaînes ne progresserait que de 2 % pour France 2 et France 3, contre respectivement 4,7 % et 3,1 % en 2004, de 4,1 % pour France 5, contre 8,5 % en 2004, et de 2,4 % pour RFO.

La dotation publique d'**Arte-France** augmentera également de 2,3 % soit un supplément de recettes de 4,5 millions d'euros. Les coûts de diffusion en numérique, le sous-titrage pour les sourds et les malentendants et les évolutions salariales représentent près de deux millions d'euros, tandis que 0,9 million d'euros sera consacré au financement du GIEE. 1 million d'euros sera donc disponible pour financer le renforcement de la grille.

Radio France bénéficiera d'une augmentation de sa dotation publique de 2,7 %, soit 12,9 millions d'euros d'euros supplémentaires. Une part essentielle de cette dotation permettra de financer des évolutions salariales renforcées par le protocole d'accord ayant mis fin au conflit de février dernier. S'agissant du dossier immobilier de Radio France, une dotation spécifique d'un peu plus de 2 millions permettra de financer la phase d'études nécessaire en 2005. Dès aujourd'hui, le choix de construire un nouvel immeuble a été écarté au profit de la rénovation de l'immeuble actuel. Le choix de financement (subvention d'investissement ou emprunt) de cette très lourde opération n'a pas encore été effectué. La signature d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et la société est en tous cas indispensable pour encadrer cette opération.

Radio France Internationale verra sa dotation publique augmenter de 1,1 %, soit 1,4 million d'euros supplémentaire. Les crédits budgétaires accordés à l'audiovisuel extérieur stagnent pour la quatrième année consécutive. Un contrat d'objectifs et de moyens est en préparation pour couvrir les quatre prochaines années.

Enfin, la dotation de l'**INA** connaîtra une augmentation importante, de 5,7 %, soit 3,9 millions d'euros supplémentaires. Cette progression devra lui permettre de financer le Plan de sauvegarde et de numérisation (PSN). Sa mission de préservation du patrimoine audiovisuel sera donc remplie.

3.— 2005 devrait être une année de profonde mutation pour l'audiovisuel

– **Réussir le lancement de la TNT** : l'année 2005 doit être enfin l'année de lancement de la Télévision numérique terrestre. Si la télévision haute définition doit, à terme y figurer, elle a d'abord vocation, en raison de son coût et de ses besoins en bande passante, à être portée par le câble et le satellite. La norme Mpeg4 retarderait d'au moins un an le lancement de la TNT sans permettre que l'ensemble des éditeurs choisis par le CSA puissent être diffusés en haute définition. Le choix de la norme Mpeg2 pour l'ensemble des éditeurs, gratuits et payants, est donc indispensable. Par ailleurs, l'annulation des autorisations du groupe Canal+ par le Conseil d'État ne doit pas remettre en cause le calendrier. Paradoxalement, elle pourrait permettre de renforcer l'offre gratuite de la TNT, facteur essentiel de succès.

– **Soutenir le développement des télévisions locales** : l'année 2004 a vu évoluer le cadre juridique des télévisions locales dans le sens d'une plus grande souplesse. Le CSA procède en ce moment à l'attribution de fréquences analogiques locales, ce qui devrait permettre aux chaînes de commencer à émettre dès l'année prochaine. La réussite de cette étape est indispensable dans la perspective d'un transfert de ces chaînes vers le numérique terrestre.

– **Lancer, enfin, la Chaîne d'information internationale** : le projet conjoint TF1-France Télévisions semble aujourd'hui marquer une pause. Il n'a pas été notifié par le gouvernement à la commission européenne et aucun crédit ne figure dans le projet de loi de finances pour 2005. Une remise à plat du dossier semble s'imposer, en privilégiant les opérateurs de l'audiovisuel existant.

– **Redessiner le paysage radiophonique** : le paysage radiophonique s'est construit depuis 20 ans par accumulation de strates successives. Néanmoins, entre 2006 et 2008, beaucoup d'autorisations viendront à échoir au terme de ces quinze ans. La question se pose de savoir si les plans de fréquences pourront être optimisés et si de nouvelles fréquences pourraient être dégagées. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a décidé de créer un groupe de travail dénommé "FM 2006" chargé d'apprécier les perspectives et les coûts d'une refonte de la bande FM susceptible de dégager des fréquences supplémentaire. La réallocation prévue à l'horizon 2006-2007 doit rechercher les voies d'un équilibre plus satisfaisant entre radios nationales, indépendantes, associatives et du service public.

C.— MIEUX AIDER LA PRESSE D'AUJOURD'HUI NE SUFFIT PAS À PRÉPARER LA PRESSE DE DEMAIN

Les aides à la presse constituent un pan essentiel de la politique de l'État en faveur du pluralisme et de la diversité. **Le projet de loi de finances prévoit des mesures supplémentaires de soutien à la presse**, en particulier à sa modernisation sociale. Globalement, les crédits budgétaires d'aide à la presse (hors dépenses fiscales et hors fonds de modernisation sociale) sont quasi-stables puisqu'ils passent de 322,3 en loi de finances initiale pour 2004 à 321,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. Ils font par contre l'objet d'un important redéploiement entre l'aide au transport postal et de nouveaux outils d'aide à la presse.

Néanmoins, face à la crise de la presse, ces mesures ne peuvent dispenser de l'effort de réflexion stratégique qui doit être fait par l'ensemble des acteurs de la profession pour préparer la presse de demain. Cette réflexion est encore aujourd'hui insuffisante concernant les attentes des lecteurs ou les modes de diffusion.

– un **accord « Presse-Poste-État »** a été conclu permettant une modernisation des relations entre ces trois acteurs et un partage des charges équitable.

– un **fonds de modernisation social**, doté de 38 millions d'euros, sera créé afin d'aider les entreprises de presse à moderniser son outil social, source aujourd'hui de rigidité et de coûts élevés.

– l'utilisation du **fonds de modernisation** a progressé mais le solde disponible **compte tenu des engagements** déjà pris par les décisions du ministre, même sans paiement, s'élevait encore à 37,4 millions d'euros, soit **une année complète** de recettes. Les progrès en termes de contrôle des investissements effectués sont encore très insuffisants, faute de moyens adéquats.

– les crédits affectés à l'**aide au portage** sont encore insuffisants.

– par contre, le soutien financier de l'État à la modernisation des **nouvelles messageries de la presse parisienne** (NMPP) est prolongé pour trois ans.

– la situation économique des **diffuseurs de presse** ne cesse de se dégrader ce qui aboutit à la fermeture de nombreux points de vente, particulièrement en centre-ville. Le Conseil supérieur des messageries de presse a négocié avec l'Union nationale des diffuseurs de presse la négociation d'un plan de consolidation et de modernisation du réseau des diffuseurs auquel l'État apporte sa contribution à hauteur de 3,5 millions d'euros. Par ailleurs, les diffuseurs de presse sont confrontés à une situation de forte insécurité juridique et économique s'agissant du calcul de leur taxe professionnelle. Cette incertitude doit être levée, comme il est proposé par voie d'amendement.

– Enfin, l'**Agence France Presse** a signé à la fin de l'année dernière un contrat d'objectifs et de moyens avec l'État. Sa situation financière reste néanmoins très fragile : le chiffre d'affaires a baissé pour la première fois en 2003 et le résultat net restait négatif à 14,3 millions d'euros. Le contrat d'objectifs et de moyens prévoit une hausse des abonnements de l'État supérieurs à l'inflation et l'État respecte cet engagement dans le projet de loi de finances pour 2005. En 2004, l'exécution est difficile : le retard pris dans la négociation du crédit-bail sur l'immeuble de l'AFP a obligé l'État à anticiper le versement de ses abonnements. Par ailleurs, les résultats de chiffre d'affaires ne sont pas à la hauteur des prévisions du contrat d'objectifs et de moyens, particulièrement si l'on raisonne hors effet de change. La situation de l'AFP reste donc fragile et doit être suivie de très près.

CHAPITRE PREMIER : D'IMPORTANTES REFORMES DE STRUCTURE SONT ENGAGÉES

I.— UNE MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF A AMELIORER

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) adoptée à l'unanimité par le Parlement il y a maintenant trois ans sera, intégralement, mise en œuvre l'an prochain : le projet de loi de finances pour **2006 sera en effet le premier budget** préparé, voté et exécuté sous le « nouveau régime » de la loi organique et non plus sous « l'ancien régime » de l'ordonnance organique de 1959.

Le présent projet de loi de finances constitue donc **une étape de transition** absolument fondamentale : il s'agit à la fois du dernier budget présenté sous le régime « ordonnance organique de 1959 » et le premier présenté, de manière indicative, sous le régime de la nouvelle loi organique. Le Parlement dispose donc dès aujourd'hui d'une présentation du budget de l'État en missions, programmes et actions. Il dispose également de préfigurations des « projets annuels de performance » (PAP), annexes explicatives du projet de loi de finances qui remplaceront les actuels « bleus ministériels ». Les PAP contiennent la présentation des crédits par programmes et le dispositif d'évaluation de la performance, innovation essentielle de la nouvelle loi organique.

Pour les crédits de la communication dont votre rapporteur spécial a la charge, il s'agit d'**un changement fondamental**, le régime de l'ordonnance organique étant particulièrement insatisfaisant pour ces crédits. Néanmoins, tant la maquette que les objectifs et les indicateurs proposés par le Gouvernement doivent être perfectionnés sur le plan de la précision et de la lisibilité.

A.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF DOIT ETRE SYNONYME DE LISIBILITE ACCRUE POUR LE BUDGET DE LA COMMUNICATION

1.— Le dispositif actuel est particulièrement insatisfaisant

L'examen par le Parlement du budget de la Communication (audiovisuel public et aides à la presse) est aujourd'hui peu satisfaisant.

S'agissant des **document budgétaires** d'abord : contrairement à ce que son intitulé pourrait laisser espérer, le bleu ministériel « *culture et communication* » ne comprend aucun crédit relatif à la communication. La quasi-intégralité de ces crédits figure en effet sur le bleu « *services généraux du Premier ministre* ». On y retrouve les aides à la presse, l'abonnement de l'État à l'Agence France Presse et, jusqu'au présent projet de loi de finances, les compensations d'exonérations de redevance. Par ailleurs, l'aide au transport postal de la presse, qui constitue budgétairement la principale aide à la presse, figure sur le budget du ministère de l'économie et des finances.

Par ailleurs, une part significative de l'action de l'État en faveur des médias transite par des **comptes spéciaux du Trésor**⁽¹⁾. Or, l'ensemble des comptes spéciaux du Trésor (y compris le Fonds national pour le développement du sport, le fonds national des courses et de l'élevage...) fait l'objet d'un vote unique, généralement à la suite de l'examen du budget des charges communes et du ministère de l'économie et des finances. Heureusement, l'article de répartition, prévu par l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, permet au Parlement de voter la répartition du produit de la redevance entre ses différents bénéficiaires et, d'une certaine façon, de contourner ce vote unique.

Ainsi, le Parlement est-il amené, lors de l'examen du budget de la Communication, à **discuter de crédits qui ne figurent pas sur le budget du ministre les défendant, discussion qui s'achève sans vote sur ces crédits** puisque ceux-ci sont juridiquement adoptés avec ceux des services généraux du Premier ministre ou du ministère de l'économie et des finances.

La situation actuelle est donc particulièrement insatisfaisante pour le Parlement et pour la lisibilité de cette politique publique. La mise en œuvre de nouvelle loi organique est une occasion unique d'améliorer de façon significative cette présentation.

2.- La nouvelle maquette assure des avancées significatives

Dans la maquette qui a été présentée par le Gouvernement le 16 juin dernier (après consultation du Parlement), l'action de l'État en faveur des médias est **retracée au sein de deux missions interministérielles**.

La mission interministérielle « médias » comprend deux programmes :

– le programme « Presse » rattaché au Premier ministre : ce programme porte les crédits d'aides à la presse ainsi que les crédits d'abonnement à l'Agence France presse, inscrits au budget général et gérés par la Direction du développement des médias ;

– le programme « audiovisuel » rattaché au ministère de la culture et de la communication comprend les crédits du budget général consacré aux remboursements des exonérations de redevance.

(1) *Compte d'affectation spécial 902-15 « compte d'emploi de la redevance audiovisuelle » ; compte d'affectation spécial 902-32 « fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale.*

La mission interministérielle « **soutien aux médias** » comprend deux programmes :

– le programme « modernisation de la presse », rattaché au Premier ministre, est constitué par les crédits de la 1^{ère} section du compte d'affectation spéciale n°902-32 ;

– le programme « soutien à l'expression radiophonique locale », rattaché au ministère de la culture et de la communication, est constitué par les crédits de la 2^{ème} section du compte d'affectation spéciale n°902-32 ;

Le responsable de l'ensemble de ces programmes serait le directeur du développement des médias.

Cette présentation comporte aux yeux de votre rapporteur **de nombreux avantages**. S'agissant des informations disponibles, elle permet la rédaction d'un projet annuel de performances pour chacun des programmes. Or l'une des innovations de ces documents consiste en le rattachement des dépenses fiscales afférentes ; s'agissant des aides à la presse, cela constituera une information particulièrement utile.

Par ailleurs, cette présentation se traduira par le vote par le Parlement de ces deux missions, unités de vote du Parlement, à la suite d'un débat entièrement consacré au budget de la communication. Le Parlement votera les crédits de la mission « médias » ainsi que les crédits de la mission « soutien aux médias » qui constitue le support des comptes spéciaux du trésor. **Le lien entre discussion du budget et vote des crédits sera donc établi**. Il s'agit donc là d'un progrès incontestable.

Pour autant, cette architecture comporte encore un certain nombre de lacunes et certaines incertitudes consécutives à la réforme de la redevance doivent être levées.

B.— UNE MAQUETTE PERFECTIBLE

1.— Une maquette incomplète

a) Mettre fin au caractère artificiellement interministériel de la mission « médias »

Un premier reproche peut être formulé à cette maquette : il s'agit de son caractère interministériel. Le programme « presse » est en effet censé continuer de dépendre du Premier ministre. Ceci traduit une vision quelque peu dépassée et conservatrice de l'action de l'État en ce domaine et ignore la réalité de la pratique administrative et politique en ce domaine : 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 Direction du développement des médias à sa disposition. Il serait plus simple de confier le programme au ministère de la culture qui aurait alors la responsabilité de deux missions devant la Parlement « Culture » et « Médias », conformément à ce qui se fait aujourd'hui dans l'organisation des débats où l'on n'a jamais vu le premier ministre défendre les crédits des aides à la presse.

Il serait également utile de faire évoluer la dénomination du ministre en charge de ces questions : le terme traditionnel « communication » est aujourd'hui utilisé mais il est source d'ambiguïtés car il renvoie à une terminologie que l'on retrouve plus souvent dans le monde de l'entreprise. Le terme « médias » est plus moderne et correspond plus à la réalité de l'action publique en ce domaine. On ne peut donc que se féliciter que la maquette LOLF utilise ce terme et donc souhaiter que la structure ministérielle prenne en compte cette heureuse évolution.

b) Regrouper l'ensemble des crédits au sein de la mission « médias »

Comme l'avait fait remarquer la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances dans son dernier rapport⁽¹⁾, la maquette présentée ci-dessus comporte un certain nombre d'insuffisances car elle **ne regroupe pas l'intégralité des crédits** participant à la politique publique suivie. L'ensemble des crédits participant à telle ou telle politique publique doit être rassemblé au sein d'un même programme. Une dispersion des crédits entre des programmes alors qu'ils participent d'une même politique serait **inacceptable**, ce pour deux raisons : du point de vue du Parlement, cela réduirait grandement la lisibilité de la politique et l'on risquerait de revenir aux errements constatés sous le régime de l'ordonnance de 1959 ; du point de vue du responsable de programme, comme l'expliquaient nos collègues dans leur rapport, « *le principe de responsabilisation suppose que chaque gestionnaire, pour pouvoir atteindre ses résultats, maîtrise tous les moyens prévus pour mener à bien la politique dont il a la charge. Par conséquent, l'intégralité des crédits participant à une politique données, quelle que soit la nature de ces crédits, doit être regroupée au sein d'un même programme* ».

Or, aujourd'hui, les crédits d'aide au transport postal de la presse restent en grande partie inscrits sur le budget du ministère de l'économie et des finances et figureront donc sur le programme « développement des entreprises » de la mission « développement et régulation économique ». Cette situation est inacceptable et 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, et non sur le budget des Transports, bien qu'il s'agisse d'un remboursement à la SNCF.

(1) Rapport d'information n°1554 « une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique » Mai 2004, Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard.

Votre rapporteur spécial tient à rappeler que **l'aide au transport postal de la presse constitue la principale aide à la presse, budgétairement parlant ; son rattachement au programme « presse » de la mission « Médias » est donc indispensable.**

De même, l'imputation budgétaire envisagée des crédits de la Direction du développement des médias (DDM) et du Conseil supérieur de l'audiovisuel est insatisfaisante. Il est aujourd'hui prévu que ceux-ci figurent sur le programme « coordination du travail gouvernemental » de la mission « direction de l'action du gouvernement ». Ce qui conduirait à cette situation quelque peu paradoxale où les crédits de rémunération et de fonctionnement de l'administration chargée de gérer une politique publique figureraient sur un programme différent. La rémunération du responsable du programme, le Directeur du développement des médias risque donc d'être imputée sur un programme autre que ceux dont il a la charge.

Un rattachement des crédits de la DDM avec ceux de la mission « médias » aurait en outre l'intérêt de rapprocher cette administration de son véritable utilisateur, c'est-à-dire le ministre chargé de la communication.

La situation du CSA est plus compliquée. Cette autorité administrative indépendante participe à l'évidence à la politique publique de régulation des médias en France et ses crédits ont donc vocation à être votés au sein de la mission « médias ». Un rattachement au programme « audiovisuel » était envisageable sans que cela ne traduise une quelconque atteinte à l'indépendance de cette AAI. Malheureusement, la transformation des exonérations de redevance (qui sont des crédits limitatifs) en dégrèvements (qui sont des crédits évaluatifs) rend cette opération impossible, puisque ces crédits figurent désormais sur la mission « remboursement et dégrèvement ».

Une solution serait de créer un programme « support » au sein de la mission « médias » qui comprendraient les crédits de la DDM et ceux du CSA. Le responsable de ce programme, dans l'hypothèse, malheureusement probable, où ce programme resterait rattaché au premier ministre, pourrait être le secrétaire général du Gouvernement, afin de préserver l'indépendance du CSA.

c) Assurer la lisibilité du programme presse

Une dernière remarque concerne la nomenclature du programme presse. Aujourd'hui, seules deux actions sont envisagées, reprenant les deux chapitres figurant dans la Loi de finances pour 2004 : « Abonnements de l'État à l'AFP » et « Aides à la presse ».

Cette ventilation est insuffisamment fine aux yeux de votre rapporteur : d'une part, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit un nouveau chapitre « aide à la modernisation et au transport postal de la presse d'information politique et générale » que l'on ne retrouve pas dans la nomenclature en actions ; d'autre part, la ventilation par articles est aujourd'hui beaucoup plus précise que ce qui est proposé pour le futur. Votre rapporteur spécial souhaite que **la présentation par**

actions et sous-actions, qui n'aura qu'une valeur indicative et n'obérera donc pas la liberté de gestion du responsable de programme, **soit la plus précise possible** pour que l'information fournie au Parlement soit complète.

Une **présentation au niveau des sous-actions de chaque fonds ou mécanisme de soutien** (aide au transport ferroviaire, aide au portage, aide aux quotidiens à faible ressource publicitaire...) **serait particulièrement utile**.

2.— Les conséquences de la réforme de la redevance

La réforme de la redevance proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de finances a deux conséquences importantes s'agissant de la maquette budgétaire : d'une part, elle transforme les exonérations de redevance en dégrèvements, et donc les crédits correspondant en crédits évaluatifs ; d'autre part, elle remplace le compte d'affectation spécial par un compte d'avances.

a) La transformation des exonérations en dégrèvements

En alignant les exonérations de redevance sur celles de la taxe d'habitation, la réforme de la redevance inscrite dans le projet de loi de finances en élargit non seulement le périmètre mais en modifie également la nature budgétaire.

Les crédits permettant leur compensation par le budget général de l'État ne sont plus inscrits sur le budget des services généraux du premier ministre mais sur celui des charges communes. Les 440 millions d'euros prévus viennent donc se fondre dans la masse des remboursements et dégrèvements inscrits au chapitre 15-01 du **budget des charges communes qui sont des crédits évaluatifs**, c'est-à-dire que la dotation inscrite sur ce chapitre dans le projet de loi de finances n'est qu'une évaluation qui peut être dépassée si les remboursements et les dégrèvements sont supérieurs aux prévisions.

Quelles sont les conséquences de cette transformation pour l'architecture LOLF ? Les dégrèvements de redevance sont désormais intégrés à la mission « remboursements et dégrèvements » au sein du programme « remboursements et dégrèvements d'État ».

Le statut des remboursements et dégrèvements a fait, et continue de faire, l'objet d'une discussion approfondie entre votre commission des finances et le gouvernement. Votre commission des finances considère que ces **dégrèvements**, qui représentent plus de 68 milliards d'euros dans le projet de loi de finances, **doivent être ventilés en fonction de leur finalité**, conformément à l'esprit comme à la lettre de la loi organique. Ainsi, les crédits finançant le crédit d'impôt-recherche, élément essentiel de notre action en faveur de la recherche, auraient-ils vocation à figurer dans un programme spécifique (on ne peut, pour des raisons évidentes, mélanger au sein d'un même programme des crédits évaluatifs et limitatifs) voté au sein de la mission « recherche et enseignement supérieur ». De même, les crédits finançant la prime pour l'emploi auraient vocation à figurer au sein de la mission « Travail ».

Cette proposition a **malheureusement été refusée par le Gouvernement**. Dans une lettre du 20 septembre 2004 adressée à votre président de la commission des finances, M. Pierre Méhaignerie, M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire, indiquaient ainsi que « *présenter, dès 2006, ces remboursements et dégrèvements selon leur vocation économique ou sociale se heurte à des difficultés* ». Il existe en effet des **difficultés techniques indéniables**, ces dispositifs étant aujourd'hui comptabilisés essentiellement par nature d'impôt. Or, pour un même impôt, l'impôt sur les sociétés par exemple, plusieurs dispositifs peuvent se superposer, rendant difficile leur identification. Même si votre rapporteur spécial partage le scepticisme de votre commission quant à cette difficulté technique (particulièrement concernant la prime pour l'emploi, parfaitement identifiée), celle-ci n'existe nullement pour la redevance puisque l'ensemble des dégrèvements est clairement identifié.

Il semble donc **indispensable d'identifier clairement au sein d'un programme spécifique les remboursements de dégrèvements de redevance** qui n'ont leur place dans aucun des deux programmes prévus dans la mission « remboursements et dégrèvements » puisqu'il ne s'agit ni d'un impôt d'État, ni d'un impôt local.

Faut-il pour autant rattacher ce programme à la mission « médias » ? Après réflexion, cela semble dangereux : les dégrèvements de redevance ne constituent nullement des dépenses publiques en faveur de l'audiovisuel ; il s'agit de dégrèvements pour motifs sociaux (ce qui justifie leur remboursement par le budget général conformément à l'article 53 de la loi de 1986) qui ne participent pas à la politique publique en faveur de l'audiovisuel.

Leur rattachement à la mission « médias », longtemps envisagé et qui peut sembler naturel, risquerait de gonfler artificiellement cette mission avec des crédits dont la finalité n'est pas culturelle mais avant tout sociale.

La difficulté est que la mission « médias », dans l'état actuel de la maquette, est désormais mono-programme ce qui est strictement interdit par la loi organique : en effet, seul le programme « presse » subsiste. Il est pourtant **indispensable que** cette grande avancée qu'a constituée l'identification d'une mission « médias » **subsiste et que le programme « presse » ne soit pas rattaché**, par exemple, **à la mission « direction de l'action du gouvernement »**. Cela rend d'autant plus **indispensable la constitution d'un programme « régulation des médias » qui regrouperait les crédits de la DDM et du CSA**.

b) Le compte « avances aux organismes de l'audiovisuel public »

Contrairement à ce qui était envisagé, la mission « soutien aux médias » ne pourra pas rassembler les trois comptes spéciaux du Trésor participant aux politiques publiques en faveur des médias. Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit en effet la clôture du compte d'affectation spéciale et son remplacement par

un compte d'avances. En 2006, ce compte d'avances devra être transformé, conformément à l'article 19 de la loi organique en compte de concours financiers. Or, il est impossible que cohabitent au sein d'une même mission des comptes de catégories différentes.

Il sera donc nécessaire d'établir une mission « avances aux organismes de l'audiovisuel public » qui fera l'objet d'un vote spécifique du Parlement. L'interdiction des missions mono-programmes est moins stricte pour un compte spécial du trésor que pour une mission du budget général, aussi un programme unique retraçant l'ensemble des avances faites aux opérateurs bénéficiant de la redevance serait envisageable pour peu que l'article de répartition soit maintenu.

Une autre solution a néanmoins la préférence de votre rapporteur : elle consisterait en **la création d'un programme par opérateur**. Cela permettrait de respecter le principe de répartition de la redevance par le Parlement **sans qu'un article spécifique soit nécessaire en deuxième partie**. Le Parlement dispose en effet, de par l'article 47 de la loi organique, d'un pouvoir général d'amendement entre programmes d'une même mission.

Par ailleurs, cela **permettrait d'identifier des objectifs et des indicateurs propres à chaque programme, donc à chaque opérateur, objectifs et indicateurs qui auraient naturellement vocation à être ceux figurant dans les contrats d'objectifs et de moyens (COM)** que votre rapporteur spécial souhaite voir signé entre l'État et chacun des opérateurs.

Ainsi, votre rapporteur spécial souhaite-t-il que la maquette du budget qu'il lui reviendra d'analyser lors du projet de loi de finances pour 2006, si votre Commission lui accorde de nouveau sa confiance, se rapproche du modèle ci-dessous :

– Une mission « médias » composée de deux programmes « presse » et « régulation des médias » ;

– Un programme « remboursements des dégrèvements de redevance » au sein de la mission « remboursements et dégrèvements » ;

– Une mission « soutien aux médias » composée d'un programme « Fonds de modernisation de la presse » et d'un programme « soutien à l'expression radiophonique locale » ;

– Une mission « avances aux organismes de l'audiovisuel public » composée de cinq programmes : « France Télévisions », « Arte », « Radio France », « Institut national de l'audiovisuel » et « Radio France International ».

C.— UN DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE INSUFFISANT

Comme l'explique la préface du guide de la performance rédigé par tous les acteurs de la procédure budgétaire, l'ambition de la loi organique est de **faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats !**

Cette attention portée à la performance suppose qu'elle puisse être mesurée de façon objective. C'est ce que prévoit l'article 51 de la loi organique lorsqu'il dispose que la présentation des actions de l'État est faite au regard « des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».

Concernant la mission médias, un travail intéressant a été mené concernant la partie audiovisuelle. Par contre, concernant les aides à la presse, le travail doit être approfondi et amélioré.

1.— La mesure de la performance de l'audiovisuel public proposée est satisfaisante mais peut être améliorée

Les objectifs et les indicateurs proposés aujourd'hui se réfèrent à une maquette qui, du fait de la réforme de la redevance, est en partie caduque. Pour autant, le travail de fond effectué garde toute sa pertinence pour peu qu'il soit redéployé au sein de la nouvelle maquette.

Sept objectifs, communs à tous les opérateurs de l'audiovisuel public, sont aujourd'hui proposés, chaque objectif étant lié à deux ou trois indicateurs. L'encadré ci-dessous présente les objectifs proposés et les indicateurs qui y sont associés.

Objectif 1 : Proposer une programmation diversifiée

- *Indicateur n°1.1* : Nombre de genres diffusés sur les chaînes du groupe France Télévisions entre 20 h 30 et 22 h 30
- *Indicateur n°1.2* : Évolution de la part de chanson d'expression française dans la programmation musicale de Radio France
- *Indicateur n°1.3* : Évolution de la part des nouveaux talents dans la programmation musicale de Radio France

Objectif 2 : Proposer une programmation de qualité dans le but d'éduquer, d'informer et de distraire le public

- *Indicateur n°2.1* : Évolution du budget d'approvisionnement en programmes de culture et de connaissance du groupe France Télévisions par rapport à l'évolution de la ressource publique affectée au groupe
- *Indicateur n°2.2* : Évolution de la part des programmes d'information dans le volume total de programmes diffusés par Radio France Internationale (pour les programmes en français et en langues étrangères)

Objectif 3 : S'adresser au public le plus large

- *Indicateur n°3.1* : Évolution de l'audience cumulée hebdomadaire des chaînes de France Télévisions
- *Indicateur n°3.2* : Évolution du pourcentage des programmes de France Télévisions adaptés au public sourd et malentendant hors publicité et habillage antenne
- *Indicateur 3.3* : Évolution du pourcentage des programmes d'ARTE France adaptés au public sourd et malentendant hors publicité et habillage antenne

Objectif 4 : Développer les programmes de proximité

- *Indicateur 4.1* : Évolution de la part des programmes propres dans le total des programmes télévisuels diffusés sur RFO
- *Indicateur 4.2* : Part des programmes locaux dans le total des programmes diffusés sur Radio France

Objectif 5 : Assurer la conversation et la valorisation du patrimoine audiovisuel

- *Indicateur 5.1* : Évolution du coût d'une heure sauvegardée par l'INA
- *Indicateur 5.2* : Évolution de la part du chiffre d'affaires des directions « marketing » et « ventes » et « archives » sur le chiffre d'affaires « patrimoine » de l'INA

Objectif 6 : Gérer efficacement les fonds publics consacrés à l'audiovisuel en donnant priorité aux dépenses de programme

- *Indicateur 6.1* : Évolution de la part du coût de grille (hors information et sports) dans les charges opérationnelles des chaînes du groupe France Télévisions
- *Indicateur 6.2* : Évolution de la part du coût direct des programmes dans les charges d'exploitation d'ARTE France
- *Indicateur 6.3* : Évolution de la part du coût direct des programmes dans les charges d'exploitation de Radio France

Objectif 7 : Assurer la maîtrise de l'emploi et de la masse salariale

- *Indicateur 7.1* : Part des charges de personnel dans les charges d'exploitation (tous organismes)
- *Indicateur 7.2* : Évolution de la part de l'emploi non-permanent sur l'emploi total (tous organismes et secteur audiovisuel public)

Aussi, votre rapporteur spécial estime-t-il qu'il serait **plus judicieux de prévoir un Projet annuel de performance par opérateur**, conformément à la proposition de maquette décrite ci-dessus. Ceci permettrait d'identifier des objectifs et des indicateurs spécifiques à chaque opérateur, qui pourraient utilement être choisis **au sein du contrat d'objectifs et de moyens** que chaque opérateur a l'obligation légale, mais malheureusement non respectée, de signer avec l'État.

Une telle architecture n'empêcherait nullement que l'on retrouve certains objectifs identiques dans plusieurs programmes, comme par exemple ceux concernant la priorité accordée aux dépenses de programme ou la maîtrise des dépenses de personnel. Cela serait même très utile pour comparer les performance de chacun des opérateurs.

2.– Des efforts significatifs doivent être faits concernant la mesure de performance des aides à la presse

Le dispositif proposé pour le programme presse comporte deux objectifs (un pour chaque action) auxquels sont associés deux indicateurs. L'encadré ci-dessous présente ce dispositif.

Action 1 : abonnements de l'État à l'AFP

- *Objectif 1.1 : Contribuer au développement et à la modernisation de l'Agence France Presse*

Indicateur 1.1.1 : Résultat net de l'AFP

Indicateur 1.1.2 : Pénétration commerciale par zone géographique (nombre de clients)

Action 2 : aides à la presse

- *Objectif 2.1 : Contribuer au développement de la diffusion de la presse et veiller au maintien de son pluralisme*

Indicateur 2.1.1 : Diffusion des titres les plus aidés

Indicateur 2.1.2 : Nombre de titres d'information politique et générale pour 100.000 habitants

Ce dispositif de mesure de la performance est, aux yeux de votre rapporteur spécial, très insuffisant, insuffisance qui est en partie expliquée par une ventilation de ce programme en **actions peu satisfaisante**.

Concernant l'Agence France Presse, on a la chance de disposer d'un Contrat d'objectif et de moyens signé l'an dernier. Pour assurer la cohérence de la démarche contractuelle et de la démarche budgétaire de l'État, le COM doit inspirer la définition des objectifs et des indicateurs budgétaires. L'objectif proposé est utile mais il est trop restreint. Il devrait être complété par un objectif plus directement lié au rôle que l'État confère à l'AFP sous un double angle de soutien à la presse et d'expression d'une voix originale et forte dans le paysage médiatique mondial.

S'agissant des **aides à la presse**, la **mesure de la performance est encore plus insuffisante**. L'ensemble de la politique d'aide à la presse menée par l'État se résumerait à un seul objectif ! Celui-ci n'est assurément pas discutable mais il gagnerait assurément à être scindé en deux. Garantir le **pluralisme** et assurer la **diffusion** sont deux objectifs différents. Un autre objectif pourrait utilement compléter le dispositif : celui d'accompagner la **modernisation** de la presse écrite. Ceci illustrerait la nécessité pour cette politique publique de ne pas se contenter d'assurer la survie de tel ou tel titre, ou mode de diffusion mais bien de favoriser les inévitables mutations de ce secteur économique, qui ne saurait rester à l'écart des grandes évolutions technologiques affectant l'ensemble des médias.

Quant aux indicateurs, les deux proposés sont très largement insuffisants et ne permettent pas, face à la diversité des leviers d'action utilisés, de mesurer l'efficacité de chacun de ces leviers. **Des indicateurs plus directement liés à tel ou tel outil** doivent donc impérativement être développés, par exemple concernant le portage, l'accompagnement des mutations sociales, l'expansion de la presse à l'étranger...

II.— L'INDISPENSABLE REFORME DE LA REDEVANCE

Votre Assemblée a voté le 22 octobre dernier une réforme ambitieuse de la collecte de la redevance que votre commission des finances, et plus particulièrement son Président, son rapporteur général et votre rapporteur spécial, appelaient de leurs vœux. On ne peut que se féliciter de ce vote qui traduit la volonté réformatrice de votre Assemblée. Il s'agit en effet d'**une réforme exemplaire** puisqu'elle permet une modernisation de l'activité de l'État, sans conflit social majeur grâce un plan d'accompagnement social ambitieux, et un redéploiement de ressources vers de nouvelles activités de l'État.

Cette réforme correspond pour l'essentiel aux propositions que votre rapporteur spécial avait formulé dans son rapport d'information consacré à la redevance⁽¹⁾ : maintien d'une ressource affectée, adossement du recouvrement sur celui de la taxe d'habitation, réduction du coût de recouvrement, réduction du taux de fraude. Quant au fait générateur, deux solutions étaient possibles : **le maintien du lien avec la détention d'un appareil** de réception de la détention ou l'alignement sur le fait générateur de la taxe d'habitation. C'est la première solution qui a été retenue par **un souci légitime de continuité et de sécurité juridique** : la deuxième solution aurait pu conduire à une fragilisation du régime de la redevance face à la réglementation européenne concernant les aides publiques au secteur concurrentiel. Cette solution permet en outre de maintenir un lien entre le paiement de la redevance et le service rendu.

Le dispositif proposé correspond donc aux attentes de votre rapporteur car il permet à la fois de rendre cet impôt plus juste, plus simple et plus efficace, de moderniser l'État et de garantir à l'audiovisuel public une ressource affectée.

A.— UN IMPOT PLUS JUSTE

Étant un impôt forfaitaire, la redevance audiovisuelle fait souvent l'objet de critiques quant à son caractère injuste. Pour votre rapporteur spécial, ces critiques doivent être relativisées car **le montant est modeste comparé** à celui pratiqué dans plusieurs pays voisins et surtout notre système fiscal dispose **d'autres outils**, et au premier chef l'impôt sur le revenu des personnes physiques, lui **permettant d'assurer une progressivité** globale du système.

Pour autant, un certain nombre d'exonérations de redevance ont été accordées depuis 1998 à des catégories de personnes à faible niveau de ressources ce dont on ne peut que se féliciter, pour peu **que ces exonérations soient compensées** par le budget de l'État et ne viennent pas grever les ressources de l'audiovisuel qui n'a pas pour mission de porter la politique sociale de l'État. Aujourd'hui, 4,38 millions de foyers sont exonérés de redevance.

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

Le dispositif du projet de loi de finances prévoit un élargissement des personnes exonérées de redevance : il est en effet nécessaire, pour des raisons de simplification administrative, d'**aligner les conditions d'exonérations de la redevance sur celles de la taxe d'habitation** ce qui permet d'exonérer 1 million de nouveaux foyers. Pour autant, le gouvernement propose de maintenir, au moins jusqu'en 2007, les droits acquis des personnes aujourd'hui exonérées de redevance mais qui, étant assujettis à la taxe d'habitation, devraient être imposées dans le nouveau dispositif. Au total, c'est près de **5,1 millions de foyers qui seront exonérés** de redevance.

En outre, votre assemblée a adopté, à l'initiative de votre rapporteur spécial, un amendement prévoyant la mise hors champ (il ne s'agit pas à strictement parler d'une exonération puisqu'elle n'a pas vocation à être compensée par le budget de l'État) des jeunes de moins de 21 ans, même non étudiants, rattachés au foyer fiscal de leurs parents et **des étudiants** qui, certes paieraient la taxe d'habitation, mais seraient également rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

1.— Le nouveau champ des exonérations ⁽¹⁾

Le dispositif **aligne** donc les conditions d'**exonération de la redevance sur** celles de la **taxe d'habitation**. Seront désormais exonérés :

– les personnes titulaires de l'allocation supplémentaire versée par le fonds de solidarité vieillesse ou par le fonds spécial d'invalidité ;

– les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), lorsque le montant de leur revenu fiscal de référence de l'année précédente n'excède pas ??? 7.165 euros ;

– les contribuables âgés de plus de 60 ans et des veufs et veuves (quel que soit leur âge) dont le revenu fiscal de référence de l'année précédente n'excède pas 7.165 euros ;

– les contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence, lorsque leur revenu fiscal de référence de l'année précédente n'excède pas 7.165 euros ;

– enfin, les **bénéficiaires du revenu minimum d'insertion** qui sont dégrevés d'office de la taxe d'habitation afférente à leur résidence principale.

Le tableau suivant présente la répartition des exonérations au titre de la taxe d'habitation en 2003, sur un total de 3,63 millions de foyers exonérés :

(1) Au sens large du terme. À strictement parler, il conviendrait d'utiliser le terme dégrèvement.

**NOMBRE DE REDEVABLES EXONÉRÉS
DE TAXE D'HABITATION EN 2003**

Catégories d'exonérations	Nombre
Titulaires de l'allocation supplémentaire et titulaires de l'AAH	373.788
Contribuables âgés de plus de 60 ans	2.875.597
Infirmes et invalides	184.438
Veufs et veuves	140.376
Redevables exonérés dans les DOM	51.000
Nombre total de personnes exonérées	3.625.199

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

S'ajoutent à ces foyers exonérés les foyers dégrévés au titre du RMI, soit 569.568 foyers. Le nombre total de foyers exonérés au titre de l'alignement sur la taxe d'habitation devrait s'élever à 4,2 millions.

Ces exonérations ne recouvrent pas totalement le champ des personnes actuellement exonérées de la redevance. Elles représentent, par rapport aux personnes actuellement exonérées, environ 1 million de nouveaux foyers. Ce million de nouveaux foyers exonérés se répartirait comme suit :

NOUVEAUX DÉGRÈVEMENTS

	Nombre
Personnes âgées entre 60 et 65 ans (foyer dont l'un des membres a entre 60 et 65 ans et dont aucun membre n'a 65 ans)	160.000
Personnes bénéficiant de l'allocation adulte handicapé	210.000
Personnes veuves	130.000
Bénéficiaires du revenu minimum d'insertion professionnelle (RMI)	550.000
Total	Environ 1.050.000

(1) Pour les trois premières catégories, les dégrèvements sont sous condition que le revenu fiscal est inférieur à un montant (7.165 € en 2004 pour un foyer comportant une part de quotient familial).

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il convient de souligner que ce chiffre de 1 million de foyers inclut l'ensemble des foyers dont le redevable de la redevance audiovisuelle est titulaire du RMI, ce qui ne reflète pas la réalité des personnes nouvellement exonérées puisque, de fait, 300.000 foyers seraient aujourd'hui déjà exonérés au titre du RMI sur leur demande (ils ne sont pas très précisément recensés car plusieurs motifs justifient souvent leur exonération).

2.- La situation des personnes actuellement exonérés de redevance mais assujettis à la taxe d'habitation

Les deux champs d'exonération à la redevance et à la taxe d'habitation ne se recouvrent pas. Le tableau suivant présente la répartition des personnes exonérées de redevance dans le régime actuel mais assujetties à la taxe d'habitation.

**FOYERS ACTUELLEMENT EXONÉRÉS DE REDEVANCE
MAIS ASSUJETTIS À LA TAXE D'HABITATION**

	Nombre
Personnes âgées de plus de 65 ans non imposables à l'impôt sur le revenu et à l'ISF mais ayant un revenu fiscal de référence supérieur à 7.165 euros pour la première part de quotient familial en 2004	600.000
Foyer dont l'un des membres est handicapé mais pas le redevable de la taxe d'habitation	300.000
Total	Environ 900.000

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

900.000 foyers actuellement exonérés ne seraient plus couverts par les dispositions du nouvel article 1605 *bis* du code général des impôts. Les personnes âgées de plus de 65 ans non imposables à l'impôt sur le revenu mais ayant un revenu fiscal de référence supérieur à 7.165 euros pour 2004 pour la première part de quotient familial représentent 600.000 foyers et les foyers dont l'un des membres est invalide, mais pas la personne redevable de la taxe d'habitation, 300.000 foyers.

Au regard des conditions actuelles d'exonération de la redevance audiovisuelle, le maintien des exonérations acquises au 31 décembre 2004 a été prévu. Afin que des personnes âgées ou invalides dont la condition modeste a été décrite ci-dessus n'aient pas à acquitter la redevance suite à la réforme, le Gouvernement propose que les personnes exonérées au 31 décembre 2004 le demeurent au titre de l'année 2005. Elles le seraient également au titre des années 2006 et 2007 sous certaines conditions.

Le gouvernement fixe donc un rendez-vous au législateur au terme de cette période de trois ans pour réexaminer, s'il le faut, les conditions dans lesquelles la situation particulière des personnes actuellement exonérées de la redevance audiovisuelle, mais qui ne le seraient plus du fait de l'adossement de la collecte de la redevance à celle de la taxe d'habitation, doit être regardée.

3.— Le principe de compensation des exonérations de redevance

La loi de 2000 relative à l'audiovisuel a modifié la loi de 1986 pour prévoir, en son article 53, que « *les exonérations de redevance audiovisuelle décidées pour des motifs sociaux donnent lieu à remboursement intégral du budget général de l'État* ». **Ce principe est absolument essentiel : les exonérations de redevance** décidées par le gouvernement pour des motifs sociaux, aussi justifiées soient elles, **ne doivent pas pénaliser les opérateurs de l'audiovisuel public.**

Une application stricte de ce principe aurait conduit l'État à compenser l'exonération de plus de 5,1 millions de foyers, soit un coût budgétaire de plus de 500 millions d'euros à comparer aux 418 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2004. Le gouvernement propose donc de plafonner ce remboursement à 440 millions d'euros en 2005.

Votre rapporteur spécial prend acte de la nécessité d'un plafond exceptionnel pour 2005, s'il ne remet pas en cause la garantie de financement de l'audiovisuel public en cette année de réforme. Cette mesure doit néanmoins rester exceptionnelle et être considérée comme une parenthèse avant un retour à la norme, c'est-à-dire la compensation intégrale des exonérations.

B.— UN IMPOT PLUS SIMPLE

Le second avantage de cette réforme est qu'elle permet de rendre plus simple, plus lisible, et donc plus légitime, un impôt dont le mode de recouvrement était trop complexe.

1.— Inversion de la charge de la preuve : la déclaration sur l'honneur

Désormais, pour toutes les personnes physiques imposées à la taxe d'habitation au titre d'un local meublé affecté à l'habitation (que la résidence soit secondaire ou principale), la redevance sera due si le contribuable détient un appareil de télévision ou assimilé au 1^{er} janvier de l'année. Cette condition de détention d'une télévision sera regardée comme remplie dès lors que le contribuable n'aura pas indiqué dans sa déclaration de revenus ne pas détenir de téléviseur dans sa résidence principale ou secondaire.

Concrètement, le contribuable ne détenant pas de télévision devrait **cocher une case nouvelle dans la déclaration de revenus**, déclarant ainsi sur l'honneur ne pas détenir de télévision au 1^{er} janvier de l'année, que ce soit dans sa résidence principale ou dans sa résidence secondaire.

Ce nouveau mode de déclaration sur l'honneur constitue un pilier de la réforme proposée. Il était auparavant nécessaire de déclarer au service de la redevance être en possession d'un appareil, l'omission ou la méconnaissance des procédures étant souvent avancée par des contribuables de bonne foi ou prétextée par d'autres de mauvaise foi. Le contribuable devra désormais déclarer sur l'honneur, sur une ligne de sa déclaration de revenus, ne pas détenir de télévision, sans qu'il soit possible de prétexter ne pas avoir compris la question posée ou ne pas avoir été au courant de la déclaration à produire.

Votre rapporteur spécial **regrette néanmoins que cette déclaration sur l'honneur ne concerne pas la détention d'un « dispositif assimilé permettant la réception de la télévision »** comme le prévoit le texte du projet de loi de finances. Le fait générateur y est en effet défini comme la détention d'un « *appareil récepteur de télévision ou un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision pour l'usage privatif du foyer* ». Il s'agit de la définition actuellement en vigueur, définition qui n'est pas appliquée puisque, en pratique, seule la détention d'un appareil de télévision est taxée. Malheureusement, la maquette de la future déclaration de revenus (sur laquelle les particuliers devront faire une déclaration sur l'honneur de non-détention) continue à ne faire référence qu'à la détention d'un appareil récepteur de télévision. Il est indispensable que la notion de « *dispositif*

assimilé permettant la réception de la télévision » figure sur la déclaration de revenus pour préparer l'esprit des contribuables aux évolutions des modes de réception. **Stricto sensu, ce n'est pas la détention d'un poste de télévision qui est taxée mais bien la possibilité qu'elle offre de recevoir la télévision publique.**

Même simplification est effectuée s'agissant des comptes professionnels, puisque la déclaration se fera par l'intermédiaire de la déclaration de la taxe sur la valeur ajoutée.

2.– Une seule redevance par foyer

Toujours dans un souci de simplification, le gouvernement propose de prévoir le paiement d'une seule redevance par foyer quand bien même celui-ci disposerait de plusieurs résidences, toutes équipées d'un poste de télévision. **Il ne s'agit pas, à strictement parler, d'une exonération des résidences secondaires puisqu'un particulier ne possédant une télévision que dans sa résidence secondaire sera dans l'obligation légale de payer une redevance.** Néanmoins, concrètement, cela revient à sortir de l'assiette l'essentiel des résidences secondaires. Ce choix a suscité de nombreuses critiques auxquelles il convient de répondre.

La taxation des résidences secondaires, outre qu'elle n'était pas toujours connue, était **très mal comprise** par nos concitoyens qui faisaient valoir, avec raison, qu'une même personne ne pouvait pas être devant sa télévision en même temps dans sa résidence principale et dans sa résidence secondaire. En outre, le contrôle sur les résidences secondaires était rendu très difficile par la faible présence des propriétaires, conduisant ainsi à **un coût du contrôle disproportionné** par rapport aux recettes espérées.

Enfin, le développement des moyens modernes et mobiles de réception, via le téléphone ou l'ordinateur portables, auraient pu conduire à des inégalités : le vieux poste de télévision venant finir sa vie « à la campagne » aurait été taxé mais pas les moyens mobiles de réception qui auraient été à coup sûr rattachés par leurs propriétaires au domicile principal.

Le principe d'une redevance par foyer se traduit bien par **des pertes de recettes**, que l'on peut évaluer à un peu moins de **60 millions d'euros, mais ces pertes dont largement compensées par les bénéfices de la réforme en termes de recouvrement et de lutte contre la fraude.**

3.– Le paiement conjoint avec la taxe d'habitation

Pour les particuliers, le paiement s'effectuera donc en même temps que la taxe d'habitation avec **un seul titre interbancaire de paiement.** Cette solution est indispensable pour réaliser des économies de gestion substantielles.

Comme pour la taxe d'habitation, ce paiement pourra être plus largement fractionné et mensualisé. Rappelons que le taux de mensualisation pour la taxe d'habitation est aujourd'hui de 27 %.

Malgré ce paiement conjoint, il est **essentiel qu'il n'y ait aucune confusion entre la taxe d'habitation**, impôt local dont le taux est décidé par et pour les collectivités locales (communes et départements) **et la redevance**, imposition de toute nature affectée à l'audiovisuel public, dont le montant est voté par le Parlement.

L'Association des maires de France et l'Association des départements de France sont vigilantes sur ce risque de confusion et ont proposé des mesures permettant de le réduire.

Pour éviter cela, deux conditions doivent être remplies : d'une part, **une campagne d'information et d'explication doit être menée** auprès des contribuables en deux temps, au moment de la déclaration sur le revenu (y compris dans le texte signé du ministre) et au moment du paiement de la taxe d'habitation et de la redevance. D'autre part, les avis d'imposition envoyés au contribuable doivent très clairement distinguer, graphiquement et textuellement, les deux impôts. Les projets d'avis d'imposition que votre rapporteur spécial a pu obtenir répondent selon lui à cette exigence, mais il serait utile que les maquettes définitives soient transmises pour avis à l'Association des maires de France et à l'Association des départements de France.

C.— UN IMPOT PLUS EFFICACE FACE A LA FRAUDE

L'un des objectifs de cette réforme est la lutte contre une fraude si importante qu'elle mine la légitimité de cet impôt. Le dispositif proposé conserve donc l'ensemble des moyens de contrôle existant et les renforce en prévoyant la fourniture d'informations strictement limitées par les opérateurs de la télévision payante à la demande de l'administration fiscale.

1.— Le maintien des moyens de contrôle existant

Les commerçants, constructeurs et importateurs en récepteurs imposables sont aujourd'hui tenus de faire souscrire par leurs clients une déclaration à l'occasion de toute vente de matériel et d'adresser une déclaration collective à l'administration fiscale. Ils doivent ensuite souscrire une déclaration collective regroupant les déclarations individuelles. Cette déclaration doit être adressée à l'administration chargée du recouvrement de la redevance. Ces obligations sont bien sur maintenues.

Cet élément du contrôle est jugé comme étant **absolument indispensable car il constitue une base de données**, certes imparfaite et parfois inexacte, mais très large et qui est à l'origine de la plupart des contrôles effectués.

2.– Des moyens de contrôle complémentaires

Le dispositif du projet de loi de finances prévoit que les établissements diffuseurs ou distributeurs de services payants de programmes de télévision seront tenus de fournir certains éléments des contrats de certains de leurs clients à la demande de l'administration.

Afin de compléter les données fournies par les vendeurs de récepteurs, il est proposé que les établissements diffuseurs ou distributeurs de services payants de programmes de télévision soient tenus de fournir à l'administration, sur sa demande, les éléments des contrats de certains de leurs clients **strictement nécessaires à l'établissement de l'assiette** de la redevance audiovisuelle. Ces informations se composeraient exclusivement de l'identité du client, de son adresse et de la date du contrat.

La formulation de cet article, aussi précise et restrictive que possible, permet de **limiter l'accès de l'administration aux fichiers des diffuseurs ou distributeurs**. Seuls les éléments limitativement énumérés des contrats de certains des clients devraient être transmis, à la demande de l'administration, ces éléments devant être strictement nécessaires à l'établissement de l'assiette de la redevance.

Cette disposition est donc très différente de celle que votre commission des finances avait rejetée l'an dernier qui prévoyait le croisement intégral des fichiers entre les services de la redevance et ceux des opérateurs de télévision payante ce qui avait, à juste titre, suscité l'inquiétude de la CNIL et provoqué son rejet par votre Assemblée. Le dispositif proposé est très encadré et, selon les renseignements recueillis par votre rapporteur, ne devrait jouer qu'un rôle assez faible dans les opérations de contrôle.

D.– UNE REFORME PARTICIPANT A LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

La réforme de la redevance proposée permet une modernisation des structures administratives en charge du recouvrement de la redevance. Le service spécifique à qui était confié cette tâche va donc disparaître d'ici la fin 2005, tout du moins dans sa partie recouvrement puisque les 400 agents chargés du contrôle seront bien sûr maintenus.

1.– Le constat : un coût structurellement élevé

Le constat dressé par votre rapporteur spécial dans son rapport consacré à la réforme de la redevance ⁽¹⁾ reste d'actualité : le coût de gestion de la redevance ne peut guère se réduire très significativement, compte tenu des multiples caractéristiques du prélèvement qui en alourdissent par nature la gestion. Doivent notamment être pris en compte :

(1) pages 21 à 23 du rapport cité ci-dessus.

– la relative modicité du montant unitaire de ce prélèvement au titre duquel doivent être gérés plus de vingt-trois millions de comptes, avec une croissance moyenne de 310.000 comptes par an depuis dix ans ;

– la complexité de la réglementation, notamment des exonérations, générant un volume considérable de courriers d'information ;

– les charges découlant des efforts de contrôle et de recoupements de fichiers nécessaires pour améliorer le paiement ;

– l'importance des frais de contentieux, en particulier rapportés au montant unitaire ;

– la forte croissance des exonérations, qui réduisent d'autant le produit perçu, tout en accroissant les charges de gestion.

Globalement, le **coût direct apparent du Service**, tel qu'imputé en dépenses du compte d'affectation spéciale de la redevance audiovisuelle, s'élève à **73,5 millions** d'euros en 2004. **Mais** ce coût, comme l'indiquait le rapport de l'inspection générale des finances de novembre 1999, **ne comprend pas** celui du recouvrement contentieux effectué par la DGCP pour le compte du Service, ni les rémunérations accessoires des agents d'encadrement, ni de l'équivalent de l'occupation domaniale des locaux, ni, enfin, des cotisations patronales « maladie » supportées par le budget des charges communes. Globalement, la mission de l'IGF estimait à **près de 60 millions d'euros, le supplément de coût** d'intervention de l'administration fiscale dans la gestion de la redevance, soit un taux complet d'intervention de 7,06 %, plus de quatre fois supérieur à la moyenne des administrations fiscales (1,6 %).

Cette situation n'a pas évolué depuis 2000 : les coûts de recouvrement contentieux continuent à représenter une fraction de près du tiers du coût complet d'intervention de l'administration dans la gestion de la redevance. Lors de son audition devant la Mission d'évaluation et de contrôle, le directeur général de la comptabilité publique indiquait que, selon les dernières informations dont il disposait, le **coût global d'intervention de l'administration s'élevait à 6,3 %**. Ce taux doit être **comparé à celui de la gestion de la taxe d'habitation, de 4,2 %, qu'il dépasse donc de 50 %**.

Pour l'État, la réforme de la gestion de la redevance représentait donc, globalement et à terme, **un enjeu financier d'environ 100 à 130 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial tient à préciser que **la qualité et la compétence des personnels du service de la redevance n'est nullement mise en cause**. Elles sont excellentes et sont la conséquence d'un attachement fort de ces personnels à l'audiovisuel public, nombre d'entre eux ayant appartenu à l'ORTF à l'époque où le service de la redevance en faisait partie. On peut comprendre qu'une partie du personnel vive cette réforme comme une injustice dans la mesure où ils n'ont pas démérité, au contraire puisqu'ils ont fourni ces dernières années des efforts de

productivité significatifs, malheureusement insuffisants au vu des contraintes structurelles liées au mode de recouvrement de la redevance.

La réforme permet le redéploiement de 1.000 postes actuellement affectés au recouvrement, tout en conservant les 400 postes consacrées au contrôle. Financièrement, à partir de 2006, ne sera plus prélevé, pour frais de gestion, sur le produit de la redevance que 23 millions d'euros (soit 1 % du montant de la taxe). **Cette réforme se traduit donc par des surplus de recettes au profit des organismes de l'audiovisuel public que l'on peut évaluer à 50 millions d'euros. L'État fera lui aussi des économies de cet ordre grâce aux économies sur, entre autres, les rémunérations accessoires des agents d'encadrement, l'équivalent de l'occupation domaniale des locaux, et enfin, des cotisations patronales « maladie ».**

2.- L'indispensable reclassement du personnel dans de nouvelles missions

La suppression de 1.000 postes consacrés au recouvrement ne signifie, bien sûr, et heureusement, pas le départ des agents concernés dont la compétence n'est nullement remise en cause. Ces agents ont vocation à être redéployés au sein du réseau du Trésor public. Compte tenu des départs à la retraite, **900 agents** sont concernés par ce reclassement. Lorsque votre rapporteur les a rencontrés, les organisations syndicales ont manifesté **une réelle inquiétude** quant à ce reclassement. Les principales revendications formulées concernent la garantie de pouvoir rester dans le même département et celle de fournir aux agents des activités pérennes.

Le ministre d'État, ministre de l'économie, des Finances et de l'Industrie a présenté le 7 octobre dernier aux organisations syndicales **un plan d'accompagnement social** de la réforme qui entend répondre à ces exigences.

Des nouvelles activités, sur les sites des centres actuels, vont être proposés qui devraient permettre d'employer 680 personnes :

- 260 agents seront affectés à la gestion des amendes radars à Rennes ;
- 275 agents à des « Centre services » (à Toulouse, Lyon, Lille et Strasbourg) qui seront chargés de traiter des questions des usagers qui appellent ou écrivent à l'administration fiscale ;
- 110 agents à des pôles régionaux d'apurement administratif (à Rennes et Toulouse) chargés de contrôler la qualité des comptes des petites collectivités locales ;
- 15 agents seront affectés sur Toulouse à un pôle national d'assistance « contrôle de la redevance » ;
- enfin, un nouveau centre de gestion des concours sera créé à Lille, employant 20 agents.

Par ailleurs, 220 agents seront réaffectés dans les autres services du Trésor public en bénéficiant d'une priorité de mutation au sein de leur département actuel d'affectation. Ces agents bénéficieront par ailleurs d'une « *indemnité exceptionnelle de mutation* ».

S'agissant des **400 agents chargés du contrôle, ils gardent leur métier** et leur affectation géographique. Un groupe de travail doit néanmoins être constitué d'ici la fin du mois de novembre avec pour mission de définir le contenu et l'organisation des missions de contrôle suite à leur intégration aux Trésoreries générales.

Ce plan d'accompagnement social de la réforme semble répondre aux attentes du personnel de la redevance, qui va incontestablement traverser une période de mutation toujours difficile. Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à la mise en place de ce plan et vous en présentera **un premier bilan** dès l'année prochaine.

E.— UN DISPOSITIF BUDGETAIRE RENOUVELE

1.— Le maintien d'une ressource affectée à l'audiovisuel public

Le dispositif de réforme de la redevance réaffirme **un principe essentiel** qu'est l'existence d'une ressource affectée au financement de l'audiovisuel public. La solution, souvent proposée, d'une suppression de la redevance et son remplacement par des crédits budgétaires est donc écartée. Votre rapporteur spécial se félicite de cette solution qu'il avait proposée : cela permet d'assurer un **financement pérenne de l'audiovisuel public, loin des risques de la régulation budgétaire**.

Mieux, le dispositif proposé éloigne encore plus qu'aujourd'hui le financement de l'audiovisuel public de ce risque. En effet, le développement des exonérations compensées par le budget de l'État a conduit à **une budgétisation partielle** du financement puisque ces compensations étaient des crédits budgétaires inscrits sur un chapitre limitatif des services généraux du Premier ministre. Or, ces crédits ont régulièrement fait l'objet ces dernières années de gels puis d'annulations (17,5 millions d'euros l'an dernier, 5 millions d'euros cette année), fragilisant ainsi les ressources de l'audiovisuel public.

L'alignement des exonérations de redevance sur celles de la taxe d'habitation a comme conséquence de les transformer en dégrèvements inscrits dans le chapitre 15-01 du budget des charges communes, doté par définition de **crédits évaluatifs, et donc non susceptibles de faire l'objet de régulation**. En outre, la transformation en dégrèvements rend la compensation quasi-automatique sans qu'il soit nécessaire de procéder, de façon souvent obscur, à des traitements statistiques du nombre de comptes exonérés par le taux de recouvrement réel.

2.– Le compte d'affectation spéciale est remplacé par un compte d'avances

L'adossement de son recouvrement sur celui de la taxe d'habitation (pour les particuliers) et de la TVA (s'agissant des professionnels), **modifie considérablement le rythme d'encaissement de la redevance**. À ce jour, en effet, la redevance est encaissée régulièrement tout au long de l'année, ce qui permet un versement étal de son produit à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-15 aux organismes attributaires deux fois par semaine (le mardi et le vendredi) en fonction du montant collecté par le service de la redevance.

L'adossement du recouvrement de la redevance sur celui de la taxe d'habitation conduirait pour sa part à concentrer **la majeure partie de son encaissement au mois de novembre**. En effet, compte tenu du taux de mensualisation de la taxe d'habitation de 29 % en 2004 et de la possibilité qu'auront les redevables d'opter pour la mensualisation de la redevance dès 2005 (hypothèse fixée à la moitié de la taxe d'habitation, soit 15 %) ainsi que du calendrier prévisionnel de recouvrement des comptes professionnels, le calendrier de recouvrement de la redevance audiovisuelle en 2005 serait, en moyenne, de l'ordre d'une trentaine de millions d'euros par mois de janvier à mars et de juin à octobre, de 70 à 90 millions d'euros en avril et mai, d'environ 1.400 millions d'euros en novembre et de 350 millions d'euros en décembre.

Or, les crédits d'un compte d'affectation spéciale ne peuvent être ouverts qu'après constatation de l'encaissement de la ressource qui les finance : la logique d'affectation de ressource rend ainsi strictement équivalents le rythme de l'encaissement des recettes et celui des engagements des dépenses. Dès lors, le maintien de l'actuel mode de financement de l'audiovisuel public exercerait un impact extrêmement fort sur la trésorerie des organismes qui devraient attendre la fin de l'année pour pouvoir bénéficier du produit de la redevance.

Le recours à un compte d'avances permet a contrario d'assurer le versement aux organismes de l'audiovisuel public des ressources régulières tout au long de l'année, l'État procédant à l'avance du produit anticipé de la redevance.

Ce compte serait débité du montant des avances consenties par l'État au profit des organismes de l'audiovisuel public. Ces avances seraient versées de manière mensuelle, leur montant correspondant à $1/12^{\text{ème}}$ du produit prévisionnel de la redevance net des frais d'assiette et de recouvrement et des intérêts sur avances. Et il serait crédité des remboursements d'avances correspondant au produit de la redevance audiovisuelle (puisque la taxe serait désormais affectée aux organismes de l'audiovisuel public) nets des frais d'assiette et de recouvrement et des intérêts dus sur les avances consenties et du montant des dégrèvements de redevance pris en charge par le budget général de l'État.

En effet, l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que les avances accordées doivent être assorties, sauf dérogations par décret en Conseil d'État, d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Le dispositif prévoit donc que le montant des intérêts sur les avances est déduit du produit de la redevance créditant le compte d'avances.

Selon le rapport général ⁽¹⁾, ces intérêts dus au titre des avances seraient égaux à un montant de l'ordre de 25 millions d'euros ce qui, selon le rapporteur général, apparaît élevé au regard du niveau actuel des bons du Trésor à court terme : *« Le profil prévisionnel des recouvrements de redevance permet d'apprécier le montant mensuel des avances à 150 millions d'euros entre janvier et octobre (compte tenu des recouvrements effectifs prévus pour ces mois), et un peu moins de 100 millions d'euros en avril et mai. L'application d'un taux d'intérêt annualisé de 2,5 % implique un montant dû au titre des avances ainsi accordées de l'ordre de 10 millions d'euros en année pleine »*. Par ailleurs, dans les prévisions financières des conséquences de la réforme, ces intérêts sont évalués à 19 millions d'euros. Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif sur ce point lors de l'examen de loi de finances rectificative pour 2005 et de la loi de règlement.

III.- MODERNISER LE ROLE DES ACTEURS INSTITUTIONNELS

Depuis le vote de la loi du 1^{er} août 2000 modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, la situation institutionnelle de l'audiovisuel public a profondément évolué. Des contrats d'objectifs et de moyens ont été signés avec certains opérateurs, sans qu'ils soient malheureusement toujours respectés ; tirant les conséquences de la loi organique du 1^{er} août 2001, la loi de finances pour 2004 a transformé la redevance audiovisuelle en imposition de toute nature, évolution confirmée par la réforme proposée dans le projet de loi de finances pour 2005.

Il a donc semblé utile à votre rapporteur spécial de faire **un premier bilan des dispositions institutionnelles de la loi de 2000**, c'est-à-dire essentiellement la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens, **à la lumière des évolutions législatives récentes** et de proposer des modifications. Trois principes directeurs sont apparus, qu'il convient de **concilier dans un équilibre fragile mais indispensable** :

- le respect des prérogatives du Parlement ;
- assurer une visibilité pluriannuelle aux opérateurs de l'audiovisuel public ;
- permettre à l'État de respecter sa signature.

(1) Rapport général n°1863 tome 2 « Projet de loi de finances pour 2005. Conditions générales de l'équilibre financier » Gilles Carrez rapporteur général.

A.— LE PARLEMENT SORT RENFORCE DES EVOLUTIONS LEGISLATIVES CONCERNANT LA REDEVANCE

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a programmé un processus d'extinction des taxes parafiscales qui s'est achevé l'an dernier avec la loi de finances initiale pour 2004. La redevance audiovisuelle est donc devenue, à compter du 1^{er} janvier 2004, une imposition de toute nature. Votre rapporteur spécial rappelle que **jusque là, le caractère de taxe parafiscale** de la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision avait été confirmé systématiquement tant par le Conseil d'État que par le Conseil constitutionnel.

Jusqu'à l'an dernier, 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 redevance, perdue au milieu de la liste des taxes parafiscales. **Le taux et l'assiette étaient donc fixés par le Gouvernement.** Cette situation était inacceptable pour le Parlement et, au fond, non-conforme à l'article 34 de la Constitution qui dispose que « *la loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

Désormais, il appartient au Parlement de voter chaque année, en loi de finances, le taux et l'assiette de la redevance. Il s'agit là d'un changement fondamental car, contrairement au régime précédent, il est désormais certain que le Parlement sera le théâtre, **chaque année, d'un débat sur la redevance** et donc sur son utilisation par les opérateurs de l'audiovisuel public.

Or, cette question fait, très légitimement, l'objet de débats passionnés au sein du Parlement et, singulièrement, au sein de votre commission des finances. La redevance audiovisuelle, et le débat sur l'audiovisuel public, ont donc acquis une nouvelle lisibilité, qui est plus récurrente. Mais cela peut être source de légitimité (cet impôt est désormais voté par la représentation nationale et non fixé par le gouvernement) autant que de fragilité.

Cette innovation est d'autant plus importante qu'elle semble difficile à concilier avec la demande de visibilité budgétaire pluri-annuelle des opérateurs de l'audiovisuel public.

B.— DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS INDISPENSABLES

Si l'on met le cas de l'Institut national de l'audiovisuel à part, les sociétés de l'audiovisuel public bénéficiant de la redevance sont toutes des sociétés de droit privé évoluant dans un contexte économique fortement concurrentiel et particulièrement dynamique. Ces sociétés ont donc besoin – comme leurs concurrents – **d'une certaine visibilité à moyen terme quant aux ressources** que leur actionnaire, c'est-à-dire l'État, est prêt à lui accorder. Or, aujourd'hui, jusqu'au vote définitif de la loi de finances et sa promulgation à la fin du mois de décembre, elles ne disposent pas d'une information sûre quant à la part de la ressource publique qui leur sera affectée. Cette incertitude est bien sûr encore plus grande, en raison du principe d'annualité budgétaire, pour les années ultérieures.

Les contrats d'objectifs et de moyens, institués en 2000 par modification de l'article 53 de la loi de 1986 relative à la liberté de communication, ont, entre autres objectifs, celui de surmonter cette difficulté. Ils vont néanmoins bien au-delà puisqu'ils déterminent, pour chaque société ou établissement public :

« – les axes prioritaires de son développement, dont les engagements pris au titre de la diversité et l'innovation dans la création ;

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

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

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

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

Trois contrats d'objectifs et de moyens ont été signés depuis la promulgation de la loi : avec l'INA pour la période 2000-2003, soit quatre années ; avec France Télévisions pour la période 2001-2005 et avec Arte pour la période 2002-2005. De l'avis unanime des dirigeants de ces entreprises que votre rapporteur spécial a rencontrés, ces contrats d'objectifs et de moyens ont joué **un rôle très positif dans la modernisation de ces entreprises**. Ils permettent de fixer les grandes lignes d'un projet d'entreprise apte à mobiliser le personnel sur des objectifs précis et quantifiés qu'il est plus facile de faire partager et respecter.

Votre rapporteur spécial **regrette** donc particulièrement qu'**aucun contrat** d'objectifs et de moyens n'ait été signé **avec Radio France, ou avec Radio France International**, alors qu'il s'agit bien d'une obligation légale. On peut espérer que les changements de présidence intervenus cette année à la tête de ces deux entreprises seront l'occasion de signer ces contrats d'objectifs et de moyens.

De même, il est indispensable qu'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens soit rapidement signé avec l'INA. Enfin, une réflexion doit être engagée rapidement pour qu'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens prenne le relais dès 2006 des contrats de France Télévisions et d'Arte quand ceux-ci s'achèveront.

Il est vrai que ces derniers contrats d'objectifs et de moyens n'ont pas été strictement respectés par l'État, en particulier dans sa dimension des recettes affectées à ces sociétés. Votre rapporteur spécial rappelle que **cette sous-exécution du volet recettes était alors pleinement justifié par le retard pris dans le lancement de la Télévision numérique terrestre. Pour autant, ce décalage aurait dû faire l'objet d'un avenant au contrat** pour que les choses soient clarifiées et explicitées.

Plus généralement, si le contrat d'objectifs et de moyens doit être un document permettant aux deux signataires d'avoir une perspective pluriannuelle, il ne doit pas être figé. Ainsi, **en cas d'alternance politique**, il est tout à fait légitime que le nouveau gouvernement souhaite confier des missions différentes à un opérateur avec lequel le précédent gouvernement avait signé un contrat d'objectifs et de moyens. Pour autant, ceci doit être explicité dans **un avenant** au texte existant ou, si le changement est radical, **un nouveau contrat** doit être négocié et conclu.

De même, il semble logique que le contrat d'objectifs et de moyens coïncide le plus possible avec le mandat du président de l'organisme signataire. Dans l'hypothèse d'un mandat de cinq ans, il est indispensable que la première année soit consacrée à la négociation d'un contrat d'objectifs et de moyens qui aurait ensuite vocation à s'appliquer sur les quatre années suivantes.

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

C.– MIEUX IMPLIQUER LE PARLEMENT EN AMONT DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

Le Parlement est aujourd'hui impliqué dans la procédure des contrats d'objectifs et de moyens mais **exclusivement en aval et très ponctuellement**. L'article 53 de la loi de 1986 relative à la liberté de communication stipule en effet que « *le Président de la société France télévisions présente chaque année devant les commissions chargées des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens* ». Il s'agit là **d'une procédure utile**, le document présenté maintenant depuis trois ans étant particulièrement riche, précis et rigoureux. En effet, la conformité des données relatant la réalisation des objectifs figurant au contrat d'objectifs et de moyens est certifiée par un cabinet d'audit indépendant, KPMG, que votre rapporteur spécial a pu rencontrer.

Pour autant, il est indispensable que cette procédure ne concerne pas que France Télévisions et **soit étendue aux autres organismes** signataires d'un contrat d'objectifs et de moyens. Il serait logique dans l'esprit de la LOLF, et notamment de son objectif de la mesure de la performance, que **la commission des Finances soit également associée à la présentation du rapport sur l'exécution du COM**.

Par ailleurs, **le Parlement doit être associé, en amont, à la procédure du contrat d'objectifs et de moyens** qui doit lui être transmis pour examen avant sa signature. C'est la seule solution pour que le Parlement se sente engagé par la signature de l'État. En l'absence d'une telle transmission, le Parlement pourrait légitimement se sentir dépossédé d'un pouvoir, nouveau, celui de voter le montant et l'assiette de la redevance, puisque le gouvernement s'engagerait dans le contrat d'objectifs et de moyens sur un montant de redevance au profit de l'opérateur.

Un vote n'est bien sur pas possible, ni même utile. Néanmoins, une transmission du contrat d'objectifs et de moyens avant sa signature aux deux commissions concernées, la commission des finances et la commission chargée des affaires culturelles, est un minimum. Il est nécessaire, pour votre rapporteur spécial, que la commission des finances soit également destinataire de ce document car il lui reviendra d'examiner, année après année, le projet de loi de finances permettant à l'État de respecter, ou non, ses engagements en fonction du respect par l'opérateur de ses obligations contractuelles.

Votre rapporteur spécial vous proposera donc **un amendement modifiant l'article 53 de la loi de 1986 relative à la liberté de communication afin de prévoir cette transmission ainsi que la possibilité d'un débat dans l'hémicycle**. Pour des raisons constitutionnelles, il est impossible de rendre ce débat obligatoire mais instaurer une pratique en ce sens serait un progrès important pour notre Parlement.

Votre rapporteur spécial proposera un **autre amendement** visant à **élargir aux commissions des finances** de l'Assemblée nationale et du Sénat la **présentation par le président de France Télévisions du rapport d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens**. Commission saisie au fond quant à une éventuelle évolution du montant de la redevance, il est essentiel que la commission des finances de chaque assemblée soit correctement informée de l'utilisation de cette ressource.

CHAPITRE II : L'AUDIOVISUEL PUBLIC

I.- UNE PROGRESSION DES RESSOURCES MODEREE

La réforme de la collecte de la redevance inscrite au projet de loi de finances permet, en 2005, de garantir une certaine progression des ressources de l'audiovisuel public. Celle-ci est néanmoins limitée du fait du plafonnement des remboursements des dégrèvements décidés par le Gouvernement. Son adéquation aux besoins nouveaux de l'audiovisuel public en 2005 n'est pas garantie, en raison des nouvelles charges qui vont peser sur ces entreprises.

Avant d'aborder la problématique du financement de l'audiovisuel public en 2005, votre rapporteur spécial souhaiterait attirer l'attention de votre Assemblée sur l'exécution 2004. Le budget de l'audiovisuel public pour 2004 était en effet construit sur l'hypothèse d'une affectation de 32,4 millions d'euros d'excédents de collecte sur l'exercice 2003. Or, une partie (15 millions d'euros) de cet excédent de collecte a été utilisé dans le cadre du collectif 2003 pour compenser les annulations de crédits de compensation d'exonérations. Ce sont donc **15 millions d'euros** qui ont été comptabilisés pour 2003 et pour 2004, et qui **manqueront donc à l'exécution 2004**.

Or, les encaissements de redevance constatés depuis le début de l'année ne permettent pas d'espérer des excédents permettant de combler ce manque. Bien au contraire : les renseignements que votre rapporteur spécial a pu obtenir auprès du service de la redevance font état **d'une exécution très juste par rapport aux prévisions d'encaissements**. À cela vient s'ajouter l'annulation de 5 millions d'euros sur le chapitre de compensation des exonérations.

Votre rapporteur spécial souhaite que le ministre indique, dès le débat relatif au projet de loi de finances pour 2005, **comment le gouvernement comblera-t-il ce manque**, s'il s'avère, au moment de l'examen du collectif pour 2004, que les ressources de l'audiovisuel public sont moindres que prévues ?

A.- DES RESSOURCES PUBLIQUES PROGRESSANT MOINS QUE LES ANNEES PASSEES

Le projet de budget du Gouvernement prévoit que les crédits publics augmenteront de 62,5 millions d'euros TTC par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, soit une augmentation de 2,4 %. Votre rapporteur spécial rappelle que l'an dernier, cette progression était, dans le projet de loi de finances, respectivement de 75 millions d'euros et de 3 %.

La croissance de la ressource publique résulte des éléments suivants :

– le produit en 2005 des encaissements nets de redevance audiovisuelle s’élèvera à 2.201,8 millions d’euros (TTC nets du coût du service) en progression de 83,6 millions d’euros TTC, soit + 3,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 ;

– les crédits budgétaires versés au compte d’avances au titre de la compensation des dégrèvements pour motifs sociaux passent de 428 en loi de finances initiale (donc avant annulation) à 440 millions d’euros ;

– la subvention du ministère des affaires étrangères à RFI est quant à elle en augmentation de 1 % : elle s’élève en 2005 à 72,13 millions d’euros.

Le tableau ci-dessous retrace l’évolution des dotations publiques depuis 2001 :

ÉVOLUTION DES DOTATIONS PUBLIQUES

(en millions d’euros)

	Loi de finances pour 2001	Loi de finances pour 2002	Loi de finances pour 2003	Loi de finances pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Écart PLF 2005/LFI 2004 (en montant)	Évolution PLF 2005/LF 2004 (en %)
Encaissements de redevance	2.047,83	2.050,9	2.104,2	2.191,8	2266,8	75,1	+ 3,43
Financement du service de la redevance	- 73,54	- 73,5	- 73,5	-73,5	-46	27,5	- 37,4
Frais de trésorerie					- 19	- 19	
Encaissements de redevance nets du coût du service	1.974,29	1.977,4	2.030,7	2.118,2	2201,8	83,6	3,95
Affectation d’excédents de collecte des années antérieures	0,00	+ 13,7	+ 40,0	32,4	0	- 32,4	- 100
Total des recettes de redevance disponibles	1.974,29	1.991,1	2.070,7	2.150,7	2.201,8	51,1	+ 2,37
Crédits budgétaires affectés au titre du remboursement des exonérations	413,78	478,6	449,2	428,1	440	11,9	2,78
Total T.T.C. disponible	2.388,07	2.469,7	2.519,9	2.578,8	2.641,8	63,1	2,44
Total H.T. disponible	2.338,95	2.418,9	2.468,0	2.525,7	2.587,5	61,8	2,44
Subvention du ministère des affaires étrangères versée directement à RFI	68,94	69,7	70,4	71,4	72,1	0,7	1
Total des ressources publiques	2.407,86	2.488,56	2.538,4	2597,1	2659,6	62,5	2,41

Source : Ministère de la Culture et de la communication

La structure de financement de l'audiovisuel public reste largement dominée par les ressources publiques comme le démontre le tableau ci-dessous :

STRUCTURE DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en %)

	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Ressources publiques	74	76,6	76,8	76,8	76,9	76,8
Publicité parrainage	21,9	19,4	19,5	19,4	20,9	21,1
Autres ressources propres	4,1	4	3,7	3,8	2,2	2,1
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Ministère de la culture et de la communication

Cette moindre progression des ressources publiques affectées à l'audiovisuel public s'explique par les choix budgétaires effectués par le gouvernement s'agissant de la réforme de la redevance.

B.- L'EQUILIBRE FINANCIER DE LA REFORME

Le tableau ci-dessous décrit l'équilibre financier de la réforme tel que présenté par le ministère de l'économie pour les années 2005 et 2006. On constate, très clairement, que, si la réforme permet une progression significative des encaissements en 2005, la situation est moins assurée pour 2006. L'équilibre pourra alors être assuré par un déplaçonnement des compensations.

	Loi de finances initiale pour 2004	2005		2006	
	Recettes	Projet de loi de finances	Écart par rapport à 2004	Prévision pour mémoire	Écart par rapport à 2004
1. Résidences principales	2.032	2.231	+ 199	2.139	+ 107
2. Résidences secondaires	58	0	- 58	0	- 58
2. Professionnels	100	93	- 7	93	- 7
3. Baisse du taux de fraude		28	+ 28	53	+ 53
4. Exonérations taxe d'habitation		- 75	- 75	- 75	- 75
5. Baisse de la redevance à 116 euros		- 10	- 10	- 10	- 10
I - Total recettes brutes	2.191	2.267	+ 76	2.200	+ 9
6. Coût de trésorerie		- 19	- 19	- 19	- 19
7. Frais de gestion et dégrèvement	- 73	- 46	+27	- 23	+ 50
II - Frais prélevés sur recettes	- 73	- 65	+ 8	- 42	+ 31
III - Total recettes nettes (I-II)	2.118	2.202	+ 84	2.158	+ 40
IV - Crédits budgétaires « compensations des exonérations »	428	440	+ 12	-	-
V - Total disponible pour répartition	2.546	2.642	+ 96	-	-

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

1.– Les effets positifs de la réforme

L'adossement de la collecte de la redevance sur celle de la taxe d'habitation permet une **amélioration substantielle du taux de recouvrement** de l'année qui passerait ainsi de 82,5 % à 92,5 %. En outre, en 2005, les encaissements bénéficieront des paiements relatifs à l'échéance de décembre de l'année 2004 (payés traditionnellement avec retard en janvier ou février). Cet effet ne se renouvellera bien sûr pas en 2006 puisque la quasi-totalité des paiements spontanés sera réalisée en novembre-décembre, sans report sur l'année suivante.

Autre effet positif, **la baisse du taux de fraude**. Les recettes supplémentaires envisagées seraient de 28 millions d'euros en 2005 et de 53 millions d'euros en 2006. Il s'agit là d'**hypothèses prudentes** puisque cela correspond à une baisse du taux de fraude sur les résidences principales de un point en 2005 et de deux points en 2006. On peut raisonnablement estimer que la conjonction de la déclaration sur l'honneur avec le droit de communication vis-à-vis des opérateurs de la télévision payante devrait permettre une baisse du taux de fraude plus importante encore.

2.– La baisse du taux à 116 euros

Pour des raisons techniques, il n'était pas possible de conserver le montant de 116,5 euros. Le choix a été fait de le baisser à 116 euros et non de le monter à 117 euros. Cette décision a suscité de nombreux débats au sein de notre assemblée. Votre rapporteur spécial approuve cette décision, bien qu'elle coûte dix millions d'euros, pour deux raisons : d'une part, le gouvernement est engagé dans une politique de baisse des prélèvements obligatoires qu'une augmentation de la redevance ne pourrait que brouiller ; d'autre part, **la réforme proposée bénéficie à tous les acteurs du système** : l'État, qui fait un certain nombre d'économies, l'audiovisuel public, qui voit tout de même ses ressources augmenter, et les personnes à faible revenu, grâce à l'élargissement des exonérations. **Il eut été paradoxal que les seuls à ne pas bénéficier des fruits de cette réforme, et même à être pénalisés, fussent les particuliers assujettis à la redevance.**

3.– La mise hors champ des résidences secondaires

Comme votre rapporteur spécial l'a déjà expliqué, la mise hors champ, *de facto* sinon *de jure*, des résidences secondaires est tout à fait justifiée. Elle a néanmoins un coût qu'on ne saurait nier. Il est aujourd'hui évalué à 58 millions d'euros par les services de Bercy en se fondant sur l'hypothèse de 500.000 résidences secondaires payant leur redevance aujourd'hui. Il ne s'agit là que d'une hypothèse car le service de la redevance ne sait pas aujourd'hui distinguer, entre les comptes payants, ceux relevant d'une résidence principale ou ceux relevant d'une résidence secondaire ; il n'en dénombre aujourd'hui de façon certaine, au vu des demandes de réexpédition des avis d'imposition que 200.000. Si le nombre de ces dernières est plus élevé que 500.000, la perte de recettes sera plus élevée, et inversement. L'hypothèse retenue semble néanmoins rationnelle et prudente aux yeux de votre rapporteur spécial.

4.– Le plafonnement des remboursements de dégrèvements

La principale perte concernant les encaissements de redevance est la conséquence de l'élargissement des exonérations par leur alignement sur celles de la taxe d'habitation. Ceci réduit les recettes de 75 millions d'euros.

Conformément à l'article 53 de la loi de 2002, encore renforcée par la transformation de ces exonérations en dégrèvements, cette perte de recettes aurait dû être intégralement compensée par le budget général de l'État, soit un coût global de plus de 500 millions d'euros. Hors seuls 440 millions d'euros sont prévus dans le tableau ci-dessus. Ceci constitue certes une augmentation de 12 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 mais qui est **très insuffisante pour compenser l'intégralité des dégrèvements**. Le gouvernement a en effet décidé de plafonner les dépenses du budget général à 440 millions d'euros et **c'est ce plafonnement qui explique pour l'essentiel la modestie actuelle des gains de ressources pour l'audiovisuel public procurés par la réforme**.

Votre rapporteur spécial comprend la nécessité de ce plafonnement, dans le contexte budgétaire actuel, mais, d'une part, le plafonnement doit rester exceptionnel, d'autre part, il est trop bas pour procurer à l'audiovisuel public les ressources dont il a besoin.

5.– Garantir les ressources pour 2005

Comme toute réforme, celle proposée par le gouvernement suite aux recommandations de votre commission des finances comporte un certain nombre d'incertitudes. Celles-ci sont limitées, les hypothèses faites par les services du ministère de l'économie et des finances étant prudentes et raisonnables.

Malgré cette prudence, il est important d'envoyer un signal de confiance aux opérateurs de l'audiovisuel public en leur garantissant que le niveau d'augmentation des ressources publiques prévu pour 2005 sera bien de 2,41 %. C'est pourquoi votre assemblée a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, **un amendement instaurant cette garantie**. Ainsi, si les encaissements nets sont inférieurs aux 2.201,8 millions d'euros prévus (par exemple en raison d'un nombre de résidences supérieurs ou d'une moindre baisse du taux de fraude), le plafond des compensations des dégrèvements sera remonté à due concurrence.

Cet amendement permet une visibilité accrue pour les organismes de l'audiovisuel public dans la gestion de leur trésorerie. Ils sont en effet assurés de disposer tous les mois 1/12 des 2.587,5 millions d'euros prévus par le projet de loi de finances.

6.– Il faudra probablement augmenter la compensation des dégrèvements pour 2006

Le tableau ci-dessus présente également des prévisions d'encaissement et de recettes pour 2006, prévisions qui seraient quelque peu inquiétantes s'il n'existait pas une marge de plus de 60 millions d'euros de déplafonnement des compensations versées par l'État. En effet, le montant des encaissements nets baisse entre 2005 et 2006, en raison de la fin du surplus exceptionnel de recettes qui sera constaté en 2005. Si cette situation devait se confirmer, il serait donc indispensable de revenir sur l'actuel plafonnement des dégrèvements de manière à couvrir les besoins du service public de l'audiovisuel.

Pour le moment néanmoins, il faut considérer ces prévisions avec circonspection : avec la marge des compensations, l'État dispose des moyens d'éviter toute crise du financement de l'audiovisuel public en 2006.

Il faudra par contre surveiller de très près l'exécution 2005 qui permettra de vérifier l'exactitude des hypothèses formulées. Votre rapporteur spécial y veillera tout particulièrement.

C.– LA PROGRESSION VOLONTARISTE DES RESSOURCES PROPRES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC PERMET UNE PROGRESSION DU BUDGET DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC DE 2,6 %

Les objectifs de ressources propres des organismes de l'audiovisuel public sont relevés de 3,4 % par rapport aux budgets adoptés en 2004, pour atteindre 803,5 millions d'euros. Bien que moins élevé que l'an dernier (la progression avait été fixée à 5,6 %), cette évolution relève d'un objectif ambitieux compte tenu du contexte publicitaire encore morose.

Votre rapporteur spécial a souhaité faire un point sur le volume de publicité diffusée, objet de controverse répété quant à l'identité du service public.

DUREES PUBLICITAIRES DIFFUSEES : ENSEMBLE DE LA JOURNEE

Minutes/jour	TF1	M6	TF1 + M6	France 2	France 3	France 5	France Télévisions
2002	134	126	260	81	70	37	187
2003	138	132	269	84	75	41	200
1 ^{er} sem. 2003	137	126	262	86	77	41	204
1 ^{er} sem. 2004	139	126	265	89	75	42	206

DUREES PUBLICITAIRES DIFFUSEES : PREMIERE PARTIE DE SOIREE 19H-22H

Minutes/jour	TF1	M6	TF1 + M6	France 2	France 3	France Télévisions
2002	32	32	64	18	18	35
2003	34	33	67	17	18	35
1 ^{er} sem. 2003	34	33	66	18	18	36
1 ^{er} sem. 2004	34	33	68	17	18	35

Source : TNS - Sécodip

D.– LES MOYENS DE REGULATION DU SECTEUR

1.– La Direction du développement des médias (DDM) : une administration aux missions lourdes, mais aux moyens modestes

Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 2 février 2003 relatif à l'organisation de la direction du développement des médias en sous-directions, « la direction du développement des médias comprend, sous l'autorité de son directeur, assisté d'un chef de service :

- la sous-direction de la presse écrite et de l'information ;
- la sous-direction de la communication audiovisuelle ;
- la sous-direction du développement et de la société de l'information
- un département des statistiques, des études, et de la documentation sur les médias ;
- ainsi qu'un secrétariat général. »

Cette organisation de type vertical s'est substituée à celle mise en place à la fin de l'année 2000 qui avait vu la DDM organisée en 3 entités fonctionnelles correspondant aux grandes missions fondant la politique publique dans le domaine des médias : évaluation des normes juridiques, mise en œuvre des ressources budgétaires publiques, capacité d'expertise et de prospective, réforme qui s'était, à l'expérience, révélée entraîner un besoin accru de coordination.

En 2004, les effectifs budgétaires de la DDM représentent 87 emplois d'agents titulaires et 10 emplois d'agents contractuels auxquels s'ajoutent des crédits correspondant à la rémunération de 3 agents contractuels et de vacataires. Par ailleurs, la DIDM comporte également un certain nombre d'agents mis à disposition et atteint ainsi un effectif global de 119 agents en 2004.

En 2005, deux emplois budgétaires seront créés afin de reprendre certaines fonctions jusqu'ici assurées par la société Télédiffusion de France en matière de défense nationale.

2.– Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

Une régulation audiovisuelle efficace, face à des opérateurs puissants, exige pour le CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel) des moyens adéquats, tant humains et matériels que juridiques.

a) L'exécution du budget 2004

Pour 2004, le budget voté par la loi de Finances initiale s'élève à 32,687 millions d'euros en diminution de 7,08 %, soit - 2,49 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

Les crédits de personnel, avec 13,287 millions d'euros, enregistrent une augmentation de 1,768 millions d'euros soit +15,33 %. Cette forte augmentation résulte essentiellement de l'ouverture des crédits nécessaires à la l'intégration dans le règlement de gestion du CSA de 46 emplois jusque là mis à disposition du CSA par TDF (+2,095 millions d'euros). Cette mesure est financée sur les crédits de fonctionnement.

Les crédits de fonctionnement diminuent de 4,258 millions d'euros (soit - 18 %) et atteignent 19,40 millions d'euros. Cette baisse se décompose de la façon suivante :

- - 2,095 millions d'euros : financement de l'intégration des emplois TDF ;
- 0,226 million d'euros : ajustement des crédits relatifs à la convention de prestations TDF ;
- + 0,04 million d'euros : renouvellement du parc informatique ;
- - 1,975 millions d'euros : planification de la télévision numérique terrestre (ajustement des crédits relatifs aux mesures sur le terrain- crédits de personnel- coordination internationale).

Les crédits issus de la loi de finances initiale ont augmenté de 7,073 millions d'euros après le 1^{er} janvier. En effet, tout comme l'année précédente, l'évolution exceptionnelle que connaît l'exercice 2004 résulte du report de la totalité des crédits de fonctionnement non consommés de l'exercice 2003 (7,034 millions d'euros).

Les prévisions de dépenses de fonctionnement de l'exercice 2004 s'avèrent très sensiblement inférieures au budget, sachant que le montant du report précité est par avance destiné à financer, d'une part, les importantes opérations de déménagement et de réaménagement des locaux du Conseil dans le cadre et à l'issue des travaux de désamiantage opérés par le propriétaire de la tour Mirabeau entre fin 2003 et 2005 et, d'autre part, la poursuite des travaux de planification de la TNT et l'acquisition d'un nouvel outil de planification.

b) Le projet de budget pour 2005

Le projet de budget du CSA pour l'exercice 2005 tel qu'il figure au projet de loi de finances pour 2005 s'élève à 31,949 millions d'euros, en baisse de 0,737 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Cette évolution globale de - 2,26 % résulte principalement de l'ajustement technique à la baisse des crédits relatifs à la poursuite de la mise en place de la télévision numérique terrestre, et d'une relative augmentation de crédits de personnel avec le maintien de la rémunération d'un conseiller sortant, la transformation de 20 emplois et un ajustement de la ligne souple.

Les moyens dédiés au fonctionnement courant et habituel du Conseil restent donc stables.

Les crédits de personnel passent de 13,286 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004 à 13,710 millions d'euros en 2005 et enregistrent ainsi une augmentation de 0,424 million d'euros expliquée par :

- une mesure d'ajustement pour le maintien pendant un an de la rémunération de 1 conseiller dont le mandat s'achève en 2005 (+0,147 million d'euros) ;

- la revalorisation des prestations sociales (+0,002 millions d'euros) ;

- un ajustement des crédits pour le versement d'allocations de perte d'emploi (- 0,012 million d'euros) ;

- une mesure nouvelle pour la transformation de 20 emplois d'assistants du 2^{ème} groupe en 16 emplois d'assistants du 1^{er} groupe, 2 chargés de mission du 1^{er} groupe et 2 chargés de mission hors catégorie (+0,286 million d'euros). Cette mesure importante permet de mieux adapter la structure des emplois budgétaires du CSA à la technicité exigée par les missions du CSA.

Les crédits de fonctionnement connaissent une diminution de 1,161 million d'euros en s'inscrivant à 18,239 millions d'euros contre 19,4 millions d'euros pour 2004. Cette diminution est le résultat des mouvements suivants :

- - 0,064 million d'euros au titre de la participation du CSA à la maîtrise des dépenses publiques ;

- - 0,97 millions d'euros : restitution du solde des crédits encore ouverts en loi de finances initiale pour 2004 pour les prestations de mesures nécessaires à la mise en place de la télévision numérique terrestre, les crédits accordés depuis 2000 ayant fait l'objet soit des commandes prévues, soit, pour leur partie non consommée, d'un report automatique pour des engagements et mises en paiement sur les années suivantes ;

- - 0,127 millions d'euros au titre du financement de la mesure à l'ajustement de la ligne souple.

II.- LA SITUATION DES SOCIETES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des ressources publiques dont disposeront les acteurs de l'audiovisuel public en 2005.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PUBLICS (REDEVANCE + DOTATIONS BUDGETAIRES)

(en millions d'euros hors taxes)

	2002 Loi de Finances	2003 Loi de Finances	2004 Loi de Finances	2005 Projet de loi de finances	Évolution PLF 2005/ LFI 2004 (en millions d'euros)	Évolution PLF 2005/ LFI 2004 (en %)	Proportion des moyens publics allant à chaque organisme en 2005 (en %)
INA	68,2	68,2	68,8	72,74	3,9	5,7	2,7
France 2							
France 3	1.469,9	1.499,5	1.534,59	1.569,58	39,7	2,3	59
France 5							
Arte-France	183,5	189	193,45	197,98	4,5	2,3	7,4
RFO	199,1	203,1	206,79	211,5	4,71	2,3	7,9
Radio France	446,9	455,9	469,1	481,97	12,9	2,7	18,1
RFI	120,9	122,7	124,42	125,84	1,4	1,1	4,7
Total	2.488,5	2.538,4	2.597,15	2.659,61	62,5	2,4	100,0

Cumulé avec leurs ressources propres, le budget de chacun des opérateurs est présenté ci-dessous :

ÉVOLUTION DES BUDGETS TOTAUX

(en millions d'euros hors taxes)

	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	évolution 2004/2003 (en %)	PLF 2005	évolution 2005/2004 (en %)
INA	99,35	99,9	100,57	102,56	2,0 %	106,31	3,7 %
France Télévisions hors RFO en 2005 (*)	2.063,21	2.126,51	2.260,6	2.304,8	2,0 %	2.381,1	3,3 %
RFO	213,64	220,38	223,41	226,5	1,4 %	231,6	2,3 %
Arte-France	179,37	185,38	192,61	197,03	2,3 %	201,86	2,5 %
Radio France (**)	467,99	486,24	499,35	519,36	4,0 %	531,3	2,3 %
RFI	117,51	123,12	126,81	128,56	1,4 %	129,76	0,9 %

(*) Chiffre d'affaires des budgets et du pré-cadrage budgétaire pour 2005(**) le chiffre d'affaires ne comprend pas la redevance d'équipement (2,27 millions d'euros en 2005)

Dans les développements suivants, votre rapporteur s'attachera à **mettre en perspective les moyens dont disposent les opérateurs de l'audiovisuel public avec les objectifs** qui leur sont assignés. Pour cela, une attention particulière sera portée à :

- la réalisation des objectifs du contrat d'objectifs et de moyens quand il existe ;
- les résultats d'audience qui doivent constituer un indicateur, certes non exclusif, mais essentiel ;

- la situation financière de l'organisme : bénéficiaire de ressources publiques non seulement n'exonère pas des contraintes d'une gestion saine et rigoureuse, mais, au contraire, la rend encore plus indispensable ;
- les perspectives budgétaires pour 2005.

A.– FRANCE TELEVISIONS

1.– Le groupe

a) Les engagements du contrat d'objectifs et de moyens sont globalement respectés

Il n'y a pas lieu de retracer ici l'ensemble des résultats de l'exécution de la troisième 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, au compte-rendu de laquelle votre rapporteur spécial vous renverra. Conformément à ce qui a été défendu plus haut, on est en droit d'espérer que l'an prochain, cette présentation se fera également devant votre commission des finances.

Votre rapporteur spécial se contentera de résumer certains points du rapport qui, sous l'angle de la gestion de l'entreprise, lui paraissent essentiels.

La mise en œuvre du projet Synergia en 2003 (indicateur 6.4.1) s'est poursuivie et a permis de **dégager 48,2 millions d'euros d'économies** et de synergies dépassant les objectifs fixés dans le contrat d'objectifs (28,6 millions d'euros hors numérique de terre dans le COM). Les économies et synergies réalisées en 2003 se répartissant de la manière suivante :

- 9,1 millions d'euros sur les achats de fonctionnement ;
- 19,2 millions d'euros sur la diffusion et le transport dont 18,9 millions d'euros provenant de la renégociation en 2002 du contrat de télédiffusion analogique avec TDF ;
- 17,7 millions d'euros sur les programmes dont la majorité est due à une optimisation de la politique de programmation ;
- 0,1 million d'euros sur les rédactions. Ce montant résulte, d'une part, de 11,1 millions d'euros d'« économies et de synergies brutes » réalisées (optimisation de prestations techniques pour 4,1 millions d'euros, meilleure planification des moyens humains pour 3,0 millions d'euros, etc.) et, d'autre part, des dépenses non prévues au budget de 11,0 millions d'euros principalement liées à la guerre en Irak (7,2 millions d'euros) et au lancement du magazine « Face à l'image ».
- 4 millions d'euros sur les sports ;

– 2,5 millions d'euros sur les fonctions support résultant d'une meilleure planification des personnels, d'actions sur l'organisation des structures et de différés de recrutement.

– 0,9 millions d'euros sur la filière de production ;

– 3,0 millions d'euros sur le plan Anapurna dont 1 million d'euros d'économies réalisées sur le programme national (réaménagement de la grille en faveur des programmes régionaux) et 2 millions d'euros réalisées sur une meilleure planification de l'activité et sur l'optimisation de l'approvisionnement des grilles régionales (en développant notamment la politique d'inter-régionalité).

– - 8,4 millions d'euros de surcoûts divers principalement liés à des indemnités et provisions sur les frais de personnel.

On ne peut que se féliciter de ces résultats dont la présentation est validée par un cabinet indépendant, KPMG, que votre rapporteur spécial a pu rencontrer et dont le rapport d'audit confirme la sincérité des chiffres présentés dans le rapport d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens.

Votre rapporteur spécial s'interroge néanmoins sur ces 8,4 millions d'euros de surcoûts divers liés à des indemnités et à des provisions sur les frais de personnel. On constate également que **l'objectif de faire baisser la part de la masse salariale dans les charges** opérationnelles de 28,4 % en 2002 à 28,0 % en 2003 **n'a pu être atteint** puisque ce pourcentage est resté stable. Les efforts du groupe en ce domaine devront donc être accentués.

b) Une évolution de l'audience contrastée en 2003

En 2003, le groupe a consolidé sa part d'audience à 39,5 %, enregistrant seulement un léger retrait de 0,1 % par rapport à l'année précédente. Comme en 2002, **le détail des audiences montre une situation contrastée entre les 3 chaînes** du groupe : France 2 et France 3, sont les parts d'audience s'établissent respectivement à 20,5 % et 16,1 % enregistrent toutes deux un léger repli (0,3 %) tandis que France 5, dont la part d'audience s'élève à 6,3 % sur sa tranche de diffusion, poursuit sa progression (+1,2 point soit +25,5 %). Ces évolutions doivent être replacées dans un contexte de diminution globale de l'audience des chaînes hertziennes.

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

(en %)

Station	1999	2000	2001	2002	2003	au 30/09/04
France 2	22,3	22,1	21,1	20,8	20,6	20,7
France 3	16,3	16,8	17,1	16,4	16,2	15,3
France 5 (*)	3,8	3,9	4	5,1	6,1	4,9
France Télévisions	40,5	40,7	40,1	39,6	42,9	40,9
TF1	35,1	33,4	32,7	32,7	31,4	31,9
Arte (*)	nc	nc	3	3	3,4	3,6
M6 (sur l'ensemble de la population)	nc	nc	13,5	13,2	12,9	12,4
Canal +	nc	nc	3,6	3,5	3,7	3,7

() 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.*

Source : Médiamétrie/Mediamat.

c) L'intégration opérationnelle du groupe France Télévisions s'est poursuivie

Au cours de l'exercice 2003, France Télévisions s'est attachée à améliorer le fonctionnement interne du groupe, devenu pleinement opérationnel en 2002. Dans cette perspective, **de nouvelles directions transversales ont été constituées** : la direction des affaires immobilières, la direction de l'audit interne, ainsi qu'une structure de coordination des achats de fonctionnement.

Cette dernière structure a permis **la réalisation d'économies de gestion** sur de nombreux postes : l'objectif de professionnaliser et de réorganiser la fonction achats ainsi que de mieux négocier des accords cadres pour l'ensemble du groupe a été largement atteint. La mission de cette structure consiste à :

- définir la politique et mettre en œuvre la coordination des achats de fonctionnement au niveau du groupe;
- établir des stratégies d'achat sur les principales familles de dépenses de fonctionnement;
- négocier les contrats cadres, sélectionner et qualifier les fournisseurs groupe;
- moderniser les structures et pratiques d'achats existantes (procédures, relations fournisseurs, processus d'appels d'offre, achats en ligne, etc.).

L'année 2003 a vu la mise en œuvre de négociations groupe sur divers domaines d'achat, générant des économies globales significatives. Par ailleurs, une attention particulière a été portée à la mise en place d'initiatives méthodologiques visant à améliorer les processus d'achat: méthodologie de gestion de projets d'achat, méthode de calculs d'économies, conditions générales d'achat, procédure de signature de contrats cadres, documents de consultation type, de contrats type de prestations de service, etc.

Enfin, une étude approfondie sur le choix d'un futur système d'achat en ligne (e-procurement) a été menée par le groupe. Ce système, intégré avec le futur système de gestion financière, dotera France Télévisions d'un outil moderne permettant la mise en œuvre d'une politique d'achat performante.

Alors que France Télévisions était jusque là en retard dans ce domaine, le développement de ces nouveaux outils devrait la placer en bonne position stratégique dans le domaine de la gestion des achats.

d) Des résultats financiers très satisfaisants

Le chiffre d'affaires consolidé du groupe s'est établi à 2.372 millions d'euros en 2003, soit une progression de 3,9 %. La redevance représente 63,2 % de ce montant. La bonne performance des recettes de publicité et de parrainage a permis d'accroître raisonnablement les charges de programme par rapport aux budgets initiaux : au final, le coût de grille du groupe progresse de 3,9 %.

Ce renforcement des programmes en cours d'année a été réalisé dans la cadre d'une maîtrise des charges, ce qui permet une **amélioration du résultat d'exploitation** (40,3 millions d'euros contre 35,1 en 2002). Outre la bonne tenue de l'activité diffuseur des chaînes publiques, cette amélioration résulte également de la bonne performance des filiales cinéma et des activités de France Télévisions Distribution qui étaient déficitaires en 2002.

Le résultat net atteint 14,2 millions d'euros contre 11,2 en 2002 (hors cession TPS). La trésorerie nette du groupe passe de 106,7 millions d'euros au 31 décembre 2002 à 114,8 millions d'euros au 31 décembre 2003. La capacité d'autofinancement dégagée sur la période est de 117 millions d'euros et couvre les besoins engendrés par les investissements du groupe.

e) Une évolution du périmètre du groupe

La perspective de lancement de la TNT a été l'occasion d'une certaine **réorganisation du périmètre du groupe France Télévisions**. Les pouvoirs publics ont en effet fait savoir en décembre 2003 que seule *Festival*, et non *Histoire*, serait retenue pour une diffusion gratuite sur le numérique terrestre. Les actionnaires privés de la chaîne *Histoire* (Pathé, Suez et Wanadoo représentant 47,5 % du capital) ont alors fait connaître officiellement leur volonté de se désengager de la chaîne et de ne plus participer à son financement à partir de 2004, en raison d'un déficit pour 2003 de plus de 700.000 euros. Il n'a pas été jugé utile par leurs tutelles que les actionnaires publics (France Télévisions et ARTE) s'engagent dans un rachat des participations privées. De nouveaux partenaires ont donc été recherchés et TF1 a présenté l'offre financière la plus élevée et le projet recevant le plus l'assentiment des salariés de la chaîne. La cession a donc été finalisée le 23 juin 2004.

Parallèlement, la décision des pouvoirs publics de **retenir Festival pour être la « nouvelle chaîne » du service public diffusée sur la TNT** a conduit le groupe France Télévisions, conformément à l'article 44 de la loi de 1986 relative à la liberté de communication, à racheter les 33 % de la chaîne détenu par le groupe Carlton Communications PLC. Cette transaction a été conclue le 7 avril 2004.

Enfin, l'année 2004 aura été celle de **l'intégration de RFO** (réseau France Outre-mer) au sein du groupe France Télévisions. France Télévisions et la société RFO, en charge de l'audiovisuel public dans l'outremer, avaient constitué en septembre 2003, à la demande du ministre de la culture et de la communication et de la ministre de l'outremer, un groupe de travail qui avait établi un rapport sur les perspectives, le projet stratégique et l'intégration de RFO au sein du groupe France Télévisions. Les modalités de cette intégration ont été incluses dans la loi du 9 juillet 2004 sur les communications électroniques et les services de communication audiovisuelle.

À moyen terme, l'intégration de RFO à France Télévisions devrait permettre :

– d'améliorer la qualité des antennes de RFO au travers d'un renforcement de l'offre de programmes de proximité et de réseau et d'une meilleure complémentarité éditoriale avec France 2, France 3 et France 5 ;

– de rationaliser la gestion de RFO, notamment par la réalisation de synergies et économies d'échelle au travers de l'application à RFO des politiques « holding » (directions communes, SIG, SIRH, Plan Synergia, dispositif de mobilité du personnel, évolution des métiers...). La marge de manœuvre financière ainsi dégagée pourra, en grande partie, servir au développement et à la modernisation de RFO, et au renforcement de sa dimension de proximité.

L'apport par l'État à France Télévisions de la totalité des actions de RFO Participations et de l'ensemble des créances détenues par l'État a pris effet au 1^{er} juillet 2004. Le directeur général de RFO a été nommé par le conseil d'administration de France Télévisions du 22 juillet 2004 sur proposition de son président. Enfin, la mise en conformité des statuts de France Télévisions et de RFO avec la loi du 9 juillet 2004 doit être opérée dans les 3 mois suivant la publication de la loi.

Enfin, l'année 2004 et les premiers mois de l'année 2005 permettront aux équipes de RFO, en étroite liaison avec celles de France Télévisions, de mener une **réflexion approfondie sur le projet éditorial, les perspectives de développement de RFO, les axes de synergies et de coopération** avec les autres structures de France Télévisions, et la mise en conformité avec les règles de gestion du groupe France Télévisions, notamment à travers la mise en place des outils de gestion groupe.

2.- Les projets de budget des chaînes pour 2005

Globalement **France Télévisions recevra en 2005 une dotation-redevance** à hauteur de 1781, 08 million d'euros, soit **une progression de 39,7 millions d'euros ou 2,3 %**. C'est moins que ce que prévoyait le contrat d'objectifs et de moyens en cas de lancement de la TNT. Les ressources propres doivent quant à elles progresser à un même rythme.

La répartition précise de l'affectation de redevance pour 2005 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.

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 2005, puis d'une adoption en conseil d'administration du budget du groupe pour 2005.

a) France 2

PRÉVISIONS DE BUDGET DE FRANCE 2 POUR 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

	France 2		
	2004	2005	Écart en %
Chiffre d'affaires	1.020,7	1.073,9	5,21
<i>Dont redevance</i>	<i>615,9</i>	<i>623,7</i>	<i>1,27</i>
<i>Dont publicité et parrainage "net facturé"</i>	<i>401,4</i>	<i>410,0</i>	<i>2,14</i>
<i>Dont autres chiffres d'affaires (refacturations)</i>	<i>3,4</i>	<i>40,2</i>	<i>1.082,35</i>
Autres produits d'exploitation	600,4	538,0	- 10,39
<i>Dont production immobilisée</i>	<i>508,6</i>	<i>521,0</i>	<i>2,44</i>
TOTAL PRODUITS D'EXPLOITATION	1.621,1	1.611,9	- 0,57
Achats et variation de stocks (y c programmes)	621,0	602,5	- 2,98
Services et consommations externes	178,0	171,4	- 3,71
Impôts et taxes	65,6	66,8	1,83
Charges de personnel	162,4	167,0	2,83
Amortissements et provisions (y c programmes)	540,7	554,7	2,59
Autres charges de gestion courante	45,7	45,4	- 0,66
TOTAL CHARGES D'EXPLOITATION	1.613,5	1.607,8	- 0,35
Résultat net prévisionnel	2,4	1,2	- 50,00
Évolution prévisionnelle du coût de grille	735,9	750,7	2,01
En % par rapport à l'année précédente	4,7	2,0	- 57,45

Source : France Télévisions

Pour France 2, chaîne généraliste grand public, l'exercice 2005 s'inscrit dans la continuité des exercices précédents, c'est-à-dire la difficulté. **France 2 est en effet la chaîne du groupe dont les ressources publiques ont le moins progressé depuis quelques années.** La part des ressources de publicité et de parrainage y est donc très importante, 39 %. France 2 a d'ailleurs régulièrement dépassé ces objectifs budgétaires ces dernières années lui permettant ainsi d'assurer une progression du coût de grille supérieure (+3,6 % en 2003). Parallèlement, la chaîne a réussi à maîtriser ses charges de personnel (+1,1 % en 2003) : le nombre de permanents n'a pas augmenté depuis 2001 sans que cela se traduise par une hausse du nombre de jours payés à des non-permanents.

La chaîne est donc **très dépendante du marché publicitaire** ce qui l'oblige à proposer des programmes populaires pour concurrencer TF1 avec des moyens inférieurs. En outre, France 2 dispose d'une rédaction bien supérieure en nombres à celle de son principal concurrent car elle programme, conformément à son cahier des charges, un nombre important de journaux et de magazines d'information.

La hausse de 1,2 % de redevance inscrite dans le pré-cadrage budgétaire pour 2005 doit permettre de financer le coût de la diffusion TNT et le développement du sous-titrage. Pour les autres investissements, France 2 devra compter sur des ressources propres dynamiques et des gains de productivité. La **hausse du coût de grille devrait être limitée à 2 %** ce qui semble bien peu par rapport à ses concurrents.

b) France 3

PRÉVISIONS DE BUDGET DE FRANCE 3 POUR 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

	France 3		
	2004	2005	Écart en %
Chiffre d'affaires	1.110,0	1.129,8	1,78
<i>Dont redevance</i>	<i>777,0</i>	<i>799,6</i>	<i>2,91</i>
<i>Dont publicité et parrainage "net facturé"</i>	<i>280,1</i>	<i>286,7</i>	<i>2,36</i>
<i>Dont autres chiffres d'affaires (refacturations)</i>	<i>50,1</i>	<i>43,5</i>	<i>- 13,17</i>
Autres produits d'exploitation	338,2	341,9	1,09
<i>Dont production immobilisée</i>	<i>281,7</i>	<i>308,6</i>	<i>9,55</i>
TOTAL PRODUITS D'EXPLOITATION	1.448,5	1.471,7	1,60
Achats et variation de stocks (y c programmes)	321,8	331,5	3,01
Services et consommations externes	229,2	232,0	1,22
Impôts et taxes	87,0	85,7	- 1,49
Charges de personnel	403,6	417,2	3,37
Amortissements et provisions (y c programmes)	356,4	352,8	- 1,01
Autres charges de gestion courante	47,9	48,7	1,67
TOTAL CHARGES D'EXPLOITATION	1.446,0	1.467,8	1,51
Résultat net prévisionnel	1,0	1,0	-
Évolution prévisionnelle du coût de grille	727,8	742,5	2,02
En % par rapport à l'année précédente	3,1	2,0	- 35,48

Source : France Télévisions.

En 2003, 20.000 heures de programme ont été diffusées sur France 3 (soit une hausse de 6,1 % par rapport à 2002) dont 12.000 heures régionales. Rappelons qu'une chaîne nationale « standard » diffuse 8.500 heures de programme. France 3 est en outre engagée dans un **programme de régionalisation des programmes** baptisé « horizon 2008 ». Ce programme est absolument indispensable pour faire face à la concurrence annoncée des télévisions locales et remplir les missions de service public dont France 3 a la charge. En effet, ces télévisions locales se concentreront sur les grandes agglomérations susceptibles d'attirer une part de marché publicitaire. Il reviendra alors à France 3 d'assumer sa vocation « régionale » en s'adressant, aussi, aux populations délaissées par l'initiative privée.

Selon le pré-cadrage dont l'on dispose, France 3 bénéficierait d'un surplus de redevance de 23 millions d'euros. 5 millions d'euros devront financer le coût de diffusion numérique et une partie importante devra financer l'**évolution structurelle des charges de personnel**. Celles-ci constituent en effet **35 % des charges de la chaîne** et ont progressé en 2003 de 9,6 millions d'euros, soit une **hausse de 2,6 %**. Par ailleurs, des efforts devront être faits sur la grille nationale (information, sports, obligations de production) laissant ainsi peu de marges à la régionalisation des programmes.

France 3 devra donc dégager des ressources propres suffisantes. Le pré-cadrage prévoit une augmentation des recettes de publicité et de parrainage de 2,35 % ce qui semble raisonnable. Néanmoins, France 3 connaît une situation dégradée en termes d'audience depuis cette année. La part d'audience moyenne est restée inférieure à 16 % depuis le début de l'année alors qu'elle était de 17,1 % en 2001. Depuis la rentrée, elle n'est que de 15,5 %. Cette perte d'audience est due à l'arrêt de certaines émissions populaires et à des choix de programmation ambitieux. Elle n'a pas encore eu de conséquences sur les recettes publicitaires mais des effets négatifs pourraient se faire sentir dès 2005, rendant plus difficile la réalisation des objectifs de France 3.

c) France 5

PRÉVISIONS DE BUDGET DE FRANCE 5 POUR 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

	France 5		
	2004	2005	Écart en %
Chiffre d'affaires	173,9	177,4	2,01
<i>Dont redevance</i>	<i>137,9</i>	<i>140,6</i>	<i>1,96</i>
<i>Dont publicité et parrainage "net facturé"</i>	<i>31,4</i>	<i>32,7</i>	<i>4,14</i>
<i>Dont autres chiffres d'affaires (refacturations)</i>	<i>4,6</i>	<i>4,1</i>	<i>-10,87</i>
Autres produits d'exploitation	94,1	98,3	4,46
<i>Dont production immobilisée</i>	<i>92,0</i>	<i>97,5</i>	<i>5,98</i>
TOTAL PRODUITS D'EXPLOITATION	268,0	275,7	2,87
Achats et variation de stocks (y c programmes)	92,6	98,0	5,83
Services et consommations externes	36,1	37,4	3,60
Impôts et taxes	10,5	10,6	0,95
Charges de personnel	16,7	17,2	2,99
Amortissements et provisions (y c programmes)	96,5	100,0	3,63
Autres charges de gestion courante	8,9	9,0	1,12
TOTAL CHARGES D'EXPLOITATION	261,1	272,2	4,25
Résultat net prévisionnel	2,9	0,8	-72,41
Évolution prévisionnelle du coût de grille	94,4	98,2	4,03
En % par rapport à l'année précédente	8,5	4,1	-51,76

Source : France Télévisions

C'est pour France 5 que l'année 2005 sera la plus synonyme de changement. En effet, grâce à la TNT, la chaîne éducative disposera d'un canal complet et verra donc sa diffusion continuer après 19h, heure à laquelle elle laisse aujourd'hui la place à Arte. Cela revient, pour France 5, à programmer 2.300 heures supplémentaires.

France 5 connaît un réel succès en termes d'audience, succès d'autant plus remarquable dans un contexte général de recul des chaînes hertziennes. La grille 2003-2004 a permis à la part d'audience moyenne (PDA) de la chaîne de progresser de 8,2 % pour atteindre 6,6 %. Après un été réussi malgré une concurrence très forte, la rentrée 2004 a confirmé cette réussite puisque la PDA est désormais proche de 7 %.

Le pré-cadrage pour 2005 prévoit une augmentation de la ressource publique de 2,7 millions d'euros, soit une hausse de 2,59 %. Les ressources publicitaires doivent quant à elles augmenter de 1,3 million d'euros, ce qui semble très raisonnable étant donné les résultats d'audience atteints. Au total, le budget de la chaîne doit progresser de 4 millions d'euros. La difficulté pour France 5 sera de financer une grille de soirée suffisamment attractive sans sacrifier sa grille de journée qui fait aujourd'hui son succès.

d) RFO

PRÉVISIONS DE BUDGET DE RFO POUR 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

	RFO		
	2004	2005	Écart en %
Chiffre d'affaires	226,5	231,6	2,25
<i>Dont redevance</i>	206,7	211,5	2,32
<i>Dont publicité et parrainage "net facturé"</i>	11,9	15,8	32,77
<i>Dont autres chiffres d'affaires (refacturations)</i>	7,9	4,3	- 45,57
Autres produits d'exploitation	0,0	0,0	-
<i>Dont production immobilisée</i>	0,0	0,0	-
TOTAL PRODUITS D'EXPLOITATION	226,5	231,6	2,25
Achats et variation de stocks (y c programmes)	1,5	1,6	6,67
Services et consommations externes	62,7	63,2	0,80
Impôts et taxes	6,5	6,6	1,54
Charges de personnel	136,3	140,3	2,93
Amortissements et provisions (y c programmes)	10,0	10,0	0,00
Autres charges de gestion courante	10,7	10,9	1,87
TOTAL CHARGES D'EXPLOITATION	227,7	232,6	2,15
Résultat net prévisionnel	- 0,5	0,0	- 100
Évolution prévisionnelle du coût de grille	143,5	147,0	2,44
En % par rapport à l'année précédente	2,7	2,4	- 11,11

Source : France Télévisions

Pour RFO, 2005 sera l'année de l'intégration dans le groupe France Télévisions. Celle-ci suscite une forte attente de la part des personnels et de l'environnement institutionnel des chaînes et des radios. RFO est en déficit depuis maintenant 4 ans, déficit qui devrait se répéter en 2005 mais avec une moindre ampleur.

Deux enjeux attendent la nouvelle direction de RFO : **la maîtrise des charges de personnel** qui représentent près de 60 % des dépenses ; **la conquête de nouvelles recettes publicitaires** pour mettre un terme à leur érosion constatée depuis trois exercices. Pour cela, les synergies avec le groupe, et en particulier avec France Télévisions Publicité, seront essentielles.

B.- ARTE

Si l'année 2004 aura été pour ARTE celle du lancement d'une nouvelle grille des programmes, 2005 sera, si le calendrier TNT est respecté, celle d'un élargissement de sa diffusion : ARTE bénéficiera en effet d'un canal entier qui lui permettra de diffuser une grille de journée aujourd'hui seulement accessible sur le câble ou le satellite. Votre rapporteur spécial regrette que les moyens consacrés à ARTE n'évoluent que faiblement au regard des nouvelles charges qui vont lui être imposées.

1.– Une audience en sensible amélioration

ARTE a réussi, depuis sa création il y a maintenant plus de dix ans, à s'installer durablement dans le paysage audiovisuel franco-allemand, en tout cas français. Pour 2004, ARTE s'est fixée un certain nombre d'objectifs d'audience pour chacune des cases de diffusion ainsi que pour l'ensemble de la chaîne (de 19 heures à 3 heures du matin, du lundi au dimanche).

La grille des programmes lancée en janvier 2004 a d'ores et déjà rencontré le public **en France**. Au 31 août 2004, ces objectifs d'audience y sont en effet atteints avec une part de marché moyenne sur la cible 15 ans et + initialisés (source Médiamat Médiamétrie) de **3,8 %**. ARTE a donc progressé de 9 % par rapport à la période équivalente en 2003 (3,5 % au 31/08/03) et de 27 % par rapport à 2002 (3,0 % au 31/08/02).

En Allemagne, ARTE est diffusée sur le câble et le satellite, et donc confrontée à une forte concurrence (plus de 30 chaînes). Afin d'élargir son temps d'antenne, ARTE a changé de transpondeur satellitaire début 2003, ce qui a eu comme contrepartie de reculer sa position sur les décodeurs allemands. L'audience de la chaîne sur le satellite en a pâti et a reculé à 0,3 % au 31/07/03 (contre 0,6 % une année auparavant) les téléspectateurs allemands ne trouvant plus la chaîne sur la fréquence habituelle. En 2004, ARTE a largement regagné les téléspectateurs perdus suite à cette opération et affiche une progression de 40 % sur le satellite.

2.– Une situation budgétaire saine

En 2003, ARTE-FRANCE a affiché un résultat d'exploitation de 3,37 millions d'euros. Les recettes se sont élevées à 192,7 millions d'euros, constituées à 98 % de redevance et pour 2 % de ressources propres. Les charges d'exploitation sont inférieures de 2 % au montant budgété pour atteindre 188,66 millions d'euros. Le coût de grille s'est en effet établi à 90,67 millions d'euros contre 93,13 prévus. Cet écart résulte de la politique de programmation de GEIE-ARTE, qui a diffusé un peu moins de programmes apportés par ARTE France que ne le prévoyait le budget. Le déséquilibre dénoncé l'an dernier par votre rapporteur spécial est donc corrigé ce dont on ne peut que se féliciter.

Les économies réalisées sur les charges ont permis de limiter le prélèvement sur fonds de roulement inscrit au budget, il s'établit à 0,38 million d'euros contre 1,3 prévu. Votre rapporteur spécial souhaiterait souligner l'effort mené par ARTE dans la **maîtrise de ses coûts de gestion, conformément au contrat d'objectifs et de moyens** conclu en mars 2002. Les indicateurs de gestion concernant les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement sont inférieurs aux objectifs. Ceci a permis de dépasser l'objectif de pourcentage des ressources accordées aux dépenses de programme (68,66 % en 2003 pour un objectif de 60 %).

3.– Le contrôle du GEIE-ARTE : une amélioration bienvenue

Votre rapporteur spécial a eu l'occasion ces deux dernières années de dénoncer l'**absence de disposition de contrôle externe sur le GEIE-ARTE** dans le traité bilatéral du 2 octobre 1990 instituant ARTE. Il s'agit d'un problème de principe de respect des exigences du contrôle démocratique.

En effet, l'article 1^{er} du traité interétatique du 2 octobre 1990 prévoit **uniquement un contrôle interne du Groupement**, confié à ses seuls membres. Aussi le contrat de formation du GEIE-ARTE ne prévoit pas d'autres contrôles des comptes que ceux des contrôleurs de gestion et des commissaires aux comptes, la compétence de la Cour des comptes française ayant été rejetée par l'assemblée générale du GEIE. Suite aux critiques dont cette disposition a pu faire l'objet, l'assemblée générale d'ARTE a décidé le 29 octobre 2003, à la demande du comité de gérance, d'instaurer un groupe de travail chargé d'élaborer une proposition de contrôle **externe**, qui tienne compte à la fois de la situation spéciale d'ARTE créée par un traité interétatique, et du souci d'un contrôle externe indépendant.

Le 28 avril 2004, une assemblée générale extraordinaire du GEIE a approuvé les propositions de ce groupe de travail qui a proposé de délimiter clairement cet audit des missions confiées aux autres organes de contrôles prévus par le contrat de formation du GEIE, pour éviter les doubles emplois (commissaires aux comptes et contrôleurs de gestion).

Le contrôle externe du GEIE-ARTE prendra donc la forme suivante : contrairement aux contrôles actuels, annuels, il n'interviendra que tous les quatre ans et portera sur la durée du mandat d'un comité de gérance. Le premier audit aura lieu en 2006 et portera sur la période 2003-2006. Cet audit portera notamment sur la mise en œuvre du projet d'entreprise, sur l'efficacité de l'organisation interne et de l'utilisation des fonds. Le cabinet mandaté pourra proposer des mesures visant à améliorer l'efficacité de gestion et des contrôles internes ainsi qu'à prévenir les risques.

Un appel d'offre restreint doit donc être lancé début 2005 ce dont se félicite votre rapporteur spécial.

4.– Un budget 2005 difficile

Dans le projet de loi de finances pour 2005, ARTE bénéficie, comme les autres télévisions publiques, d'une **progression de sa ressource 2,3 % soit 4,5 millions d'euros supplémentaires**. Il s'agit là de l'essentiel de ses ressources (98 %) en l'absence d'un accès au marché publicitaire.

Or, en 2005, ARTE devra faire face à des coûts inéluctables qui représentent plus de deux millions d'euros : financement de la diffusion TNT, compte de soutien, sous-titrage pour les sourds et les malentendants, glissement salarial. Par ailleurs, à peu près 900.000 euros seront consacrés au financement du

GEIE. Il ne restera donc que 1,1 million d'euros pour développer les programmes d'avant 19 heures et pour renforcer ceux de soirée, qui seront confrontés à une concurrence plus forte l'année prochaine dans le cadre de la TNT.

Aujourd'hui, **ARTE ne prévoit d'assurer une diffusion sur la TNT que de 14 heures à 3 heures du matin en semaine** (c'est-à-dire ce qui est diffusé sur le câble et le satellite) **et d'ouvrir des matinées le week-end**. Le projet d'ouvrir la tranche 12h-14h lundi au vendredi semble avoir été abandonné.

Votre rapporteur spécial regrette cette perspective dont on peut tirer deux conclusions : d'une part, **ARTE doit s'interroger sur le coût de sa grille** qui, s'il est probablement une condition de la qualité de ses programmes, en fait, en termes de coût horaire, une chaîne particulièrement onéreuse. Par ailleurs, lors de la signature du contrat d'objectifs et de moyens, l'État s'était engagé, dans la perspective de la TNT, à dégager un financement supplémentaire pour le développement de la grille de journée. Le report du lancement de la TNT a, en toute logique, reporté ce financement supplémentaire. Le calendrier doit désormais être respecté, ce qui n'est malheureusement pas le cas dans le projet de loi de finances pour 2005.

Enfin, votre rapporteur spécial souhaite qu'un **nouveau contrat d'objectifs et de moyens soit négocié l'année prochaine**. L'actuel contrat d'objectifs et de moyens prendra fin à la fin de l'année 2005 et il est indispensable que l'entreprise dispose d'une visibilité stratégique pour les années à venir.

C.— RADIO FRANCE

Radio France a connu un début d'année particulièrement difficile puisqu'elle a été marquée par le conflit le plus long des dix dernières années, une grève des journalistes longue de dix-huit jours sur la question des disparités de rémunération de l'audiovisuel public. Ce conflit, auquel il a été mis fin par un protocole d'accord signé le 13 février, a laissé des traces profondes, en termes d'audience et en termes budgétaires, juridiques et psychologiques.

L'année 2004 a également été marquée par un changement à la tête de l'entreprise avec l'arrivée de Jean-Paul Cluzel ce qui a conduit, naturellement, à un certain renouvellement de l'équipe de direction. Enfin s'est poursuivi au cours de cette année le traitement du très lourd dossier immobilier de Radio France.

2005 sera une année décisive : des décisions stratégiques vont être prises s'agissant du futur de la Maison de la Radio et, plus généralement, du projet d'entreprise que la nouvelle direction entend promouvoir. Aussi semble-t-il **particulièrement opportun** à votre rapporteur spécial qu'un **contrat d'objectifs et de moyens soit négocié et signé avant la fin 2005 pour couvrir la période 2006-2009**.

1.- Des résultats d'audience encourageants

Au cours de la saison radiophonique, septembre 2003 - juin 2004, le nombre d'auditeurs de la radio un jour moyen de semaine (audience cumulée) a été de 41.710.000 personnes soit 83,9 % de la population âgée de 13 ans et plus. Ce taux marque un recul de 436 000 auditeurs par rapport à la saison précédente, année record pour le média, mais représente une progression sur deux ans. En revanche, pour la deuxième année consécutive, les auditeurs ont consacré moins de temps à l'écoute de la radio. La durée d'écoute par auditeur est de 172 minutes, soit 10 minutes de moins en un an et 18 minutes en deux ans.

Dans ce contexte treize millions six cent mille personnes (27,4 %) ont écouté au moins un programme produit par Radio France et y ont consacré près de deux heures. Le groupe représente 22 % de la consommation totale du média soit une part en léger tassement par rapport à l'an dernier (23,2 %).

France Inter, avec une audience cumulée de 10,6 % soit 5.250.000 auditeurs, est en retrait de 0.6 point par rapport à l'an dernier. A l'instar de la quasi-totalité des stations, sa durée d'écoute quotidienne (130 minutes) diminue (- 7 minutes) mais elle est la généraliste qui perd le moins sur cet indicateur et est, très proche derrière RTL, la station qui fidélise le mieux ses auditeurs au long de la journée. France Inter arrive en tête de l'ensemble des radios de 7h45 à 8h45, de 12h15 à 13h30 et de 18h30 à 20h15.

France Inter se classe dans le trio de tête des radios dans 31 des 97 agglomérations mesurées par Médiamétrie en nombre d'auditeurs. Dans quinze d'entre elles, elle est leader. La station obtient son meilleur score à Rennes (21,4 %). France Inter est également leader à Paris intra-muros.

France Info, avec 10 % d'audience cumulée, enregistre une perte de 500.000 auditeurs en un an. Cette baisse est en partie imputable à la période de grèves du début de l'année 2004. France Info est écoutée 59 minutes par jour, soit un tassement de 4 minutes. Cependant sa part dans l'écoute globale de la radio demeure quasiment stable à 4,1 %.

France Info est sur les trois premières marches du podium dans 34 des 97 agglomérations sondées. Elle est première à Lyon, Nantes et Aix en Provence ainsi qu'à Paris + Petite Couronne.

Avec 3.400.000 auditeurs, **France BLEU** est en progression pour la deuxième saison consécutive. Avec une audience cumulée établie à 6,9 %, ce réseau généraliste est le seul à améliorer son score de l'an dernier. Les auditeurs de France BLEU lui ont consacré quotidiennement 116 minutes, soit 18 minutes de moins que l'an dernier. Dans 25 des 40 zones de service, France BLEU se classe dans les trois premières places. Elle est leader dans 10 d'entre elles.

France Culture, comme lors de la saison précédente, enregistre son meilleur résultat sur un jour moyen avec 1,3 % d'audience cumulée. Les 642.000 auditeurs sont restés en moyenne 89 minutes à l'écoute. L'auditoire de France Culture est constitué de nombreuses personnes qui viennent occasionnellement en fonction de leurs centres d'intérêt et de leur disponibilité. Ainsi, en l'espace d'une semaine, l'auditoire de France Culture atteint 2.600.000 personnes et, en trois semaines, 4 500 000 personnes soit 9,1 % de la population.

France Musiques est écoutée un jour moyen par 900 000 personnes soit 1,8 % de la population. À l'instar de France Culture, France Musiques accroît fortement son auditoire grâce à des écoutes ponctuelles. En une semaine 3.400.000 personnes sont venues à l'écoute de la station et en trois semaines 5.700.000 personnes soit 11,4 % de la population.

L'audience de **FIP** reste stable depuis la saison précédente en Île de France avec 2,3 % d'audience cumulée, soit 215.000 auditeurs, et à Strasbourg avec 4,4 % d'audience cumulée soit 16.300 auditeurs. La station progresse à Bordeaux, 4,1 % soit 27.100 auditeurs contre 3,4 % l'an dernier, et à Nantes, 4,9 % soit 23.000 auditeurs contre 3,4 % l'an dernier.

Avec seulement 17 fréquences, **Le Mouv'** est écouté chaque jour par 454.000 personnes soit 0,9 % de la population âgée de plus de 13 ans. Les meilleurs scores du Mouv' sont obtenus à Toulouse (8,5 %), Dijon (7,8 %), Brest (6,9 %) et Rennes (6,8 %). La radio pour les jeunes n'a pas encore atteint ses objectifs d'audience dans d'autres régions, notamment en Île-de-France (0,9 %).

2.– Une situation budgétaire saine

En 2003, **le résultat d'exploitation est devenu positif**, pour la première fois depuis de nombreuses années, en raison notamment de la progression des produits d'exploitation. Le chiffre d'affaires de chiffre d'affaires s'est établi à 505,9 millions d'euros, dont 89,4 % de redevance et 10,6 % de ressources propres.

Contrairement aux recettes de parrainage qui ont été moins bonnes que prévues, les recettes de publicité sont largement supérieures au montant budgété. Ce surcroît de recettes publicitaires (+ 5,7 millions d'euros soit + 27,3 %) s'explique par l'absence de prise en compte, dans le budget 2003, de la forte hausse constatée en 2002. Votre rapporteur spécial tient néanmoins à rappeler, comme il l'avait fait l'an dernier, que **le volume et le contenu de la publicité sur le service public de la radio ne doivent pas se développer au-delà d'un certain niveau**, notamment sur les créneaux horaires les plus porteurs, sous peine de voir disparaître l'une des principales différences entre celui-ci et les concurrents privés, qui justifie précisément le financement par la redevance.

S'agissant des charges d'exploitation, elles ont progressé de 4,4 % en 2003, soit un dépassement significatif par rapport au budget prévu à hauteur de 6,8 millions d'euros. Ce dépassement est en grande partie imputable aux charges de

personnel : les dépenses de personnel permanent sont en effet supérieures au budget à hauteur de 8 millions d'euros en raison, d'une part, du versement d'une prime exceptionnelle à l'ensemble du personnel début 2004, comptabilisée en 2003 et, d'autre part, de la hausse de l'effectif liée en partie à l'intégration des personnels cachetiers et pigistes.

La structure financière de Radio France continue donc de s'améliorer et le fonds de roulement a progressé de 1,8 millions d'euros courant 2003 grâce à la bonne tenue de la capacité d'autofinancement.

3.- Un dossier immobilier très sensible

À la suite des résultats des études engagées depuis 1999 sur la résistance au feu des bâtiment 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) 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^{er} avril 2003, de cette décision préfectorale qui obligeait Radio France à devoir évacuer 19.061 m².

Quatre types de déménagement pour une évacuation progressive de la zone interdite des hommes et matériaux qu'elle contient sont intervenus. Ils ont commencé dès novembre 2003 et se sont achevés à la fin du mois de septembre 2004. Conformément au calendrier approuvé par la Préfecture de Police de Paris, l'ensemble de la zone centrale métallique a été évacué :

- 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 dans le 18^e arrondissement de Paris et gestion à distance de ces fonds (conservation, restauration, acheminements etc.) ;

- déménagement temporaire de directions et services dans un immeuble se situant en toute proximité de la Maison de Radio France, 17/21 avenue du général Mangin, dont 7 830 m² ont été loués à compter du 1^{er} août 2003. L'emménagement dans l'immeuble dit « Mangin » est maintenant achevé. 540 postes de travail y sont maintenant opérationnels. Ils concernent des directions dites « administratives » (emménagement intervenu en avril 2004), la phonothèque de l'INA (emménagement en mai 2004), l'atelier de fabrication de Radio France Publicité (emménagement prévu en septembre 2004) et France Inter dont l'emménagement s'est achevé fin juillet. La prise d'antenne - entièrement numérisée - à partir de ses nouveaux locaux est intervenue le 12 juillet dernier ;

– déménagements 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 emménagé 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 est, pour 2003 / 2004, en investissements et en fonctionnement de 13,8 millions d’euros, Radio France ayant bénéficié d’une **redevance de fonctionnement supplémentaire de 7,2 millions d’euros**.

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 a été commandité pour élaborer le schéma directeur de mise en sécurité du bâtiment du 116 avenue du président Kennedy demandé par la Préfecture de Police. Ses conclusions ont été remises au mois de janvier dernier. Radio France et son actionnaire disposent ainsi d’un document présentant divers scénarios de réhabilitation de l’ensemble du siège social de l’entreprise et de son coût prévisible.

Ce schéma, qui n’est pas un schéma de programmation de travaux, prévoit une mise en sécurité du bâtiment par tranches, un chantier dont la durée est estimée à 8 ans (phases de choix d’une maîtrise d’œuvre et d’études préalables comprises). Son coût prévisionnel en investissement a été estimé au printemps 2004 à 179 millions d’euros (valeur janvier 2004), que Radio France avait alors proposé d’autofinancer à un peu plus de 40 %.

À la demande conjointe du nouveau président de Radio France et du Gouvernement, deux expertises du schéma directeur proposé par Radio France ont été conduites entre mai et fin juillet. D’une part, une expertise immobilière conduite par l’ICADE mandaté par l’Agence des Participations de l’État ; d’autre part, une mission conduite par l’Inspection générale des Finances, sollicitée également dans sa lettre de mission pour émettre un avis sur des propositions complémentaires à ce schéma directeur.

Au termes des discussions engagées avec les autorités de tutelle, sur la base des expertises précitées, le Conseil d’Administration réuni le 29 septembre a approuvé le schéma directeur de réhabilitation de la Maison de la Radio et autorisé le Président Jean-Paul CLUZEL à engager la procédure de dialogue compétitif en vue du recrutement du maître d’œuvre. **Est donc écartée l’hypothèse**, un temps envisagée, de **construction d’un nouveau siège**.

Le coût total des travaux a quant à lui été estimé à 238 millions d’euros par l’Inspection Générale des Finances. Ce total inclut les frais de fonctionnement (y compris les frais de location de l’immeuble Mangin sur la durée du chantier), financés depuis 2004 dans la dotation versée à Radio France, et est cohérent avec le précédent chiffrage, à quelques modifications de périmètre près.

Pour 2005, une dotation spécifique d'un peu plus de 2 millions d'euros est prévue, dotation qui explique les 0,4 point d'évolution de redevance supplémentaire accordé à Radio France. Ceci permettra de financer la phase d'études approfondies qui se déroulera sur l'exercice 2005.

Reste un choix fondamental s'agissant du **mode de financement de cette très lourde opération immobilière** : soit l'État accorde à Radio France une **dotation supplémentaire d'investissement** sur la période de construction ; soit l'État autorise Radio France à **s'endetter pour financer l'investissement** en lui garantissant des ressources suffisantes sur 20 ans (durée probable de l'emprunt) pour faire face aux échéances.

Votre rapporteur spécial estime la première solution plus sage budgétairement : elle suppose certes que l'État, ou le contribuable via le redevance, supporte une charge importante pendant quelques années mais cela lui reviendra probablement moins cher que de financer un emprunt sur deux décennies. Votre rapporteur spécial espère que le gouvernement pourra rapidement prendre une décision sur ce point, qui est un préalable à la négociation d'un contrat d'objectifs et de moyens.

4.- Des perspectives 2005 restreintes

Dans le projet de loi de finances pour 2005, Radio France bénéficie d'une hausse de la redevance de 2,7 % soit une hausse de 12,9 millions d'euros dont un peu plus de 2 millions d'euros seront donc consacrés aux travaux d'études évoqués ci-dessus.

Cette dotation apparaît particulièrement modérée au regard de l'évolution spontanée des charges de personnels. Celle-ci devrait atteindre près de 13 millions d'euros en 2005 en raison d'engagements passés : elle résulte pour moitié du dépassement du budget de personnel constaté en 2004 et qui va se reporter en 2005 ; elle est constituée pour l'autre moitié de l'engagement pris au moment de la grève des journalistes de l'hiver dernier de procéder en 2005 à une évolution salariale importante.

Le protocole d'accord de fin de grève signé en février 2004 prévoit en effet la création d'un outil salarial collectif supplémentaire, concernant, dans un premier temps, les journalistes mais ayant vocation à être élargi à l'ensemble du personnel. Cet accord prévoit en outre le versement d'une prime exceptionnelle en 2005. La direction de Radio France, conformément à l'accord, a versé un acompte de 400 euros au mois de mars 2004, la régularisation de cet acompte intervenant lors du versement effectif de cette prime en 2005.

Par ailleurs, à l'issue du conflit, le syndicat SJA-FO représentatif des journalistes, a entamé un procès contre Radio France, afin de contraindre l'entreprise d'appliquer une disposition de bilan annuel de l'accord dit « accord Servat », signé en 1994, et fondateur des accords ultérieurs de règlement des disparités externes pour ce qui concerne les journalistes. Radio France a été condamnée par le Tribunal de grande instance de Paris, le 4 mai 2004, à tenir une réunion annuelle de bilan de résorption des disparités et à inclure dans le périmètre des négociations l'analyse des disparités par rapport à France Télévision. La direction a alors demandé à un cabinet indépendant (Altedia) une étude afin de nourrir la négociation.

Sur ce point, votre rapporteur spécial estime bien sur légitime que les syndicats portent les revendications salariales des personnels, journalistes et personnels techniques et administratifs. Pour autant, **un alignement des rémunérations des journalistes de radio sur celles de la télévision lui paraît dangereux**. Une comparaison avec les autres opérateurs de radio privée lui semblerait plus pertinente. **La spécificité du service public ne doit pas résider dans le niveau des rémunérations mais bien dans la qualité des programmes.**

D.— RADIO FRANCE INTERNATIONALE : UNE SITUATION BUDGETAIRE ENCORE FRAGILE POUR FAIRE FACE A DES MISSIONS FONDAMENTALES

Opérateur essentiel de notre action audiovisuelle extérieure, Radio France internationale (RFI) se trouve dans une **situation de fragilité financière importante**. Ce à un moment où elle est soumise aux attentes d'un public beaucoup plus exigeant qu'auparavant et où l'offre médiatique est sans cesse croissante, avec non seulement les autres grandes radios internationales, mais aussi des radios locales souvent très professionnelles, et surtout les médias plus récents que sont la télévision et l'internet, qui traversent désormais les frontières et dont la consommation progresse chaque année. RFI reste aujourd'hui le troisième radiodiffuseur international, après la BBC et la Voice of America, et compte plus de 45 millions d'auditeurs dans le monde.

RFI doit donc mener une réflexion stratégique avec ses tutelles, sur ses missions, ses objectifs et les moyens pour y parvenir. La nouvelle Direction générale de RFI mise en place cet été a lancé ce chantier qui doit aboutir dès la fin de l'année à un projet d'entreprise qu'il reviendra à l'État de valider sous la forme d'un **contrat d'objectifs et de moyens**, conformément à la loi. Votre rapporteur spécial soutient totalement cette démarche.

1.– Des résultats financiers encore fragiles

En 2003, comme en 2002, la société n'a présenté un budget conforme aux attentes de ses tutelles que tardivement, en juin 2003. De ce fait le dynamisme des dépenses sur le premier semestre a dû être pris en compte. Néanmoins RFI d'est employé à améliorer la tenue de ses charges et est ainsi parvenue à présenter des résultats plus satisfaisants. Le résultat d'exploitation s'établit pour l'exercice 2003 à 2,75 millions d'euros. Ce résultat, quoique négatif, traduit cependant une nette amélioration (4,2 millions d'euros) par rapport à l'exercice précédent.

Le chiffre d'affaires s'élève à 127,2 millions d'euros, la ressource publique en représentant 96,3 % (52,3 millions d'euros au titre de la redevance et 70,3 millions d'euros de subvention du ministère des affaires étrangères). Les ressources propres représentent 3,6 % du chiffre d'affaires, soit un peu plus que les prévisions, ce malgré des ressources de publicité moins élevées que prévues.

S'agissant des charges d'exploitation, elles excèdent de 1,4 million d'euros le montant budgété. Des dépassements sont ainsi constatés sur l'information en français et en langues étrangères. La masse salariale est également supérieure de 0,6 million d'euros au montant prévisionnel : **la société est parvenue à contenir la masse salariale des permanents mais la maîtrise des contrats à durée déterminée a été plus difficile**. Il s'agit là d'un des points essentiels de la gestion 2005.

2.– La modernisation de l'entreprise s'est néanmoins poursuivie

Le dispositif de diffusion a continué d'évoluer en 2003 selon les mêmes orientations que dans les années récentes : aménagement du dispositif de diffusion en ondes courtes, fort développement de l'implantation de relais FM, maintien d'une veille attentive sur de nouveaux modes de diffusion.

Par ailleurs, a été décidé le lancement du processus de régionalisation à travers la création d'une « rédaction Afrique » par le regroupement des moyens dédiés à ce continent, tant au sein de la rédaction en français que des rédactions en langues étrangères.

Enfin, sur le plan de la gestion interne, l'année 2003 a été marquée par la réalisation d'un nouveau système d'information financière. L'objectif principal de ce nouveau système est d'améliorer le contrôle de gestion de la société et fournir des outils de pilotage adaptés à tous les niveaux de responsabilité, de la Présidence aux services opérationnels. Ce nouvel outil de gestion a été effectivement mis en service au 1^{er} janvier 2004.

Néanmoins, **le chantier, essentiel de la numérisation, n'est pas encore abouti**, ce qui explique en partie la progression des charges de personnel. Ce chantier est bien avancé au plan technique mais reste **inabouti faute de certains accords sociaux**. Alors que la numérisation devait être achevée en octobre 2003, le retard pris dans le dialogue social a indéniablement généré un retard.

3.– Les perspectives 2005

L'année 2005 verra RFI disposer d'un budget public en très faible augmentation, seulement 1,1 % pour atteindre 125,84 millions d'euros. La subvention du ministère des affaires étrangères n'augmente que de 1 % et le montant de la redevance affectée à RFI de 1,3 %. Cette situation risque de rendre l'exécution 2005 difficile. En effet, à défaut d'événements sportifs de même dimension qu'en 2004, les recettes publicitaires ne pourront s'établir au niveau connu en 2004. Par ailleurs la stabilisation de ses effectifs permanents obtenue par RFI ne suffit pas à empêcher la progression de la masse salariale, qui obéit à certaines progressions mécaniques. Cette conjonction de facteurs imposera à RFI, pour assurer l'équilibre de son budget et, a fortiori pour financer de nouveaux développements, de réduire significativement tous ses frais variables dont le montant ne résulte pas d'engagements contractuels.

Votre rapporteur spécial regrette cette situation et, en particulier, **la faible évolution de la dotation du ministère des affaires étrangères**. Le chapitre 42-14 de ce budget est en effet constant depuis 2002, donc en régression en francs constants. Ainsi, **le subvention spécifique à RMC-Moyen Orient est elle stable depuis 1996 à 4,27 millions d'euros**. Cela est particulièrement insuffisant au regard de **l'importance stratégique de cet outil** : il est essentiel que la France dispose d'un média dans le monde arabe, capable de relayer sa parole à la fois forte et originale. Il semble que le ministère des affaires étrangères soit à même de dégager une dotation supplémentaire en 2004 de 600.000 euros au profit de RMC-Moyen Orient ce dont on ne peut que se féliciter. Cet investissement supplémentaire, absolument indispensable, devrait néanmoins être pérennisé ce qui malheureusement ne semble pas être le cas dans le projet de loi de finances pour 2005.

4.– La nécessité d'un contrat d'objectifs et de moyens

En 2003, le principe d'un audit avait été arrêté entre l'entreprise et les tutelles. Un rapport de l'inspection des finances a ainsi été remis en avril 2004, au moment du changement de présidence. Ce document doit être utilisé pour nourrir, de manière non exclusive bien sur, la réflexion stratégique actuellement en cours.

Le contrat d'objectifs et de moyens doit permettre à RFI de redéfinir son positionnement international pour mieux l'adapter aux récentes évolutions mondiales, accroître son rayonnement comme son audience et assurer la mobilisation des personnels autour d'un plan résolument tourné vers l'avenir. La première étape, dans les mois qui viennent, comporte trois objectifs :

– revalider les missions et les priorités stratégiques par le biais d'une réflexion générale sur les cibles (expatriés, francophones, élites locales, opinions publiques) suivant les zones géographiques de diffusion et procéder à une évaluation des contenus – en Français comme pour les langues étrangères – en s'appuyant notamment sur le concept du «tout info» international qui a, sans conteste, fait ses preuves ces dernières années ;

– définir les conditions du redéploiement des moyens techniques et rédactionnels et procéder, si possible, à leur mise en œuvre dès l’automne 2005. Il s’agit, d’une part, de poursuivre et de finaliser le déploiement de la numérisation de la production. D’autre part, s’agissant de la fabrication, un plan de refonte des rédactions a été mis à l’étude ;

– tracer les pistes de développement. Au stade actuel de la réflexion, deux priorités ont d’ores et déjà été identifiées : une relance volontariste de RMC-Moyen-Orient et une action plus dynamique en Europe.

Enfin, l’avenir de RFI passe certainement par la prestation de services de reportages vidéo pour la future chaîne d’information internationale, à condition naturellement que soit optimisé le maillage géographique des différents partenaires. Ainsi, votre rapporteur souhaite qu’une réflexion s’engage sur une coopération approfondie entre les rédactions de Radio France et de RFI : un partage des tâches entre le national et l’international pourrait être envisagé.

Votre rapporteur spécial souhaite, en tous cas, que **cette réflexion stratégique soit relayée par les autorités de tutelle et qu’un contrat d’objectifs et de moyens soit signé dès le début de l’année prochaine.**

E.– L’INA

La Fédération internationale des Archives de Télévision (FIAT) qui rassemble plus de 350 participants représentant 130 institutions ou entreprises et plus de 80 pays, a lancé le 18 octobre dernier un appel à des mesures d’urgence pour sauver les archives audiovisuelles du monde, menacées de détérioration accélérée. Cet appel a été baptisé « appel de Paris », signe du **caractère pionnier de la politique de préservation du patrimoine audiovisuel menée en France.**

Il s’agit en effet de la principale mission confiée à l’institut national de l’Audiovisuel (INA). L’année 2003 a marqué la dernière étape du contrat d’objectifs et de moyens qui liait l’INA à l’État depuis 2000. Au terme de la période, l’INA a globalement rempli les objectifs qui lui étaient assignés. Le rapport d’audit réalisé par un organisme extérieur (Veritas consulting) permet de constater que sur 39 indicateurs 28 atteignent, voire dépassent, les objectifs fixés à l’INA pour 2003.

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit une **augmentation très significative de la dotation-redevance accordée à l’INA**, ce afin de financer la montée en charge du plan de numérisation et de sauvegarde. 2005 doit être également l’année de **signature d’un nouveau contrat d’objectifs et de moyens** qui couvrirait la période 2005-2009. Votre rapporteur spécial regrette qu’au final, au moins plus d’un an se sera déroulé entre la fin du premier contrat d’objectifs et de moyens et la signature du second.

1.– Une gestion financière assainie

Les comptes 2003 font apparaître des résultats en ligne avec le contrat d'objectifs et de moyens et se soldent par un résultat net comptable positif de 1 million d'euros. Le chiffre d'affaires s'établit à 98,7 millions d'euros, soit une progression de 1,4 % par rapport à l'exercice 2002. Il comprend 68,3 millions d'euros de redevance et 30,4 millions d'euros de ressources propres. L'exercice 2003 est marqué par des efforts de gestion mais aussi par le décalage sur 2004 de diverses charges (investissements et frais de personnel). Ces mesures ont permis à l'INA de ne pas recourir au prélèvement sur fonds de roulement prévu dans le budget 2003.

S'agissant du budget 2004, la situation au 30 juin permet d'anticiper des recettes commerciales supérieures au budget ce qui permettrait d'éviter le prélèvement sur fonds de roulement budgété et d'augmenter les investissements de 1 million d'euros.

Votre rapporteur spécial se félicite de ces résultats, signe d'une **gestion raisonnable**. Tournant la page d'une gestion particulièrement critiquable qui avait 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, ce sans remettre en cause les objectifs inscrits au contrat d'objectifs et de moyens.

2.– Un plan de numérisation et de sauvegarde ambitieux mais indispensable

La sauvegarde du patrimoine audiovisuelle est la principale mission de l'INA. Or, celui-ci est particulièrement menacé. Aujourd'hui, le patrimoine audiovisuel de l'INA a deux origines :

- les fonds de télévision et radio provenant des chaînes publiques (auxquels il faut rajouter un fonds d'actualité cinématographique) ;
- les fonds en provenance du dépôt légal.

VOLUMETRIE DES FONDS INA

(au 31 décembre 2003)

	Total des heures conservées ⁽¹⁾	Dont heures conservées par le Dépôt Légal	Dont heures conservées par les Archives	Dont heures menacées	Dont heures traitées à ce jour par PSN	Heures restant à traiter
Télévision	900.000	497.000	575.000	335.000	88.000	247.000
Radio	1.100.000	651.000	600.000	500.000	39.000	461.000
Total	2.000.000	1.148.000	1.175.000	835.000	127.000	708.000

(1) Total consolidé après neutralisation des heures détenues en commun par les Archives professionnelles et le Dépôt Légal.

Source : Institut national de l'audiovisuel

Les profils de ces deux fonds en termes de conservation sont très différents. Parce que le dépôt légal date de 1995, ses fonds ne connaissent pas de problème particulier à l'heure actuelle. Ils sont en format bêta SP ou sous fichiers numériques MPEG. Ces fichiers numériques sont eux-mêmes reportés sur des disques optiques ou sur des supports magnétiques informatiques.

Les fonds des archives des chaînes publiques remontent, eux, aux années 40 pour la radio et aux années 50 pour la télévision. Et ceux des Actualités Françaises couvrent les années 40. Ils se trouvent donc sur des supports anciens qui ont été altérés au fil du temps. Les films et les bandes sons dont le matériau de construction était l'acétate de cellulose sont victimes d'une réaction chimique appelée « syndrome du vinaigre », les bandes magnétiques anciennes sont soumises à toutes sortes de décrépitudes liées à la chaleur et à l'humidité. Et les matériels de lecture, notamment les têtes de lecture des magnétos ne sont pratiquement plus fabriqués.

Pour relever ce défi, l'Ina a lancé en 1999 un Plan de sauvegarde et de numérisation (PSN) :

- pour garantir la sauvegarde du fonds « ancien » ;
- pour faciliter l'exploitation du fonds et en améliorer l'accès ;
- pour répondre à sa mission patrimoniale.

Le premier Contrat d'objectifs et de moyens a permis de définir les préalables nécessaires au processus de sauvegarde : nature des menaces, identification des volumes, stabilisation des normes et des technologies de traitement de masse.

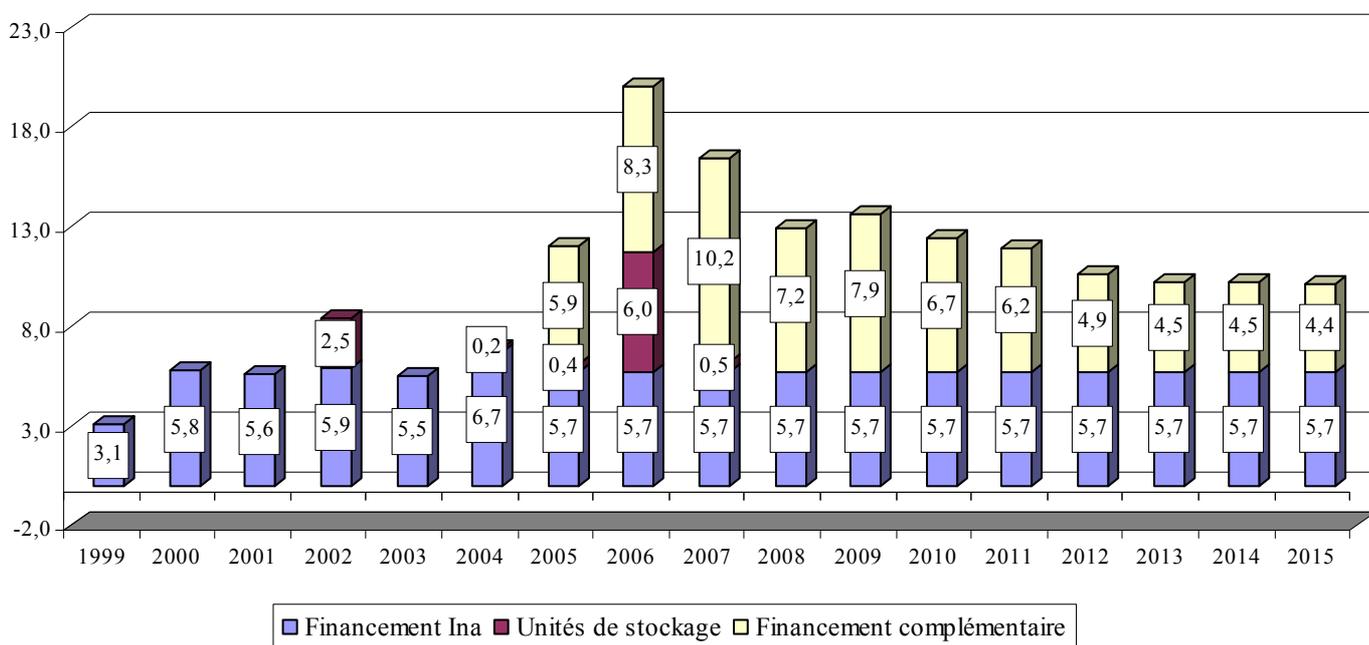
Tout en conservant les acquis du premier Contrat, le second COM sera tourné vers la préservation massive des fonds.

A la fin de l'année 2002, un audit conduit par la Bureau Veritas Consulting a validé le processus engagé par l'Ina, précisé les volumes d'heures menacées et évalué les coûts de traitement. Sur un total de fonds patrimoniaux professionnels de l'ordre de 1 200 000 heures, 830 000 heures sont menacées à des titres divers (dégradation du support, obsolescence des équipements de lecture..), sur lesquelles 125 000 heures sont d'ores et déjà traitées à fin 2003. Ce même audit a **fixé à 2015 l'échéance maximale de traitement des fonds pour minimiser les risques de perte des contenus.**

Sur ces bases, les coûts de traitement qui restent à financer sont de 111 millions d'euros (évaluation Veritas), auquel s'ajoutent les compléments indispensables à la mise en œuvre du plan (travaux de vérification et de contrôle des supports, équipe de pilotage, consommables divers) et à la conservation des supports sauvegardés (construction d'unités de stockage en environnement contrôlé). Au total, **147 millions d'euros de financement doivent être mobilisés sur 12 ans (2004 – 2015)** pour sauver les fonds. L'Ina est en mesure de prendre à sa charge 77 millions d'euros : Il faut donc trouver 70 millions d'euros supplémentaires.

PLAN DE SAUVEGARDE ET DE NUMERISATION

(en millions d'euros)



Source : Institut national de l'audiovisuel

Sur la période du prochain COM (2005 – 2009), qui, compte tenu des contraintes de délai, représente la phase haute du plan, le besoin de financement s'élève à 75 millions d'euros. Sur la même période, l'Ina peut prendre à sa charge 35 millions d'euros. Le complément nécessaire représente 40 millions d'euros.

3.– Un budget 2005 à la hauteur des enjeux

Les pouvoirs publics ont pris conscience des enjeux patrimoniaux de ce plan puisque l'INA verra sa dotation-redevance progresser de 5,7 %, soit 3,9 millions d'euros supplémentaires. Il s'agit là de **la plus forte augmentation des dotations des organismes de l'audiovisuel public**. Cette priorité, au coût budgétaire au demeurant limitée, est tout à fait justifiée aux yeux de votre rapporteur.

Les recettes commerciales envisagées sont par contre modestes puisqu'elles sont inférieures à celles budgétées pour 2004. Votre rapporteur spécial souhaite qu'un effort particulier soit fait s'agissant des recettes commerciales pour que celles-ci participent pleinement à l'effort consenti par la collectivité.

Pour cela, un certain nombre de **difficultés juridiques relatives à la gestion des droits d'auteurs** doivent être levées. Aujourd'hui, alors que les possibilités techniques d'exploitation du fonds se sont multipliées, celui-ci l'est encore insuffisamment. Seule une licence légale instaurée spécifiquement au profit de l'INA permettrait à celui-ci de commercialiser, conformément à la mission qui lui a été confiée, les fonds de l'audiovisuel public qu'il est chargé de conserver et qu'il lui est parfois interdit de commercialiser faute d'informations suffisamment précises dans les dossiers de production, et notamment en l'absence des contrats de travail passés avec les artistes-interprètes, normalement exigés préalablement à toute demande d'autorisation et à tout calcul des droits.

Votre rapporteur spécial souhaite que ce problème soit évoqué, et réglé, lors de l'examen du projet de loi n°1206 relatif au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.

III.– 2005, ANNEE DE PROFONDE MUTATION POUR LE PAYSAGE AUDIOVISUEL FRANÇAIS ?

A.– 2005 : ANNEE DE LANCEMENT DE LA TELEVISION NUMERIQUE TERRESTRE ?

Véritable serpent de mer du paysage audiovisuel français, la télévision numérique terrestre (TNT) devrait devenir une réalité pour bon nombre de Français dès l'année prochaine. Les multiplexes ont été constitués et le calendrier de lancement a été annoncé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Cette technologie va profondément modifier le paysage télévisuel par l'arrivée de nouvelles chaînes. **Elle offrira à la très grande majorité des Français de bénéficier, à un coût d'investissement raisonnable, d'une offre élargie de programmes** quand ils doivent se contenter aujourd'hui de seulement cinq chaînes gratuites en réception hertzienne terrestre.

D'ici là, néanmoins, deux préalables doivent être levés et certaines conditions doivent être remplies. Le premier préalable est d'ordre juridique : le Conseil d'État a annulé le 20 octobre six des vingt trois autorisations d'émettre délivrées par le CSA le 10 juin 2003 et ce dernier est donc contraint de lancer un nouvel appel à candidatures. Le second préalable est d'ordre technique, il s'agit du choix de la norme de compression. La norme aujourd'hui retenue est la MPEG2, que certains acteurs souhaiteraient voir remplacée par le MPEG4, seul à même, selon eux, de permettre la diffusion de la télévision en haute définition sur la TNT.

Enfin, deux conditions sont à remplir pour que le lancement de la TNT soit un succès et que les téléspectateurs acceptent d'investir, il faut que l'offre gratuite supplémentaire (publique et privée) soit suffisamment attractive et fasse l'objet d'une promotion efficace.

1.– Le calendrier aujourd'hui prévu pour le lancement de la TNT

a) Un lancement prévu dès mars 2005

Le CSA a annoncé le 9 juin dernier les dates de démarrage de la TNT. Pour les chaînes gratuites, et les plages en clair de Canal+, cette date a été fixée au 1^{er} mars 2005. Pour les chaînes payantes, le début des émissions interviendra entre le 1^{er} septembre 2005 et le 1^{er} mars 2006.

Le démarrage de la TNT s'effectuera grâce à **la mise en service, en mars 2005, des 17 premiers sites permettant de couvrir environ 35 % de la population** française. Les principales agglomérations desservies lors du démarrage seront Paris et la région parisienne, Bordeaux, Brest, Lille, Lyon, Marseille, Niort, Rennes, Rouen, Toulouse et Vannes. Le calendrier de mise en service des autres sites fera l'objet de décisions ultérieures du CSA sachant que l'objectif est d'atteindre 50 % de la population couverte en septembre 2005 (avec 32 sites), 65 % de la population couverte à la fin du premier semestre 2006 (avec une soixantaine de sites) et un total de 80 à 85 % de la population en 2007 (avec environ 115 sites).

Comme il l'a déjà exprimé dans ses rapports précédents, votre rapporteur s'inquiète de connaître précisément de quelle manière et selon quel calendrier **les 15 à 20 % restant** seront bénéficiaires d'une offre équivalente de télévision numérique.

b) L'organisation des multiplexes

Quelles seront les chaînes alors diffusées ? L'État avait, dans un premier temps, réservé sept canaux pour le service public (France 2, France 5, France 3 et ARTE) ainsi que trois autres canaux pour de nouvelles chaînes éditées par France Télévisions. Suite au rapport Boyon, le gouvernement a décidé que France Télévisions n'éditerait qu'une nouvelle chaîne en TNT, la chaîne *Festival*. Il a ainsi pu restituer au CSA deux des trois canaux initialement préemptés ce qui a permis au CSA de **regrouper l'ensemble des chaînes publiques** (dont *La Chaîne Parlementaire*) **sur un seul multiplexe**, le R1, libérant ainsi totalement un multiplexe, le R5.

REPARTITION DES SERVICES DE TELEVISION A VOCATION NATIONALE

Réseaux de fréquences	R1	R2	R3	R4	R5	R6
Composition des multiplexes	France 2	IMCM	<i>Canal +</i>	M6		TF1
	France 3	<i>Canal J</i>	<i>I-télé</i>	M6 Music		<i>LCI</i>
	France 5	<i>Match TV</i>	<i>Sport +</i>	<i>TF6</i>		<i>Eurosport France</i>
	Festival	<i>Direct 8</i>	<i>CinéCinéma Premier</i>	<i>Paris Première</i>		<i>TPS Star</i>
	Arte	TMC	<i>Planète</i>	NT1		NRJ TV
	La Chaîne Parlementaire	<i>CuisineTV / Comédie !</i>		<i>AB1</i>		

Suite à ce regroupement, le CSA a modifié par une décision en date du 27 janvier 2004, la composition des multiplexes, répondant ainsi à la demande de certains opérateurs privés. Le tableau ci-dessous présente la composition actuelle des multiplexes, les chaînes gratuites étant en gras et les payantes en italique.

Par ailleurs, les éditeurs de service regroupés sur chaque multiplexe ont indiqués au CSA les noms des opérateurs désignés pour assurer les opérations techniques nécessaires à la transmission et à la diffusion auprès du public de leurs programmes.

c) La décision du Conseil d'État

Une récente décision de la haute juridiction administrative vient quelque peu déstabiliser le calendrier prévu. Dans un arrêt daté du 20 octobre, le Conseil d'État a annulé 6 des 23 autorisations de diffusion des chaînes sur la TNT ; les six autorisations concernent les chaînes (*CanalJ*, *I MCM*, *Sport+*, *iTélé*, *Ciné CinémaPremier* et *Planète*) que le groupe Canal+ avait proposées, soit en propre, soit via les sociétés co-détenues avec le groupe Lagardère via Multithématiques et Lagardère Thématiques. C'est précisément en se fondant sur l'existence d'une

convention d'actionnaires liant Canal+ et Lagardère Images, au sein de Lagardère Thématiques, et non prise en compte par le CSA, que le Conseil d'État a pris sa décision. Il a estimé qu'en juin 2003, le groupe Canal+ disposait de sept autorisations alors que, à l'époque, la loi n'en autorisait que cinq, et a donc annulé toutes ces autorisations, sauf celle de la chaîne Canal+, qui est une extension de son autorisation d'émettre sur l'analogique hertzien.

Suite à cette décision, qualifiée de « *déconvenue* » par le président du CSA, l'autorité de régulation a décidé, dès le lendemain, de lancer une consultation publique pour occuper les six canaux désormais disponibles. Cette consultation, ouverte jusqu'au 1^{er} décembre, devrait être suivie d'un appel aux candidatures, conformément à la législation en vigueur. Celle-ci a évolué puisque la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle a relevé de cinq à sept le nombre maximum d'autorisations par groupe. Au total, **selon le CSA, un appel à candidatures rapidement mené devrait permettre de rétablir le niveau de l'offre en moins de huit mois.**

Ainsi, au moment du lancement de la TNT gratuite **en mars 2005, seul IMCM manquerait à l'appel** ce qui, selon le CSA et votre rapporteur spécial partage cet avis, ne saurait justifier un report de ce lancement.

Enfin, cette décision juridictionnelle pourrait **permettre un réaménagement de l'offre à l'initiative de certains opérateurs privés.** L'enrichissement de l'offre gratuite par une chaîne d'information continue semble ainsi envisagé ce qui constituerait une voie prometteuse.

2.– Quelle place pour la télévision Haute définition sur la TNT ?

Un deuxième préalable doit être levée, et ce très rapidement, afin que le calendrier de lancement de la TNT fixé, conformément à la loi, par le CSA soit respecté. Il s'agit du choix de la norme de compression utilisée pour la diffusion. Aujourd'hui, cette norme est fixée par l'arrêté du 24 décembre 2001 relatif à la télévision numérique terrestre fixant les caractéristiques des signaux émis. Il s'agit de la norme MPEG2. Il a été envisagé de remplacer cette norme de compression par **la norme MPEG4, plus performante mais dont le niveau de développement technique et commercial est moins élevé.** A terme, cette norme permettait de doubler le débit disponible ce qui permettrait soit de doubler le nombre de chaînes diffusés, soit de diffuser un certain nombre de chaînes en Haute définition.

C'est cette deuxième solution que les promoteurs de ce changement de norme mettent en avant, la TNT devant être l'occasion de fournir aux Français une télévision de meilleure qualité. Un débat ayant été lancé, bien que tardivement au vu des échéances, le gouvernement a souhaité disposer d'éclairages précis sur cette question et a commandé deux rapports : l'un, à l'initiative du ministre délégué à l'industrie, au Conseil général des technologies de l'information, l'autre, par le Premier ministre, à Daniel Boudet de Montplaisir. Ces deux rapports, aux conclusions contrastées, ont été rendus publics très récemment.

Pour votre rapporteur spécial, le maintien de la norme MPEG2 comme norme de lancement de la TNT est indispensable. Même si la télévision haute définition a vocation, à terme, à concerner tous les téléspectateurs, son support naturel de lancement semble plus être les moyens de diffusion payants, comme le câble ou le satellite, non limités en bande passante et qui servent aujourd'hui de supports privilégiés aux programmes bénéficiant le plus de la Haute définition que sont le sport et le cinéma. En outre, l'adoption de la norme MPEG4 aurait pour conséquences, non seulement le report d'au moins un an du lancement de la TNT, mais également la diminution du nombre de chaînes disponibles sur le hertzien, alors même que le lancement de la TNT est justifié par l'élargissement du nombre de chaînes gratuites mises à disposition du téléspectateur.

a) La télévision haute définition, une évolution technologique incontournable

La volonté de **procurer aux téléspectateurs une image et un son de la meilleure qualité possible n'est pas discutable**. Ainsi l'objectif d'une généralisation de la télévision haute définition, dont la résolution est bien supérieure à celle de la simple définition aujourd'hui disponible, est partagée par tous.

En outre, on constate que les téléspectateurs sont devenus de plus en plus exigeants en termes de qualité de l'image : le développement des DVD a rehaussé le standard de l'image animé, ainsi que divers équipements domestiques tels que les appareils photos numériques ou les consoles de jeu. Enfin, les écrans plats de grande dimension font clairement ressortir les insuffisances de la simple définition. Il existe donc aujourd'hui **une demande de la part des consommateurs pour une qualité d'image améliorée**.

Pour autant, comme le souligne le rapport de M. Boudet de Montplaisir ⁽¹⁾, « *la réussite de la Haute définition dépend d'une bonne synchronisation entre les deux extrémités de la chaîne audiovisuelle :*

– le téléspectateur doit disposer d'équipements de réception fiables et attrayants, dont le supplément de prix doit être en rapport avec le supplément d'agrément ;

– producteurs et éditeurs de programmes doivent proposer des contenus abondants et susceptibles de provoquer l'achat de nouveaux récepteurs. »

Ainsi, passer en Haute définition suppose en amont de la diffusion, de pratiquer de très hautes résolutions, c'est-à-dire **constituer une « chaîne de la HD »** qui lie la captation, les travaux de post-production, le montage et la régie finale. Or, en France, les chaînes HD complètes sont encore l'exception. En diffusion, le passage en HD exige de transmettre des données supplémentaires jusqu'au téléviseur puis d'afficher suffisamment de points visibles sur un écran pour que l'effet séduise le spectateur.

(1) « *Télévision numérique et Haute définition* », Rapport établi à la demande du Premier ministre par Daniel Boudet de Montplaisir, octobre 2004

L'acquisition d'un téléviseur haute définition (à ne pas confondre avec les téléviseurs à écran plat), suffisamment grand (une diagonale minimale de 70 cm est nécessaire pour voir la différence) est donc nécessaire, en bout de chaîne, pour que le téléspectateur bénéficie de ce saut qualitatif. Or, aujourd'hui, malheureusement, **le prix de ces téléviseurs reste très élevé, 4.000 euros**. En 2007, ce prix devrait baisser, grâce à l'extension du marché, mais rester proche des 2.000 euros.

C'est pourquoi il est généralement considéré que les modes de diffusion payants, type **câble et satellite, constituent le premier domaine d'élection de la Haute définition**, du fait de leurs abondantes ressources spectrales, mais aussi de la sélection naturelle que les opérateurs payants pratiquent en identifiant les téléspectateurs les plus enclins à dépenser pour la télévision.

b) TNT et Haute définition

Même s'il ne constitue pas le mode « naturel » de diffusion de la Haute définition, le numérique terrestre doit-il être réservé à la simple définition ?

La situation dans les autres pays est contrastée : le Japon, les États-Unis, l'Australie ou encore la Corée du Sud ont tous fait **le choix de lier TNT et Haute définition**. En raison de la norme de lancement choisie, le MPEG2, cela a conduit à limiter la TNT aux grands opérateurs hertziens existants, à **l'exclusion de nouveaux entrants**.

Par contre, dans les pays européens ayant lancé la TNT (ici encore avec la norme MPEG2), comme la Grande-Bretagne, l'Allemagne ou l'Italie, **aucun lien n'a été fait entre la TNT et la télévision haute définition**, ceci n'empêchant pas son développement sur le câble et le satellite. Ici, le choix a été fait, comme en France, de **privilégier l'augmentation de l'offre de chaînes disponibles**.

S'agissant de la France, **les promoteurs de la norme MPEG4 souhaitent transformer une faiblesse (le retard accumulé dans le lancement de la TNT) en avantage : le lancement de la TNT avec une norme de compression plus efficace**, permettant la réception de la télévision haute définition.

Votre rapporteur spécial doit avouer son scepticisme quant à cette solution :

– d'une part, le choix de la norme MPEG4 se traduira nécessairement par **un report du calendrier** de lancement que les plus optimistes évaluent à six mois mais qu'il serait plus réaliste d'évaluer à au moins 18 mois ;

– en outre, les décodeurs MPEG4 seront nécessairement **plus chers** que les décodeurs MPEG2 déjà amortis, rendant plus difficile le passage des téléspectateurs de l'analogique au numérique ;

– enfin, si l'on considère que l'intérêt de la norme MPEG4 est, non pas de multiplier par deux le nombre de chaînes diffusées, mais bien de permettre une diffusion des chaînes prévues (soit 29 chaînes) en haute définition, **le choix du**

MPEG4 se traduira nécessairement par une réduction du nombre de chaînes. En effet, du fait des capacités des encodeurs, un même multiplexe ne pourra contenir que trois chaînes haute définition, contre six chaînes simple définition aujourd'hui. L'objectif du législateur de multiplier le nombre de chaînes disponibles (en particulier gratuites) sur le hertzien ne pourrait donc être atteint.

Votre rapporteur spécial souhaite donc que **la norme de compression MPEG2 soit maintenue comme norme de lancement de la TNT, pour le gratuit comme pour le payant** : de l'avis de tous les interlocuteurs rencontrés, **la pire des solutions serait que des normes différentes soient retenues selon le caractère payant ou gratuit de la chaîne.** Pour autant, **l'idée d'utiliser le multiplexe R5,** aujourd'hui disponible, **pour mener des expérimentations** en haute définition sur le hertzien paraît séduisante et **mérite d'être examinée** avec soin par le CSA, seule autorité compétente en ce domaine.

3.– Les conditions de la réussite du lancement de la TNT

a) Une offre publique enrichie

L'offre publique sera renforcée. *Arte* et *France 5* disposeront chacune d'un canal complet, leur permettant d'élargir leur temps de diffusion. *La Chaîne Parlementaire* disposera elle aussi d'un canal complet lui permettant d'élargir considérablement son initialisation, aujourd'hui limitée au câble et au satellite. Enfin, une nouvelle chaîne, *Festival*, sera diffusée par le groupe France Télévisions.

Pour *France 5*, le passage de la diffusion sur 24 heures devrait coûter quelques 10 millions d'euros, en raison du coût de diffusion et de l'enrichissement de la grille. Quant à *Festival*, aujourd'hui réservé au câble et au satellite, son passage sur le hertzien s'accompagnera d'une certaine transformation. La chaîne devra d'abord être complémentaire des autres chaînes du groupe France Télévisions : elle visera donc à atteindre des publics que le service public touche peu aujourd'hui, c'est-à-dire un public jeune, entre 20 et 50 ans, ainsi qu'un public féminin. Une large place sera faite à la fiction, au documentaire, ainsi qu'aux manifestations culturelles. Un nouvel habillage, probablement un nouveau nom seront élaborés avant le lancement, le budget prévisionnel de la chaîne étant de 15 millions d'euros. Au total, y compris les coûts diffusion en numérique de France 2 et France 3, **le passage à la TNT coûtera au moins 25 millions d'euros au groupe France Télévisions.**

Concernant *Arte*, votre rapporteur spécial vous renvoie au développement qui lui est consacré plus tôt dans le rapport.

Pour *La Chaîne Parlementaire*, la TNT sera un changement radical. Le principal problème de cette chaîne aujourd'hui est son faible taux d'initialisation, qui explique sans doute, en partie, sa trop faible audience. La TNT permettra de rendre cette chaîne accessible à un plus grand nombre. Ce passage doit être l'occasion de rationaliser le fonctionnement de cette chaîne, ou plutôt de ces deux chaînes. En effet, aujourd'hui comme demain sur la TNT, ce sont deux chaînes, LCP-Assemblée nationale et PublicSénat, qui se partagent un même canal, selon des modalités qui, même si elles ont progressé, restent insatisfaisantes. **Une plus grande exposition de ces chaînes rendra encore moins acceptable pour le téléspectateur les difficultés de coordination qui sont parfois apparues.** Votre rapporteur spécial souhaite que des efforts soient faits dans ce sens, ce qui permettrait également de rationaliser les moyens budgétaires pour les réorienter en partie vers la production de programmes. Rappelons que pour 2005, les budgets respectifs de LCP-AN et PublicSénat sont de 7,03 et 7,89 millions d'euros, budgets qui n'intègrent pas les coûts de diffusion en numérique, ce qui est regrettable.

b) Une extension de l'offre gratuite privée

Les exemples étrangers, en particulier anglais, ont montré qu'une des clefs, sinon la clef déterminante, de la réussite de la TNT est la qualité de l'offre gratuite. Ceci est particulièrement vrai en France où seuls 30 % des foyers sont prêts à payer pour recevoir la télévision.

Aujourd'hui, mais cette situation est susceptible d'évoluer, l'offre gratuite privée nouvelle comprendra : *Direct-8* (à vocation généraliste), *i-MCM* à vocation musicale (si, bien sur, elle remporte de nouveau avec succès l'appel d'offres), *M6 Music* (également musicale), *NRJ TV* (généraliste et musicale), *NT1* (informations et films) et *TMC* (généraliste). Il est bien sûr impossible aujourd'hui d'évaluer la qualité de ces chaînes et, surtout, **leur capacité à attirer un public nouveau de l'analogique vers le numérique.**

c) Une démarche promotionnelle volontariste

Même si le calendrier prévu est respecté, le succès de la TNT est loin d'être garanti. Il suppose effectivement que les téléspectateurs rentrent dans une démarche volontariste d'achat d'un boîtier, (le terme « décodeur » traditionnellement utilisé a l'immense défaut de renvoyer à une logique de télévision payante) qu'il faudra ensuite brancher sur son téléviseur.

La démarche est simple et surtout unique. Il n'y aura bien sûr pas d'abonnement à acquitter, sauf pour la partie payante, et le seul investissement sera l'achat du boîtier permettant de décoder le signal numérique. Votre rapporteur spécial avait proposé l'an dernier que l'État participe au financement de ce boîtier comme il l'avait fait pour le Minitel. Ceci n'est peut être plus nécessaire étant donné la baisse continue du prix de ce dispositif, qui avoisine aujourd'hui les 70 euros.

En revanche, il serait utile que l'État participe financièrement à l'indispensable campagne de promotion qui accompagnera le lancement de la TNT, ce qui ne semble malheureusement pas prévu dans le projet de loi de finances pour 2005.

B.— LE DEVELOPPEMENT DES TELEVISIONS LOCALES

De manière générale, en matière de télévision de proximité, la France apparaît **en retard** par rapport à ses voisins européens et à l'Amérique du nord, tant en termes de nombre de chaînes locales que de reconnaissance de leur rôle social, économique et culturel dans le paysage audiovisuel. Cependant, **le plan de relance** conduit par le Gouvernement et les nombreux appels à candidature lancés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel vont donner un essor important à cette composante essentielle du paysage audiovisuel, ce dont se félicite votre rapporteur spécial.

1.— Un paysage audiovisuel local sous-développé

Aujourd'hui les **télévisions de ville** sont présentes dans de grandes agglomérations en diffusion hertzienne et sont reprises sur le réseau câblé lorsqu'il existe. A l'heure actuelle, elles sont au nombre de cinq : Télé Toulouse, Télé Lyon Métropole, TV 7 Bordeaux, Clermont 1^{ère} et Canal 32 (Troyes). TV Nantes Atlantique et Télé Nantes, qui ont été sélectionnées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour partager la fréquence disponible dans l'agglomération nantaise, devraient commencer à émettre au cours du second semestre 2004.

Les **télévisions dites « de pays »** ont vocation à couvrir un territoire à dominante rurale, plus étendu que celui des télévisions de ville. Elles sont au nombre de cinq : TV8 Mont-Blanc, Télé 102, Télé Sud-Vendée, TLP Luberon et Télé Loire 7. Leur but premier est la diffusion de l'information locale mais elles cherchent également à mettre en valeur le patrimoine local et à développer des thématiques ayant un lien avec les caractéristiques géographiques et économiques de la région. Elles laissent un espace d'expression important à la vie associative et aux diverses composantes de la société civile.

2.— Un plan de relance ambitieux

Depuis l'an dernier, le Gouvernement a pris toute **une série de mesures** législatives et réglementaires permettant l'essor des télévisions locales :

a) L'assouplissement des règles d'intervention des collectivités territoriales

Le Gouvernement a proposé d'étendre aux chaînes hertziennes les possibilités d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des canaux locaux du câble. Cette proposition a été approuvée par les deux assemblées lors de l'examen de la loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

b) Des règles de contrôle des concentrations adaptées à la spécificité des chaînes locales

La loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle comprend plusieurs dispositions législatives destinées à favoriser le développement des télévisions locales en allégeant, pour ce qui les concerne, le dispositif de contrôle des concentrations prévu par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée, relative à la liberté de communication :

– la levée de l'interdiction de posséder plus de 50 % du capital d'une chaîne locale hertzienne, conformément aux préconisations du rapport complémentaire de M. Michel Boyon ;

– l'assouplissement de la règle interdisant de cumuler une autorisation hertzienne nationale et une autorisation hertzienne analogique locale : l'interdiction ne devrait plus concerner que les services nationaux dont l'audience moyenne dépasse 2,5 %, leur participation étant alors limitée à 33 % ;

– la levée totale de l'interdiction de cumuler une autorisation hertzienne nationale et une autorisation hertzienne numérique locale, conformément aux suggestions de M. Boyon ;

– le relèvement de six à dix millions de téléspectateurs du plafond de cumul de plusieurs autorisations locales par un même opérateur.

c) Les obligations des chaînes locales : des contraintes sensiblement allégées

Les télévisions locales diffusant par voie hertzienne en mode analogique sont exonérées de l'obligation de consacrer une part de leur chiffre d'affaires au développement de la production cinématographique et audiovisuelle dès lors qu'elles diffusent sur une zone géographique regroupant moins de 10 millions d'habitants.

Le décret du 4 novembre 2003 **aligne** le régime des **chaînes locales de la télévision numérique** terrestre sur celui des chaînes locales **analogiques** hertziennes en ce qui concerne la contribution au développement de la **production cinématographique et audiovisuelle** : ces chaînes sont **donc exonérées** de cette contribution lorsqu'elles desservent un bassin de population de moins de 10 millions d'habitants. Il offre en outre à ces chaînes un régime souple en matière de publicité en leur appliquant des dispositions identiques à celles qui valent pour les chaînes du câble et du satellite.

3.– Le déploiement de la télévision numérique terrestre : une chance pour les télévisions locales

Le CSA a décidé de réserver 3 canaux par zone couverte aux chaînes locales et régionales, canaux qui pourront être partagés par plusieurs diffuseurs. En région parisienne, un septième multiplex sera constitué, permettant d'offrir au total 9 services à vocation locale. Le déploiement de la télévision numérique terrestre offre ainsi l'occasion de **desserrer la contrainte de la rareté des fréquences**, qui figure au nombre des difficultés qui ont fait obstacle au développement des télévisions locales.

La loi du 9 juillet 2004 a élargi le droit au simulcast numérique à l'ensemble des chaînes locales hertziennes autorisées avant la lancement des appels aux candidatures TNT dans la zone concernée (et non plus seulement celles qui étaient autorisées avant le 1^{er} août 2000). Ainsi, les chaînes autorisées dans le cadre des appels aux candidatures en mode analogique menés actuellement par le CSA bénéficieront d'**un droit de reprise en mode numérique**.

4.– Les appels à candidature en cours

Suite à une étude technique menée au printemps 2003, qui a permis de recenser la disponibilité de fréquences en mode analogique, puis une consultation des candidats potentiels, le CSA vient de lancer trois vagues d'appels aux candidatures :

- agglomérations de Marseille, Montpellier et Nîmes (novembre 2003) ;
- agglomérations du Mans, d'Orléans et de Tours (janvier 2004) ;
- agglomérations d'Angers et de Grenoble et département de la Dordogne (mars 2004).

En ce qui concerne la première vague d'appels, le CSA a déjà présélectionné les dossiers recevables et auditionné les candidats. Il devrait faire connaître son choix définitif rapidement. Les réponses aux appels des deuxième et troisième vagues sont en cours d'instruction et la liste des candidats n'a pas encore été rendue publique.

L'ensemble de ces appels à candidature constitue évidemment **un pas en avant important vers la généralisation des chaînes locales de plein exercice**. En effet, parmi les aires urbaines comptant plus de 400 000 habitants, et si l'on met à part le cas très particulier de Paris, seules celles de Douai-Lens, Toulon, Rouen, Metz et Nancy ne disposeront pas d'une chaîne locale (des canaux locaux du câble existent à Nice, Strasbourg et Rennes).

Dès 2005 donc, le nombre de télévisions locales pourrait être doublé pour couvrir 10 millions d'individus. Selon une étude conjointe de NPA Conseil et de Carat TVMI, le franchissement de ce seuil devrait permettre d'attirer la publicité nationale vers les télévisions locales. Cumulé avec l'accès réservé,

jusqu'en 2007, de la publicité « grande distribution » aux télévisions locales, ceci pourrait permettre de faire leur volume de recettes publicitaires brutes de 17 millions d'euros en 2004 à 125 ou 160 en 2007.

C.— LA CHAÎNE D'INFORMATION INTERNATIONALE : UN PROJET SUSPENDU ?

L'an dernier, votre rapporteur spécial notait que le projet de chaîne d'information internationale (CII) constituerait « *sans doute l'enjeu majeur de l'année 2004 en matière de télévision publique* ». Le projet n'a malheureusement que peu progressé depuis l'an dernier alors que l'intérêt et la nécessité de ce projet ne sont discutés par personne.

Pour répondre au souhait clairement exprimé du Président de la République en février 2002, différents projets avaient été envisagés. Trois rapports ont été rédigés : après le rapport de M. Philippe Baudillon, en mars 2003, remis au ministre des Affaires étrangères, puis le rapport d'étape de **la mission d'information conjointe de l'Assemblée nationale, présidée par M. François Rochebloine**, présenté en mai 2003, notre collègue M. Bernard Brochand, avait présenté au Premier ministre, le 22 septembre 2003, son rapport de parlementaire en mission.

Après avoir entendu l'ensemble des acteurs en place ou potentiels de ce dossier, la mission parlementaire avait, pour sa part, choisi de préconiser un rapprochement ambitieux de l'ensemble de la sphère de la communication publique nationale, sous forme d'un **groupement d'intérêt public**, associant également des structures internationales comme TV5 ou Euronews, et des entreprises privées comme TF1 (au titre de LCI) ou Canal plus (au titre de i-Télé), de façon à **profiter au maximum des synergies théoriquement possibles**.

Ce GIP aurait conservé le nom de CFI sous l'appellation de CFI-24, aurait été fondé sur une double structure de banque d'images et de chaîne éditrice, aurait commencé à émettre sur la zone Europe-Afrique-Moyen-Orient en français, anglais et arabe, avant une diffusion ultérieure en espagnol, portugais, chinois, ... La ligne éditoriale aurait été définie de manière indépendante et responsable, pour diffuser dans le monde une vision française de l'actualité mondiale, avec un journal de 30 minutes toutes les heures, une distribution par les services de distribution d'Euronews ou de TV5, et par des prestataires extérieurs, puis, dans un second temps, par câble, satellite et sur la TNT. L'ensemble aurait été doté d'un budget de 80 à 100 millions d'euros, avec un **financement essentiellement budgétaire**, et, à titre complémentaire sur la redevance, mais sans prélèvement sur les moyens des autres opérateurs.

Pour sa part, **le rapport de Bernard Brochand**, qui fut également un temps membre de la même mission, recommandait une solution sensiblement différente. Celle-ci reposerait sur **une association paritaire des deux principaux groupes français public et privé** présent dans le domaine de l'information,

écartant notamment le groupe Canal+. La proposition faite par notre collègue prévoyait une rédaction entièrement autonome d'environ 220 journalistes, à constituer, faisant éventuellement appel aux prestations de l'AFP ou de RFI, dotée d'**un financement entièrement public** pour une audience attendue de toute manière très limitée, avec une diffusion sur 24 heures sans doute uniquement à l'étranger et prioritairement sur les zones Europe, Afrique, Proche et Moyen-Orient, mais avec plusieurs langues dès le départ pour au moins une partie des programmes (français, anglais, arabe et espagnol).

C'est cette dernière solution qui semblait avoir été retenue par le gouvernement l'an dernier. France Télévisions et TF1 ont dès lors décidé, en septembre 2003, de s'associer en vue de la création de cette chaîne. Les deux groupes ont ainsi transmis à l'État, en décembre 2003, une étude détaillée analysant la faisabilité du projet dans les domaines éditoriaux et techniques, administratifs, juridiques et financiers, ainsi que du point de vue de la distribution.

Cette démarche étant achevée, **il revenait à l'État de notifier formellement à la Commission européenne le projet de CII** pour que celle-ci statue sur la conformité du projet avec les règles en matière d'aides d'État. Cette notification **ne semble toujours pas avoir eu lieu**, retardant d'autant le lancement du projet.

Le gouvernement semble vouloir mettre à profit ce décalage pour, selon les termes de la réponse adressée au questionnaire de votre rapporteur spécial, *« procéder à une évaluation du projet France Télévisions/ TF1, à la lumière, notamment, des moyens financiers qu'il exigerait et de sa complémentarité avec les autres opérateurs de l'audiovisuel public extérieur »*.

Votre rapporteur spécial souhaite que cette « évaluation » soit menée le plus rapidement possible pour qu'un arbitrage définitif soit rendu avant la fin de l'année. Il peut être utile de rappeler **les recommandations de la Cour des comptes** dans la partie du Rapport public 2002 consacré à l'action audiovisuelle extérieure :

– **éviter, si possible, de créer une nouvelle structure dédiée à l'audiovisuel extérieur, eu égard au nombre déjà considérable d'opérateurs publics** (Euronews, TV5, RFO, Arte, CFI, RFI, Radio-France, France 2, ...), sans en supprimer aucune ;

– rationaliser l'ensemble du dispositif, manifestement très coûteux par rapport à son efficacité, en raison de sa dispersion.

La **seule certitude** dont l'on dispose aujourd'hui est que le projet de loi de finances ne prévoit **aucune dotation spécifique pour la CII**, que ce soit sur le budget du ministère des affaires étrangères, celui du ministère de la culture et de la communication ou sur le compte d'avances « redevance ». Si cette situation ne constitue pas en soi une réponse sur le lancement de la CII l'année prochaine (des crédits peuvent être ouverts en cours d'année par décret d'avances, puis régularisés

en loi de finances rectificative), elle traduit bien les hésitations qui entourent ce projet pourtant essentiel pour le pluralisme de l'information télévisée dans le monde.

D.— LA NEGOCIATION D'UNE CONVENTION COLLECTIVE DE L'AUDIOVISUEL, PUBLIC ET PRIVE

Votre rapporteur spécial avait souhaité mener un travail approfondi sur les conventions collectives de l'audiovisuel public qui sont une donnée essentielle de la gestion de ces entreprises. Pour cela votre commission des Finances a souhaité pouvoir **s'appuyer sur l'analyse indépendante, impartiale, contradictoire et exhaustive qui est la marque de la Cour des comptes**, conformément l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Suite aux travaux de la Cour des comptes, votre rapporteur spécial a pu présenter devant votre commission des finances un rapport d'information proposant de moderniser le cadre juridique des entreprises de l'audiovisuel public pour mieux valoriser ses ressources humaines.

Sans rentrer dans le détail des analyses et des propositions formulées dans ce rapport ⁽¹⁾, l'un d'entre elles préconisait une sortie « par le haut » par **la négociation d'une convention de branche couvrant l'ensemble des acteurs, publics et privés, de l'audiovisuel**. La mise en place d'une convention de branche relèverait d'une ambition politique réelle et du souci de construire un cadre solide à la fois pour l'audiovisuel public et, plus généralement, pour le secteur audiovisuel dans son ensemble.

La négociation d'une convention de branche présenterait de multiples avantages :

– elle pourrait constituer **un socle commun harmonisant les qualifications et les salaires minimaux**, dans le cadre d'une démarche fondée sur la négociation collective, et succédant nécessairement à un état des lieux social commun à l'ensemble de la profession ;

– la négociation d'une telle convention permettrait également de poser les principes d'une **protection sociale complémentaire** commune et d'un niveau supérieur à celle, actuelle, de l'audiovisuel public ;

– elle pourrait éventuellement **distinguer radio et télévision**, dont les métiers, mais aussi les moyens, diffèrent sensiblement ;

– cette perspective témoignerait également du souci de **consolider juridiquement un sous-secteur économique financièrement fragile, la production audiovisuelle** ;

(1) Rapport d'information n° 1801 de Patrice Martin-Lalande « Moderniser le cadre juridique pour mieux valoriser les ressources humaines de l'audiovisuel public », septembre 2004.

– enfin, sinon surtout, la mise en place d’une telle convention permettrait à la profession de **disposer d’une instance de concertation**, enceinte indispensable pour gérer collectivement des problèmes qui se posent de manière collective, à l’instar de celui du recours à l’emploi des intermittents du spectacle.

Pour le secteur public, une convention de branche pourrait englober toutes les entreprises publiques, y compris Arte, la holding France Télévisions et France 5. Elle permettrait, en conséquence, pour le groupe France Télévisions, de **mettre en place un accord de groupe, qui faciliterait naturellement la mobilité** entre les sociétés, aujourd’hui trop faible.

Les circonstances sont aujourd’hui particulièrement favorables : **cette démarche serait aujourd’hui particulièrement justifiée par le fait que l’accord national interprofessionnel «historique» du 20 septembre 2003 relatif à l’accès des salariés à la formation professionnelle** tout au long de la vie, comme d’ailleurs la loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, **fait de la branche le niveau optimal pour sa mise en œuvre**. En effet, **la mise en œuvre effective de l’accord interprofessionnel est subordonnée à la conclusion préalable d’accords de branche**.

Constatant cette situation, les professionnels en ont tiré les conclusions, en décidant dès le mois de décembre 2003, avec une diligence dénotant une capacité de réaction étonnamment rapide, de mettre en place **une commission paritaire nationale** pour l’emploi-formation professionnelle/audiovisuel (CPNEF/AV), réunissant tous les partenaires professionnels, y compris la production.

Pour autant, cette première étape ne saurait, à l’évidence, être considérée à elle seule comme traduisant un souhait spontané et unanime des principaux acteurs, en concurrence frontale sur le même marché, de négocier une convention de branche. En revanche, elle montre de manière indubitable que les écarts peuvent se réduire lorsque chacun y trouve intérêt, ce qui paraît être aujourd’hui le cas.

On ne peut donc que se féliciter de **la toute récente création d’un Syndicat des télévisions privées (STP)** regroupant Canal+, TF1 et M6, structure qui faisait auparavant cruellement défaut. Comme le précise le communiqué conjoint annonçant cette création : *« cette initiative marque la volonté commune des trois grands acteurs du monde audiovisuel privé de prendre leur place au sein des organismes paritaires du secteur et de mettre en commun leurs réflexions sur les évolutions en cours dans le domaine social »*.

E.– UN PREMIER BILAN DE L’OUVERTURE DES SECTEURS INTERDITS

Après une longue phase de concertation avec l’ensemble des professionnels, plusieurs projets successifs et de nombreuses démarches du Gouvernement français vis-à-vis des autorités communautaires, est paru, le 8 octobre 2003, le décret **assouplissant les règles d’accès à la publicité télévisée de certains secteurs jusqu’ici interdits**. En l’occurrence, le nouveau décret, qui

modifie très sensiblement l'article 8 du décret du 27 mars 1992, est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2004, avec l'économie suivante :

- il exclut la presse, dès cette date, des secteurs interdits ;
- il conserve l'interdit pour l'édition littéraire, « sauf sur les services de télévision exclusivement distribués par câble ou diffusés par satellite » ;
- pour le secteur de la distribution, le Gouvernement a partiellement suivi l'avis du CSA en décidant l'ouverture au 1^{er} janvier 2004 sur les chaînes du câble, du satellite et de la TNT, puis en l'élargissant aux services à vocation nationale hertziens analogique au 1^{er} janvier 2007. **Les opérations de promotion resteront en revanche interdites de publicité télévisée, de façon à éviter de faire perdre une part de marché importante aux radios locales indépendantes et à la presse quotidienne régionale ;**
- l'interdiction est maintenue pour le cinéma, pour des raisons de protection de la diversité culturelle entre producteurs de cinéma à moyens disproportionnés.

a) les annonceurs de presse

Les investissements effectués par les annonceurs de la presse sur le premier semestre 2004 sont de 264 millions d'euros bruts, (+ 51 % par rapport à la même période de l'année précédente), dont **près de 50 millions d'euros en faveur des chaînes de télévision ; soit près du double de ce qui avait été anticipé.**

Ces 50 millions représentent 19 % de l'ensemble des dépenses publicitaires de la presse, ou encore 56 % des dépenses supplémentaires consenties entre les premiers semestres 2003 et 2004.

INVESTISSEMENTS DES ANNONCEURS DE LA PRESSE DEPUIS LE 1ER JANVIER 2004

(en millions d'euros bruts ⁽¹⁾)

Investissements	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Total	Moyenne
totaux des médias	48,7	38,8	45,7	48,1	43,9	38,9	264,1	44,0
perçus par les chaînes	10,9	6,7	8,3	10	8,2	5,6	49,8	8,3

Source : Secodip

Les chaînes nationales privées ont bénéficié de près de 81 % de cet investissement, les chaînes publiques de 11 % et les chaînes du câble et du satellite de 8 %.

(1) Les seules données disponibles sont en euros bruts, c'est à dire avant remises accordées par les annonceurs et commissions d'agence incluses.

**INVESTISSEMENTS DES ANNONCEURS DE LA PRESSE PERÇUS PAR CHAÎNE DEPUIS LE 1ER
JANVIER 2004 ET PART DE MARCHÉ**

(en millions d'euros bruts)

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Total	Part de marché
Total	10,9	6,7	8,3	10	8,2	5,6	49,8	100 %
<i>dont chaînes nationales privées</i>	<i>9,24</i>	<i>5,56</i>	<i>6,55</i>	<i>7,59</i>	<i>6,68</i>	<i>4,53</i>	40,2	80,7 %
<i>TF1</i>	<i>6,6</i>	<i>3,7</i>	<i>4,2</i>	<i>4,38</i>	<i>4,4</i>	<i>2,5</i>	<i>25,9</i>	52,0 %
<i>C+</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>1,6</i>	3,1 %
<i>M6</i>	<i>2,3</i>	<i>1,6</i>	<i>2,1</i>	<i>3</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>	<i>12,7</i>	25,6 %
<i>dont chaînes nationales publiques</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>	<i>1</i>	<i>1,6</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	5,2	10,5 %
<i>F2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>0,9</i>	<i>0,5</i>	<i>0,2</i>	<i>2,8</i>	5,6 %
<i>F3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>1,7</i>	3,4 %
<i>F3 Région</i>	<i>0,08</i>	<i>0,10</i>	<i>0,07</i>	<i>0,13</i>	<i>0,08</i>	<i>0,06</i>	<i>0,5</i>	1,0 %
<i>F5</i>	<i>0,03</i>	<i>0,03</i>	<i>0,04</i>	<i>0,05</i>	<i>0,03</i>	<i>0,03</i>	<i>0,2</i>	0,4 %
dont chaîne câble & sat.	0,8	0,5	0,7	0,8	0,8	0,5	4,1	8,2 %
dont chaînes régionales	0,03	0,03	0,09	0,02	0,04	0,09	0,30	0,6 %

Source : Secodip

Cet investissement représente **1,7 % des recettes publicitaires perçues par les chaînes** pendant le premier semestre. L'évolution globale du marché télévisuel publicitaire a, quant à elle, été de + 6,5 %.

b) les investissements du secteur de l'édition littéraire

Les annonceurs de l'édition littéraire, sur le premier semestre 2004, ont dépensé près de 72 millions d'euros d'investissements publicitaires en faveur des médias (+ 7,6 % par rapport à la même période de l'année précédente), dont :

- 42 millions d'euros en presse (- 11 %) ;
- 24 millions d'euros sur la radio (+ 70 %) ;
- 2 millions d'euros sur les chaînes du câble et du satellite.

7 éditeurs ont lancé une campagne publicitaire sur les chaînes du câble et du satellite.

c) les critiques de la Commission européenne

Comme l'on pouvait s'y attendre, dans le cadre de la procédure relative au contentieux sur l'ouverture des secteurs interdits, la Commission européenne a **incité la France à ouvrir plus largement les secteurs de l'édition et du cinéma**. Elle suggérait d'ouvrir la publicité télévisée pour ces deux secteurs aux professionnels des autres États membres (producteurs européens non français, distributeurs de ces producteurs, exploitants de salles d'autres États membres, éditeurs et distributeurs des autres États membres).

En mai dernier, à la suite d'une consultation des professionnels français concernés, les autorités françaises ont fait savoir à la Commission qu'elles n'envisageaient pas une ouverture supplémentaire des secteurs du cinéma et de l'édition. En effet, une ouverture plus large de la publicité télévisée pour le cinéma et l'édition **renforcerait le déséquilibre de la promotion en faveur de quelques grandes productions américaines, déjà dominantes sur le marché** et, s'agissant de l'édition, en faveur des plus grands succès commerciaux. Une telle déréglementation remettrait en cause ainsi les équilibres nécessaires à la diversité de l'offre.

Le 7 juillet 2004, la Commission a adressé au Gouvernement français un avis motivé selon lequel elle considère que l'interdiction de la publicité télévisée pour **les secteurs de l'édition et du cinéma contrevient au principe de la libre prestation des services**. En revanche, la Commission classe **les volets « presse et distribution »**, considérant que le droit français en la matière est **désormais conforme au droit communautaire**.

Le Gouvernement ayant, avec raison, refusé de modifier la réglementation dans les trois mois suivant la transmission de cet avis, **la Commission va très probablement saisir la Cour de Justice** des Communautés européennes. Votre rapporteur spécial souhaite que le Gouvernement mette tout en œuvre pour apporter aux juges communautaires les éléments propres à démontrer que l'interdiction partielle de la publicité pour les secteurs du cinéma et de l'édition est conforme au droit communautaire et aux objectifs de maintien de la diversité culturelle.

F.— LE SOUTIEN A LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE

Le dispositif de crédit d'impôt cinéma adopté en loi de finances rectificative pour 2003 peut aujourd'hui être considéré comme un vrai succès. Sur les sept premiers mois d'application, les chiffres sont très encourageants : 69 % des films tournés ont ouvert un dossier et le nombre de semaines de tournages en France contre celles à l'étranger (72 %/28 %) a augmenté de près de dix points en un an, signe que le mouvement de délocalisation a été enrayeré. Ce dispositif, qui existait déjà sous une forme analogue dans de nombreux pays (Belgique, Canada, Royaume-Uni mais sous une forme plus complexe) a donc clairement répondu aux attentes des professionnels.

Pour autant, la limitation de son périmètre à la seule production cinématographique, en excluant la production audiovisuelle, avait **déjà fait l'objet de débats à l'Assemblée nationale**, suite à un **amendement déposé par votre Rapporteur** et revenant sur cette limitation.

La **production audiovisuelle** mérite en effet autant, sinon plus, une aide ciblée lui permettant de relocaliser ses productions sur le territoire français. Sa **situation financière est en effet souvent très fragile**, en raison du caractère très disséminé des structures, et elle représente un nombre potentiel d'emplois sensiblement supérieur (800 entreprises, pour un chiffre d'affaires annuel de 900 millions d'euros).

Surtout, l'un des principaux objectifs de cet instrument fiscal réside dans l'incitation à la relocalisation des tournages en France, difficulté à laquelle la production audiovisuelle est, en pratique, confrontée aujourd'hui encore plus fréquemment que le cinéma. Ainsi, selon la FICAM (Fédération des industries du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia), **33 % de la production de fiction audiovisuelle française, en valeur, est actuellement délocalisée**, contre 22 % seulement il y a cinq ans.

Ces **délocalisations** ne sont, pour une part importante (65 % selon le CNC), pas liée au besoin de coproduction internationale, mais uniquement à des motifs économiques de différentiels de coûts, notamment de figuration. Globalement, il est vrai que tourner une fiction audiovisuelle à l'étranger peut permettre une économie pouvant atteindre jusqu'à 20 % par rapport au même tournage en France. Ce **phénomène a encore été accentué en 2003**, avec la délocalisation d'une proportion supplémentaire estimée entre 10 % et 15 % des tournages.

La production audiovisuelle a donc besoin de financements efficaces pour compenser les surcoûts des tournages en France, surtout si l'on veut résorber le problème des abus en matière de recours aux techniciens intermittents du spectacle. Or, contrairement au cinéma, le mécanisme des SOFICA est quasiment marginal pour l'audiovisuel, auquel il n'est pas véritablement adapté. Il convient donc **d'étendre sans délai le dispositif de crédit d'impôt au financement de la production audiovisuelle**.

Le gouvernement a annoncé son intention de mettre cet outil dès l'année prochaine. Pour autant, cette disposition ne figure pas dans le présent projet de loi. Interrogé sur ce point par votre rapporteur lors du débat de première partie, le secrétaire d'État au budget a confirmé que ce dispositif figurerait dans la loi de finances rectificative pour 2004.

G.– LE PAYSAGE RADIOPHONIQUE ET LES POUVOIRS PUBLICS

1.– Quelle réallocation des fréquences ?

Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel s'est efforcé de construire au cours des années et des appels à candidature **un paysage radiophonique varié et pluraliste avec un équilibre entre les différentes catégories de radios** dans le souci du respect des critères imposés par l'article 29 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Les impératifs prioritaires sont la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socioculturels, la diversification des opérateurs et la nécessité d'éviter les abus de position dominante. La loi du 1^{er} août 2000 a introduit de nouveaux impératifs de partage des fréquences.

Le CSA doit veiller à ce qu'une part suffisante des fréquences soit attribuée aux radios associatives accomplissant une mission de communication sociale de proximité. Il doit veiller au juste équilibre entre réseaux nationaux et services locaux ou régionaux indépendants ; il doit également s'assurer que le public bénéficie de services dont les programmes contribuent à l'information politique et générale.

Le paysage radiophonique qui s'est construit depuis 20 ans présente donc **une très grande diversité**.

Les **radios associatives** qui accomplissent une mission de communication sociale de proximité (547 opérateurs de catégorie A sur 874 fréquences) offrent une grande variété : radios communautaires, confessionnelles, radios rurales et de pays, radios scolaires et pédagogiques, socio-éducatives, culturelles, de découverte musicale.

Les **radios locales et régionales commerciales** (149 opérateurs de catégorie B sur 511 fréquences) se répartissent entre des radios locales qui gardent un ancrage local fort et assurent une vraie mission de proximité et les réseaux régionaux qui se sont développés sur des bassins de population plus importants à taille régionale ou interrégionale.

Les **radios affiliées à un réseau national** (360 opérateurs de catégorie C sur 665 fréquences) et les **réseaux nationaux** (17 opérateurs sur 970 fréquences) offrent une grande diversité de formats musicaux pour tous les goûts et pour les différentes tranches d'âge.

Enfin les trois **radios de catégorie E** (autorisées sur 492 fréquences) contribuent à l'information politique et générale de façon pluraliste.

Plusieurs opérateurs se plaignent de ne pas avoir une couverture suffisante et de ne pas pouvoir obtenir toutes les fréquences nécessaires à leur développement. Mais le Conseil est confronté à **une situation de pénurie de fréquences**. L'article 28-1 de la loi, en instaurant **le principe de la reconduction des autorisations hors appel à candidature pour 15 ans, a contribué à figer le paysage radiophonique**. Peu de fréquences ont été remises en jeu ces dernières années et lorsqu'une fréquence se trouve disponible dans une zone, il peut y avoir plus de vingt candidatures.

Néanmoins, entre 2006 et 2008, beaucoup d'autorisations viendront à échoir au terme de ces quinze ans. La question se pose cependant de savoir si les plans de fréquences pourront être optimisés et si de nouvelles fréquences pourraient être dégagées. C'est pourquoi, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a décidé lors de sa réunion plénière du 3 février 2004 de créer un groupe de travail dénommé "FM 2006". Ce groupe est chargé d'**apprécier les perspectives et les coûts d'une refonte de la bande FM susceptible de dégager des fréquences supplémentaires**. Une étude d'optimisation des méthodes de planification de la bande FM est conjointement conduite par le CSA et la DDM.

Par ailleurs, en application de l'article 105-1 de la loi du 30 septembre 1986, le Conseil a lancé dans la première quinzaine d'octobre une consultation contradictoire relative, d'une part, à l'aménagement du spectre hertzien et à l'élaboration d'un nouveau plan de fréquences en vue du développement optimal de la diffusion radiophonique, au plan national, et d'autre part, à l'optimisation de la diffusion et de la couverture des services associatifs, locaux, régionaux et thématiques indépendants. Les conclusions de cette consultation seront rendues publiques et serviront de support à la réflexion du CSA en ce domaine.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial souhaite que **la réallocation prévue à l'horizon 2006-2007 recherche les voies d'un équilibre plus satisfaisant entre radios nationales, indépendantes, associatives et du service public.**

2.- Moderniser le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale

La taxe sur les publicités radio-télévisées, affectée au financement du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) a été transformée en imposition de toute nature par l'article 47 de la loi de finances pour 2003. Le régime d'aide à l'expression radiophonique a fait l'objet d'une procédure de notification à la Commission européenne. Les discussions menées à cette occasion ont conduit à des modifications mineures de l'assiette de la taxe, qui ont été intégrées dans l'article 22 de la loi n° 2003-709 du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations. La Commission européenne s'est montrée satisfaite de ces modifications et, dans un courrier adressé le 28 juillet 2003 au Gouvernement français, le Commissaire à la concurrence a **validé le régime d'aide pour une durée de dix ans.**

Les radios associatives sont ainsi **assurées de la pérennité** de ces aides essentielles pour leur existence même ; de dont se félicite votre rapporteur spécial. On peut par contre **regretter** que l'occasion de la réforme du régime juridique de la taxe parafiscale **n'ait pas été saisie pour simplifier son barème singulièrement complexe.** Peut-on réellement justifier la nécessité de maintenir un barème comportant 46 montants fixes par tranches de chiffre d'affaires trimestriel de publicité radio, d'une part, et télévisée, d'autre part ?

Par ailleurs, on constate, et l'exercice 2003 l'a encore confirmé, **l'augmentation régulière des dépenses du fonds** de soutien depuis plusieurs années : 18,5 millions d'euros en 2000, 21,1 millions d'euros en 2001, 22,7 millions d'euros en 2002 et 24,7 millions d'euros en 2003. Chaque année, de nouvelles radios viennent solliciter l'aide du fonds (de 567 en 2002 à 574 en 2003).

Parallèlement, on a relevé en 2003 un niveau plus faible qu'attendu des recettes issues de la taxe fiscale sur les recettes publicitaires (20,08 millions d'euros contre 22,1 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale). Les dépenses engagées en 2003 ont néanmoins été honorées grâce aux recettes restant à recouvrer au titre de la taxe parafiscale en 2002.

Malheureusement, cette situation ne se renouvellera pas en 2004. Les dépenses devraient continuer de progresser et dépasser les 25,4 millions d'euros tandis que le montant des ressources disponibles, dans l'hypothèse où les prévisions de recettes seraient respectées, serait de 23,4 millions d'euros. **Il risque donc de manquer 2 millions d'euros pour l'exécution 2004.** De même, le projet de loi de finances pour 2005 ne prévoit-il pas d'augmentation des recettes.

Le soutien aux radios associatives est primordial : en moyenne, les subventions du FSER représentent plus du tiers des ressources de ces radios. Néanmoins, **une augmentation des ressources du Fonds devra impérativement s'accompagner d'une réforme de son fonctionnement**, afin de mieux encadrer la progression des dépenses.

H.– LA REVISION DE LA DIRECTIVE « TELEVISION SANS FRONTIERES »

Même si le sujet ne revêt pas d'incidence financière directe apparente, votre rapporteur spécial a souhaité faire le point sur le processus de révision de la directive dite « Télévision sans Frontières » ou TVSF, n° 89/552/CEE du 3 octobre 1989, qui établit le cadre réglementaire général pour l'exercice des activités de radiodiffusion télévisuelle dans l'Union Européenne.

Lors d'un colloque organisé à sur ce thème par votre rapporteur à l'Assemblée nationale⁽¹⁾, Mme Viviane Reding, alors membre de la Commission européenne en charge de l'Éducation, de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Jeunesse et du Sport, présentait très clairement quelques unes des garanties apportées par la directive :

- « – la garantie que les événements d'une importance majeure soient accessibles sur la télévision libre ;*
- la promotion et la diffusion de programmes européens ;*
- la protection des mineurs ;*
- la protection du droit de réponse »*

La commissaire a également indiqué lors de ce colloque que *« les parlementaires européens s'étaient interrogés sur la nécessité de revoir la directive européenne. Nous avons donc organisé une consultation auprès des membres de la profession. Les parties intéressées – organismes publics, privés, les États membres, artistes, etc... – ont toutes participé à cette consultation. C'est sur la base des résultats que nous avons recueilli que nous élaborerons une nouvelle politique en la matière ».*

Le 16 décembre 2003, la Commission européenne a adopté une communication proposant un calendrier de travail à horizon 2005, renonçant ainsi à bouleverser rapidement la législation communautaire en ce domaine.

(1) « Une nouvelle voie pour l'audiovisuel pour l'Europe ? » Colloque organisé par Patrice Martin-Lalande, novembre 2003

Dans un premier temps, la Commission a adopté une communication interprétative, qui ne modifie donc pas les règles, de la directive sur les questions relatives à la protection des mineurs et sur les règles de publicité à la télévision.

Dans un deuxième temps, une consultation d'experts indépendants a été lancée sur trois sujets : la réglementation du contenu audiovisuel, le niveau de détail concernant la réglementation de la publicité et, enfin, le droit à l'information ainsi que le droit pour les reportages courts.

La présidence, alors irlandaise, a souhaité que les États-membres aient un dialogue franc sur les éléments suivants :

- le champ d'application de la directive révisée ;
- le rôle de la radio et de la télédiffusion au regard de la diversité culturelle et linguistique ;
- la possibilité de continuer à disposer d'une réglementation efficace au niveau national ;
- les défis posés par les nouvelles techniques publicitaires ;
- l'accessibilité des services de radio et de télévision pour les personnes handicapées ;
- la viabilité de l'autorégulation et de la corégulation dans un futur cadre réglementaire.

Les consultations sur l'évolution de la directive TSF doivent maintenant se poursuivre jusqu'au printemps 2005.

Pour que cette révision ait un sens, il est **indispensable** que **le champ d'application de la directive relative aux services dans le marché intérieur exclue totalement les services audiovisuels** contrairement à ce que semble souhaiter la direction des marchés intérieurs de la Commission européenne.

CHAPITRE III : MIEUX AIDER LA PRESSE D'AUJOURD'HUI NE SUFFIT PAS À PRÉPARER LA PRESSE DE DEMAIN

La presse française, et singulièrement la presse quotidienne d'information politique et générale, connaît aujourd'hui **une situation très difficile**. Elle est confrontée à une perte de lectorat qui affecte l'ensemble des acteurs du système : éditeurs, distributeurs et diffuseurs et, *in fine*, les lecteurs en réduisant la qualité de l'offre et sa diversité. Ce constat, désormais malheureusement monotone, appelle de la part des acteurs du système, dans leur ensemble, une réaction vigoureuse et déterminée.

Conformément aux engagements du président de la République et du Premier ministre, le projet de loi de finances pour 2005 comporte un certain nombre de **nouveaux dispositifs d'aide à la presse (à la modernisation sociale, à la diffusion...)** que l'État a pu financer grâce aux économies réalisées sur l'aide au transport postal. Votre rapporteur spécial se félicite de ces nouveaux dispositifs qui correspondent à de vrais besoins de la presse.

L'État s'inscrit ainsi dans une longue tradition historique qui en fait un des acteurs essentiels de ce secteur : l'État s'est toujours très fortement impliqué dans la vie de ce secteur d'activité, certes avec des motivations diverses, comme en témoigne encore aujourd'hui la multiplicité des dispositifs d'aide ou de soutien à tel ou tel secteur de la presse. On constate ainsi **une sédimentation des aides publiques** à la presse, qui s'accumulent, ce qui rend parfois difficile une lecture globale et qui nourrit les critiques sur le thème du « saupoudrage » et de la dispersion des aides.

Au-delà de l'évolution de tel ou tel outil, c'est donc à **une évaluation globale du système** à laquelle il faut procéder, avec comme seul critère l'adéquation des outils aux besoins du secteur. Or, ces besoins, il revient aux acteurs du secteur, et non à l'État, de les analyser, de les hiérarchiser et de les présenter. Pour cela, **une réflexion stratégique doit être menée au sein de la profession** sur les demandes des lecteurs, le support et le mode de diffusion de la presse écrite, les équilibres économiques souhaitables... Ce travail de prospective semble insuffisamment développé parmi les acteurs de la presse, leur attention étant, légitimement, accaparée par les difficultés quotidiennes auxquelles ils sont confrontés. Cet effort est pourtant indispensable et seuls les acteurs du secteur sont compétents et légitimes pour le mener. Un effort particulier doit être fait en faveur du lectorat des jeunes, comme le propose le rapport de M. Spitz récemment remis au ministre de la culture et de la communication.

Ce n'est qu'**une fois ce travail accompli que l'intervention des pouvoirs publics pourra être repensée** pour à la fois soutenir les objectifs du secteur et promouvoir les objectifs d'intérêt général dont l'État a la responsabilité, que sont, notamment, le pluralisme et le respect de la liberté de la presse.

Ce qui est flagrant aujourd'hui, c'est que **malgré la multiplication des dispositifs d'aide, directs et indirects, la presse française est encore en crise**.

I.- UN SECTEUR EN PROIE A DES DIFFICULTES STRUCTURELLES

A.- LA SITUATION DE LA PRESSE EN GENERAL

1.- Une baisse de la diffusion de la presse payante

En 2002, le tirage de l'ensemble de la presse s'est établi à 8,3 milliards d'exemplaires dont 7 milliards ont été distribués, stabilité presque parfaite par rapport à 2001, malgré les journaux gratuits d'information générale et politique. S'agissant de la seule presse payante, 6,2 milliards d'exemplaires ont été imprimés soit un recul de -1,6 % sur 2001, dont seulement 4,9 milliards ont été distribués.

Concernant la presse d'information spécialisée, l'évolution est à la baisse : - 1,4 %. Cette baisse de la diffusion est particulièrement sensible pour la presse sportive (- 4,6 %) en 2002 dans le prolongement de son très mauvais résultat de 2001, pour la presse « sensation-évasion » qui accuse un recul de - 13,8 % de sa diffusion et pour la presse économique qui régresse de - 17,8 %. Toutes les catégories ne sont cependant pas orientées à la baisse, la presse des jeunes progresse de 17,3 % et la presse féminine de 5,7 %.

2.- Un chiffre d'affaires en léger recul

En 2003, le chiffre d'affaires réalisé par les éditeurs de presse pour leur seule activité de presse s'est établi à 10,25 milliards d'euros, en recul de 0,4 % par rapport à 2002. La conjoncture économique générale et la stagnation du marché publicitaire se sont traduites par des résultats mitigés : léger accroissement des ventes de produits de presse (+ 1,1 %) et recul des recettes publicitaires (- 2,5 %). Les ventes (ventes au numéro et par abonnement) encaissées par les éditeurs se sont élevées à 5,99 milliards d'euros (58 % du total) alors que les recettes publicitaires (publicité commerciale et petites annonces) n'ont atteint que 4,26 milliards d'euros (42 % du total).

D'un type de presse à l'autre, les évolutions sont bien sûr différenciées : **la presse nationale d'information générale et politique ainsi que la presse spécialisée technique et professionnelle ont connu une baisse de leur chiffre d'affaires ; pour leur part, la presse locale d'information générale et politique et la presse spécialisée grand public ont enregistré une légère progression.**

3.- Une sensibilité très forte aux recettes publicitaires

En 2003, les recettes publicitaires des éditeurs de presse ont donc baissé pour la troisième année consécutive pour s'établir à 4,26 milliards d'euros. Cette diminution affecte fortement la presse nationale d'information générale et politique (- 11,3 %) et la presse spécialisée technique et professionnelle. Depuis leur sommet de l'an 2000 (4,77 milliards d'euros), **les revenus publicitaires** encaissés par la presse écrite ont **baissé de 15,4 % en termes réels** pour retrouver leur niveau de 1998.

Outre la dimension conjoncturelle liée à la faible croissance économique, cette baisse est aussi la conséquence **d'une tendance de long terme de diminution de la part de la publicité transitant par la presse** comme le démontre le tableau ci-dessous. Or, si la France se situe bien dans la moyenne des pays européens et industrialisés pour sa répartition par médias de l'ensemble du marché publicitaire, elle se situe bien en dessous de pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne. La diminution de la part « presse » l'affecte donc tout particulièrement.

MARCHE PUBLICITAIRE INTERNATIONAL
Part de la presse sur l'ensemble du marché des grands médias ^(*)

(en %)

Pays	Part Presse					
	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Pays-Bas	78,1	71,5	70,0	70,9	69,2	68,5
Allemagne	74,0	69,1	65,1	63,7	63,9	63,4
Royaume-Uni	63,4	59,5	57,1	58,8	57,2	56,9
France	56,2	47,5	50,4	50,7	49,4	48,4
Belgique	55,7	51,0	46,3	38,5	42,4	42,2
Espagne	52,9	47,4	44,8	45,7	42,8	42,6
Italie	51,8	57,3	41,6	42,3	40,6	40,1
Japon	43,2	39,7	38,4	37,7	37,0	36,6
États-Unis	54,4	51,0	45,9	45,4	43,6	43,6

* Presse, télévision, publicité extérieure, radio, cinéma.

Source : IREP

B.- UNE PRESSE QUOTIDIENNE PARTICULIEREMENT FRAGILE

On peut distinguer **trois grandes tendances récentes** dans le monde des médias :

- la **spécialisation** des contenus ;
- la **segmentation** des publics ;
- l'**internationalisation** des structures.

Face à ces grandes évolutions, la presse quotidienne d'information générale et politique semble la moins capable de s'adapter, en particulier la presse quotidienne nationale. Cette difficulté vient s'ajouter à une situation de départ déjà peu favorable.

Le taux de pénétration de la presse quotidienne en France est l'un des plus faibles en Europe. Loin derrière les pays nordiques ou anglo-saxons (40 % à 80 % des individus déclarent lire la presse quotidienne au moins 5 fois par semaine), il est, à 32 %, dans le peloton des pays méditerranéens. **La diffusion de la presse quotidienne en France atteint environ 8 millions d'exemplaires par jour, tandis qu'elle se situe à 23 millions en Allemagne et 19 millions au Royaume-Uni.** Rapporté au nombre d'habitants, le France est le principal consommateur de presse quotidienne en Europe de l'Ouest, avec 320 exemplaires pour 1000 habitants, devant l'Allemagne (280) et loin devant la France (130).

L'AMJ (association mondiale des journaux) produit un tableau de ratios entre la diffusion des quotidiens et la population d'un certain nombre de pays, indicateur de la place respective des quotidiens dans les différents pays. La France n'est pas dans la plus mauvaise des situations mais ce ratio est très inférieur à celui de bon nombre de pays européens.

**QUOTIDIENS EUROPEENS :
NOMBRE D'EXEMPLAIRES DIFFUSES POUR 1.000 HABITANTS**

(population adulte)

Pays	2003
Norvège	684,0
Suède	590,0
Finlande	524,2
Danemark	436,6
Royaume-Uni	393,4
Autriche	377,5
Allemagne	321,9
Pays-Bas	318,9
Irlande	249,8
République tchèque	193,6
Belgique	172,8
France	167,0
Italie	157,9
Pologne	127,6
Espagne	122,2
Grèce	67,1
Portugal	65,6
Japon	646,9
États-unis	263,2

Source : Association mondiale des journaux

L'érosion de la diffusion de la presse quotidienne payante touche tous les pays, mais pose des problèmes **particulièrement graves pour l'industrie française** parce qu'elle part d'un niveau plus bas, ce qui **la fait passer sous le seuil de rentabilité pour une industrie de coût fixe et sous le seuil de compétitivité sur le marché publicitaire.**

Dans une industrie où les coûts fixes (c'est à dire totalement ou partiellement indépendants du volume de production et de vente) sont importants, l'étroitesse du marché entraîne fréquemment le cercle vicieux du prix élevé, de la baisse des ventes et de l'augmentation des coûts moyens.

Cet effet d'échelle a été probablement un des facteurs qui a fortement **pénalisé la presse «populaire» en France**. C'est en effet ce segment qui est le plus sous-représenté lorsqu'on compare la presse française et la presse anglo-saxonne. **Le différentiel de prix est très important** sur ce segment entre les journaux français et anglo-saxons alors que «Le Parisien» ou «France-Soir» sont vendus à 0,90 euro, le «Sun» anglais (3,5 millions d'exemplaires/jour) est vendu 0,43 euro, et le «Bild» allemand (4,2 millions d'exemplaires/jour) coûte 0,40 euro.

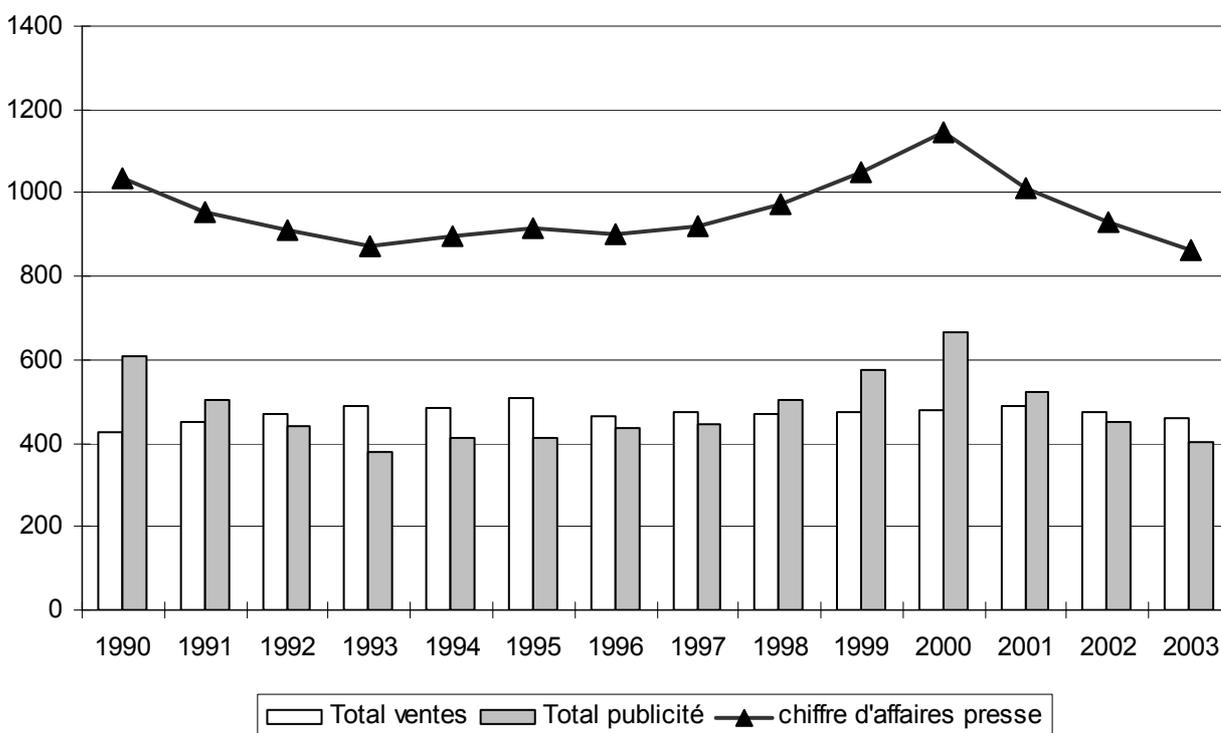
Or, la presse populaire cumule toutes les caractéristiques du bien a priori sensible à l'élasticité-prix destinée au public populaire, consommation non indispensable et facilement interrompue (pas de barrière à la sortie), petits achats fréquemment répétés et réglés en espèces.

Par ailleurs, **la part de marché publicitaire de la PQ en France est la plus faible d'Europe**. La presse quotidienne payante (PQN+PQR) détient 18 % de PDM en Allemagne, 20 % en Espagne, 13 % en Italie, 17 % au Royaume Uni, 24 % au Japon, 21 % aux USA et **10 % en France**. Si la PQ détenait en France une part de marché équivalente à **la moyenne européenne (soit 16 % au lieu de 10 %)**, le surplus d'investissement des annonceurs serait de 165 millions d'euros.

Ainsi, selon les résultats les plus récents, la **diffusion payée** de la presse quotidienne nationale pendant la période intermédiaire n'a progressé que grâce aux résultats du journal « l'Équipe » (+11,65 %). « La Croix », « Aujourd'hui en France », « l'Humanité » et « les Échos » progressent légèrement (respectivement de +3,36 %, +1,96 %, +0,6 % et +0,49 %). « Libération » et « la Tribune » ont une diffusion payée quasiment stable tandis que « le Monde » baisse de 4,26 %, « le Figaro » de 1,75 % et « France-Soir » de 3,92 %.

**CHIFFRE D'AFFAIRES DES QUOTIDIENS NATIONAUX
D'INFORMATION GENERALE ET POLITIQUE**

(en millions d'euros)



Source : DDM.

Au total, entre 1997 et 2003, la presse quotidienne nationale a perdu 800.000 lecteurs.

II.- DES AIDES DE L'ÉTAT A TOUTES LES ETAPES DE LA PRODUCTION

Traditionnellement, on distingue au sein des aides à la presse entre **les aides directes** (qui font l'objet de dotations en crédits budgétaires) et **les aides indirectes** (qui sont des dépenses fiscales). Cette distinction, certes utile, possède néanmoins ses limites. En particulier, l'aide dénommée au « transport postal » de la Poste est traditionnellement considérée comme une aide indirecte alors qu'il s'agit bien de crédits budgétaires ; et les compensations des réductions tarifaires accordées par la SNCF, dont la logique est absolument identique à la compensation par l'État des tarifs privilégiés accordés à la presse par la Poste, sont considérés comme des aides directes ! Signe de cette incertitude des classifications, dans les réponses de la DDM au questionnaire de votre rapporteur spécial, l'aide au transport postal figure, pour une partie, à la fois dans les aides directes et dans les aides indirectes.

Votre rapporteur spécial a donc **choisi de présenter les aides à la presse selon leur destinataire** dans la chaîne de production de la presse : éditeur, distributeur et diffuseur.

Par souci de suivi dans l'information néanmoins, sont reproduits ci-dessous deux tableaux présentant les aides directes et indirectes, l'intégralité de l'aide au transport postal figurant, par souci de comparaison, au sein des aides indirectes. Soulignons, nouvelle limite de cette présentation, que les dépenses du Fonds de modernisation de la presse ne figurent pas dans ces tableaux extraits du projet de loi de finances pour 2005.

EVALUATION DES AIDES INDIRECTES A LA PRESSE

(en millions d'euros)

Nature de l'aide	2003	2004	2005
Aide au transport postal : – subvention du budget général	290	290	242
Moins-values de recettes pour le Trésor public :			
– taux de TVA super réduit (2,1 %) (1)	200	200	210
– régime spécial de provisions pour investissements (art. 39 bis du CGI) (1)	5	5	5
– exonération de taxe professionnelle (2)	178	185	nd

(1) Source : PLF 2005 évaluations des voies et moyens Tome II.

(2) Le coût de l'exonération est supporté par les collectivités locales qui participent ainsi, aux côtés de l'État, à l'effort commun en faveur de la presse. Ce chiffrage ne tient pas compte de la taxe d'habitation acquittée par les entreprises de presse sur les locaux exonérés de taxe professionnelle.

AIDES DIRECTES

(en euros)

	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Réduction du tarif SNCF pour le transport de presse	13.720.412	8.110.000	8.110.000
Aide à l'impression décentralisée des quotidiens	610.000	610.000	616.067
Aide à l'expansion de la presse française à l'étranger	3.705.000	3.300.000	3.000.000
Aide à la presse hebdomadaire régionale	1.420.000	1.420.000	1.420.000
Aide au portage de la presse	8.250.000	8.250.000	8.250.000
Aide à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale	900.000	2.550.000	—
Aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires	4.628.353	6.655.895	6.655.895
Aides aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces	1.440.000	1.400.000	1.400.000
Fonds presse et multimédia	0	0	0
Aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale	—	—	38.000.000
Aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale	—	—	6.500.000
Aide à la modernisation de la diffusion	—	—	3.500.000
Total	34.673.765	32.295.895	77.451.962

Au total, les **crédits budgétaires** du budget général (hors dépenses fiscales, hors Fonds de modernisation de la presse et hors abonnement de l'État à l'Agence France Presse) **sont quasi-stables** puisqu'ils passent de 322,3 en loi de finances initiale pour 2004 à 321,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. Ils font **par contre l'objet d'un important redéploiement entre l'aide au transport postal et de nouveaux outils d'aide à la presse.**

A.— LE SOUTIEN AUX EDITEURS : PRIORITE A LA MODERNISATION SOCIALE

Premiers maillons de la chaîne de production de presse écrite, les éditeurs dont l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics. Une diversité des acteurs est en effet essentielle à ce niveau pour que la diversité des opinions dans le pays trouve une manifestation concrète dans les journaux disponibles. Trois objectifs sont poursuivis : le maintien du pluralisme, la modernisation technologique et, nouveauté du projet de loi de finances pour 2005, la modernisation sociale.

1.– Les aides concourant au maintien du pluralisme de la presse

Les aides destinées à concourir au maintien du pluralisme, c'est-à-dire à vocation défensive pour des publications à l'équilibre économique fragile, sont inscrites sur les articles 10 et 20 du chapitre des aides à la presse, dont l'évolution des crédits est retracée dans le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ARTICLE 20

(en millions d'euros)

Paragraphe	Loi de finances 2004	Projet de loi de finances pour 2005
Aide aux quotidiens nationaux d'information générale et politique à faibles ressources publicitaires	6,655	6,655
Aide à la presse hebdomadaire régionale	1,420	1,420
Aide aux quotidiens régionaux et locaux à faibles ressources de petites annonces	1,400	1,400
Total	9,475	9,475

Source : bleus budgétaires.

a) Les quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires

Objet de l'aide : il s'agit de soutenir les quotidiens de langue française d'information politique et générale à diffusion nationale, paraissant cinq jours au moins par semaine, dont le prix de vente n'est pas trop élevé par rapport à la moyenne, mais dont les recettes publicitaires sont proportionnellement faibles.

En pratique, ce fonds bénéficie à trois quotidiens : *La Croix*, *L'Humanité* et, depuis 2002, *France-Soir*. Chacun reçoit près de 2,2 millions d'euros. Jusqu'en 2004, le fonds était systématiquement sous-doté ce qui obligeait à effectuer un prélèvement en cours de gestion sur l'article 10 du chapitre des aides à la presse.

Depuis 2004, dans un souci louable de transparence budgétaire, ce fonds est doté dès la loi de finances initiale de 6,655 millions d'euros. C'est également le cas en 2005. Ces trois quotidiens participent assurément au pluralisme de la presse quotidienne française sans, malheureusement, bénéficier des ressources publicitaires suffisantes. Il est donc **normal que l'État leur attribue une aide spécifique**.

On peut néanmoins se poser la question de savoir si cette aide doit être de nature structurelle ou conjoncturelle, et dans ce dernier cas, à quelle autre condition que celle actuellement requise pour bénéficier de ce fonds.

b) Les quotidiens régionaux à faibles ressources de petites annonces

Objet de l'aide : cette aide a le même objet que la précédente, mais est destinée aux quotidiens d'information politique et générale régionaux, départementaux et locaux.

En 2003, comme en 2002, douze quotidiens ont déposé une demande pour l'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces.

Onze quotidiens ont été éligibles au titre de la première section, réservée aux quotidiens qui répondent à diverses conditions de contenu (information politique et générale), de parution, de prix, de diffusion et dont les recettes de **petites annonces représentent moins de 5 %** de l'ensemble de leurs recettes publicitaires : *La Dordogne Libre, L'Echo, L'Eclair de Nantes, L'Eclair des Pyrénées, Le Journal de la Haute Marne, Libération Champagne, La Marseillaise, Nord Littoral, Le Petit bleu de l'Agenais, La Presse de la Manche, La République des Pyrénées*. Il s'agit des mêmes quotidiens que l'année précédente. Ils se sont répartis la somme de 1,339 million d'euros (soit 93 % du fonds).

La seconde section a été créée en faveur des quotidiens qui ont subi de fortes augmentations de leurs **abonnements postaux** à la suite de la mise en œuvre des accords *Galmot*. Sont notamment éligibles les entreprises éditant des titres dont plus du quart de la diffusion payée est assurée par voie d'abonnement postal et dont 40 % des abonnements postaux concernent des publications de moins de 100 grammes. Comme les années antérieures, « *Centre-Presse Rodez* » a été le **seul titre éligible** à la seconde section : une aide d'un montant de 100.800 euros lui a été attribuée.

Le fonds, d'un montant limité, est consolidé en 2005 au même niveau que celui de 2004, à hauteur de 1,4 million d'euros.

c) Le fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale d'information générale et politique

Objet de l'aide : favoriser la diffusion au numéro des titres de la presse hebdomadaire régionale d'information politique et générale, dont le maintien concourt au pluralisme d'expression et à la cohésion du tissu économique et social.

Aux termes du décret du 10 mai 1996 modifié, l'aide est réservée aux publications d'information politique et générale à diffusion régionale, départementale ou locale, de langue française, inscrites sur les registres de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs, paraissant au moins cinquante fois par an, imprimées sur papier journal, et dont le prix de vente est compris entre 50 % et 180 % du prix de vente moyen des quotidiens régionaux, départementaux ou locaux d'information politique et générale.

La dotation du fonds inscrite dans la loi de finances initiale pour 2004 s'élève à **1.420.000 euros**. **190 publications** ont déposé une demande de subvention.

Un projet de décret, actuellement en cours de signature, prévoit d'élargir le fonds d'aide aux publications écrites dans une « langue régionale en usage en

France ». Cette extension du champ du fonds ne se traduira cependant pas par un accroissement sensible du nombre de bénéficiaires potentiels. Aussi est-il proposé de maintenir pour 2005 le montant du fonds d'aide à 1 420 000 euros.

La Presse magazine régionale

Depuis peu est apparue un nouvel acteur dans la presse régionale. Il s'agit de la presse magazine régionale. Celle-ci s'est constituée en une fédération (la Fédération de la presse magazine régionale ou FPMR) qui rassemble 14 éditeurs indépendants. Ensemble, ces éditeurs diffusent plus de 5 millions d'exemplaires par an.

Bien qu'elle ait trouvé un certain équilibre économique, la Presse magazine régionale souffre d'un certain nombre de difficultés menaçant sa pérennité, en particulier la difficulté d'accéder aux ressources bancaires.

Cette presse joue assurément un rôle important dans nos régions et s'inscrit dans une certaine modernité décentralisatrice. A l'heure où le gouvernement s'engage fortement pour le développement des télévisions locales, il serait dommage que ce type de presse ne bénéficie pas d'aides spécifiques.

Votre rapporteur spécial souhaite donc qu'une réflexion soit engagée sur les meilleurs outils disponibles pour aider ce type de presse dès le prochain projet de loi de finances.

2.- Le Fonds de modernisation de la presse

Issu d'une initiative du prédécesseur de votre actuel rapporteur spécial, M. Jean-Marie Le Guen, l'article 62 de la loi de finances pour 1998 a créé un compte d'affectation spéciale n° 902-32, intitulé « Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale ». La loi de finances pour 2003 a transformé ce fonds en une section d'un compte d'affectation spéciale plus large, étendu au financement du FSER (Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale) par la taxe sur la publicité radiodiffusée et télévisée, substituée à la taxe parafiscale du même nom. Cette modification est sans effet sur le fonds de modernisation de la presse, car les deux sections du nouveau compte d'affectation spéciale sont intégralement disjointes en gestion pour leurs recettes, comme pour leurs dépenses. Cette organisation budgétaire a été maintenue pour 2005.

a) Le projet de budget pour 2005 : encore optimiste en recettes ?

La **taxe sur le hors média (1 % du montant hors TVA)** est due par toute personne physique ou morale assujettie à la TVA dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente est supérieur à 762 000 € hors TVA. Elle est assise sur les dépenses engagées au cours de l'année civile précédente et ayant pour objet la réalisation ou la distribution d'imprimés publicitaires, et les annonces et insertions publicitaires dans les journaux mis gratuitement à la disposition du public

Au regard des évaluations du rendement de cette taxe avancées au moment de la mise en place du dispositif, les représentants de la presse écrite ont fait valoir le point de vue selon lequel **les rendements constatés de la taxe étaient inférieurs aux montants généralement attendus lors de sa création, sans qu'une explication satisfaisante à ce sujet soit fournie** par le ministère de l'économie et des finances.

Comme l'an dernier, et comme les années précédentes, **les perspectives de recette pour 2005 sont optimistes**. Pour 2005, le produit attendu de la taxe a été reconduit à hauteur de **29 millions d'euros**, niveau des estimations de recettes depuis 2002. Or, en 2003, comme en 2002, les recettes effectivement perçues au titre de la taxe sur le hors média ont été **inférieures aux prévisions**. Ainsi, en 2003, les recettes exécutées issues du prélèvement de la taxe d'un montant de 26,7 millions d'euros ont été en retrait de 2,3 millions d'euros par rapport aux recettes prévisionnelles inscrites en loi de finances initiale. Ce décalage est sans doute principalement dû à une conjoncture morose entraînant une baisse des dépenses publicitaires. Déjà en 2002, les recettes exécutées s'étaient élevées à 26,8 millions d'euros, en retrait de 2,17 millions d'euros par rapport aux recettes prévisionnelles.

RENDEMENT DE LA TAXE SUR LES IMPRIMÉS PUBLICITAIRES

(en millions d'euros)

Exercices	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Recettes prévues				29	28,9	29	29
Recettes exécutées	24	24,8	27,02	26,8	26,69		

Source : DDM

S'agissant des **dépenses**, le projet de loi de finances prévoit de ventiler 29 millions d'euros de ressources prévues en 22,32 millions d'euros de subventions, 2,48 millions d'euros d'avances, et 4,2 millions d'euros pour les aides à la distribution des quotidiens nationaux. Ce faisant, le projet reprend la clé de répartition des ressources entre subventions et avances, fixée en loi de finances pour 2003 et 2004 : **90 % destinées aux subventions et 10 % aux avances**.

b) Un bilan insatisfaisant de l'utilisation des ressources disponibles

Jusqu'à la fin 2003, les décisions d'aides se sont traduites par l'octroi de 102,7 millions d'euros de subventions et 8,7 millions d'euros d'avances. La **presse quotidienne nationale a ainsi bénéficié de 25,3 %** des aides (subventions + avances), soit 28,2 millions d'euros, la **presse quotidienne régionale de 52,5 %**, soit 58,4 millions d'euros, la **presse quotidienne départementale de 9,6 %**, soit 10,7 millions d'euros, la **presse hebdomadaire régionale de 10,2 %**, soit 11,3 millions d'euros, et les agences de presse de 2,5 %, soit 2,8 millions d'euros. Cette répartition est globalement stable dans le temps.

BILAN DE L'UTILISATION DEPUIS LA CREATION DU FONDS

(en millions d'euros)

Recettes exécutées cumulées 1998/2003 consacrées aux investissements de modernisation (1)	133,8
Montant d'aides décidées par le ministre 1999/2003	111,4
<i>Dont avances</i>	8,7
<i>Dont subventions</i>	102,7
Solde	22,4
Montant des engagements cumulés 1999/2003	96,4
<i>Dont avances</i>	90,2
<i>Dont subventions</i>	6,2
Solde	37,4
Montant des paiements cumulés	54,5
<i>Dont avances</i>	6,2
<i>Dont subventions</i>	48,3
Solde	79,3

(1) c'est-à-dire déduction faite des aides à la distribution prélevées sur les recettes du fonds.

Source : DDM, calculs Commission des finances

Par ailleurs, après les comités d'orientation du 26 mars et du 25 juin 2004, le montant des subventions accordées en 2003 par le Ministre s'élevait à 13,1 millions d'euros. Celui des avances s'élevait à 1,3 million d'euros. La prochaine réunion du comité d'orientation du fonds de modernisation de la presse aura lieu le 19 novembre 2004.

Le tableau ci-dessus permet de constater plusieurs phénomènes :

– **l'écart est considérable entre les décisions ministérielles et les paiements.** Il s'explique par le fait que les paiements des subventions n'interviennent qu'après la réalisation des investissements par les entreprises. Les subventions sont ainsi payées aux entreprises, en plusieurs tranches, le plus souvent sur plusieurs années, au vu de la réalisation de ces investissements ;

– **le solde entièrement disponible** à la fin 2003 après paiement s'élevait à la modique somme de 79,3 millions d'euros, soit **l'équivalent de trois années et demi de recettes** ;

– le solde disponible **compte tenu des engagements** déjà pris par les décisions du ministre, même sans paiement, ne s'élevait, pour sa part, « qu'à » 37,4 millions d'euros, soit **une année complète** de recettes.

Par ailleurs, il ressort des investigations de votre rapporteur spécial que l'administration n'est pas actuellement en mesure de dire de manière exhaustive quelles sont les décisions prises, même quatre ans après, qui ont été définitivement abandonnées. De plus, les **calendriers** des investissements, et des versements, ne font pas l'objet d'un suivi systématique, et, en tout état de cause, **ne lient pas les entreprises demandeuses.**

Inversement, il semble que les dossiers présentés par les entreprises ne soient pas toujours d'une précision extrême, soit par négligence, soit par souci de présenter des dossiers très en amont de façon à garantir le financement par le fonds, même plusieurs années plus tard, fût-ce au prix de la stérilisation des sommes correspondantes pour d'autres usages plus urgents.

Par ailleurs, il est vrai que les moyens humains de la Direction du développement des médias pour gérer le fonds (deux personnes seulement) ne sont sans doute pas à la dimension de la complexité de la procédure mise en place, semble-t-il en partie à la demande des administrations financières.

En tout état de cause, **le résultat de l'ensemble n'est pas satisfaisant quant à l'utilisation des fonds disponibles**, celle-ci conduisant à un montant de report de crédits de paiements, mais aussi de montants susceptibles d'être encore engagés, clairement excessifs.

Il convient donc que **le suivi des crédits et des opérations soit beaucoup plus fin qu'il n'est aujourd'hui, si l'on veut éviter que la légitimité de l'affectation de la ressource ne soit remise en cause**, compte tenu de la difficulté manifeste à dépenser les montants correspondants. **La nécessité d'une modernisation de la presse ne fait pas question en soi : en revanche, il est urgent de réfléchir aux meilleurs moyens de financer les projets utiles**, soit en assouplissant certaines conditions d'utilisation telles que les plafonds et les taux de participation, soit en se montrant plus exigeant sur le calendrier des projets retenus.

c) La nécessaire amélioration du contrôle et de l'évaluation du fonds

La commission spécifique de contrôle du fonds de modernisation de la presse d'information politique et générale, prévue par le décret originel, a été constituée le 19 février 2001. Elle a initialement décidé de retenir deux axes de travail : le **contrôle des dossiers soldés** du fonds de modernisation de la presse et **l'évaluation de l'impact** économique, industriel et social des projets de modernisation aidés par le fonds. Dans cette optique, la commission a souhaité mettre en place une grille d'analyse des dossiers en vue de faciliter leur examen et de procéder à l'évaluation de l'impact des projets aidés sur la modernisation du secteur.

Deux contrôleurs d'État ont donc été chargés de proposer les modifications nécessaires pour la réalisation de ces objectifs. Cette étude du contrôle d'État a été remise à la DDM et à la commission de contrôle au début de l'année 2003.

Malheureusement, **en dehors de son président**, Conseiller-maître à la Cour des comptes, **la commission ne dispose actuellement d'aucun moyen humain** pour effectuer le travail d'analyse des dossiers au regard de la grille précitée. En conséquence, elle n'a, jusqu'à présent, pu procéder à aucune étude portant sur les dossiers eux-mêmes. Pour lui permettre d'assurer sa mission, le DDM a proposé d'utiliser les crédits du compte d'affectation spécial afin de rémunère le personnel qui serait mis à la disposition de la commission quelques mois par an.

Il est cependant apparu que le décret régissant le fonds tel que rédigé actuellement ne permettait pas ce type de rémunération, d'où la proposition transmise à la direction du budget de **modifier le décret du 5 février 1999 instituant le fonds de manière à ouvrir la possibilité de rémunérer des experts** travaillant pour la commission. **Votre rapporteur spécial regrette le retard pris** dans cette modification d'autant que l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances interdit l'imputation sur les comptes d'affectation spéciale, à l'horizon de 2006, des dépenses de rémunérations, indemnités, salaires, ... Il n'en demeure pas moins que le respect des objectifs de la loi organique relative aux lois de finances passe par une évaluation efficace des effets économiques des ressources du Fonds. **Une autre solution budgétaire doit impérativement être trouvée.**

3.— Le Fonds de modernisation sociale : une innovation indispensable

38 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances pour 2005 pour accompagner la modernisation sociale des entreprises de presse. Ils constituent l'article 10 d'un nouveau chapitre 41-11 « Aides à la modernisation et au transport postal de la presse d'information politique et générale ». **Ces 38 millions d'euros seront répartis de façon égale entre la presse quotidienne nationale et la presse quotidienne régionale.**

Il s'agit **d'un point essentiel** pour la modernisation des entreprises de presse. Celles-ci souffrent en effet de **coût de fabrication beaucoup plus élevés que ses homologues européens**, en grande partie dus à la masse salariale nécessaire. Le problème de **la gestion de la masse salariale est donc le problème premier de la majorité des titres.**

Or la nouvelle organisation du travail, dans le secteur de la prépresse et de l'impression, devrait être source importante de productivité et, de ce fait, générer un nombre conséquent de départs. Des plans sociaux vont donc être nécessaires. L'accompagnement de l'État est indispensable pour leur réalisation dans des conditions acceptables pour l'ensemble des partenaires.

Dans la presse quotidienne **régionale**, des négociations sont **en cours**. Les sur-effectifs sont évalués entre 1.200 et 1.400 personnes. 200 personnes devraient pouvoir faire l'objet d'une formation-reconversion, les autres pouvant bénéficier d'un départ anticipé. Contrairement à la PQN, la négociation se fait au niveau de chaque entreprise.

S'agissant de la presse quotidienne **nationale, un accord-cadre a été signé** le 10 février 2004 par le syndicat de la presse parisienne (SPP) et une partie du syndicat du livre-CGT, après une démarche associant l'ensemble des partenaires. L'accord pose le principe d'**une redéfinition des métiers** sur des bases nouvelles, différente des catégories actuelles (correcteurs, rotativistes, électro-mécaniciens, photogreveurs, maintenance et départ). Des négociations sont en cours afin de définir une nouvelle classification des emplois et les grilles salariales correspondantes et faire ainsi substantiellement évoluer la convention collective de la presse parisienne.

Combien de temps ce fonds a-t-il vocation à durer ? Il est **essentiel qu'un horizon temporel fini lui soit attribué**. Une pérennisation du fonds ne ferait que rajouter une couche à la sédimentation des aides à la presse alors que le dispositif proposé doit permettre aux entreprises de retrouver le contrôle de leur masse salariale. L'État ne doit pas non plus servir de recours systématique en cas de négociations salariales trop difficiles et assurer aux entreprises de presse des subventions de fonctionnement. Aujourd'hui, un horizon de trois ans semble envisagé. Ceci risque d'être un peu court au vu des délais de négociation et de mise en œuvre des accords, surtout pour la presse quotidienne régionale. Une prolongation sur cinq ans doit être étudiée si cela constitue le seul moyen d'atteindre l'objectif fixé par l'État, c'est-à-dire un investissement social situé dans le temps permettant aux entreprises de presse de tirer parti des nouvelles conditions de production pour retrouver des marges de manœuvre.

4.— Les dépenses fiscales

a) Le régime spécial des provisions pour investissement des entreprises de presse

L'article 118 de la loi de finances pour 1997 a reconduit, jusqu'en 2001, en les aménageant, les dispositions de l'article 39 bis du CGI (code général des impôts). Ce dispositif a de nouveau été reconduit pour cinq années à compter de 2002, donc jusqu'en 2007. Il permet aux entreprises de presse, éditant soit un quotidien ou un hebdomadaire départemental ou régional consacré principalement à l'information politique et générale, soit une publication mensuelle ou bimensuelle consacrée pour une large part à l'information politique, d'affecter en franchise d'impôt une partie de leurs profits à des investissements nécessaires à leur exploitation. Les entreprises concernées peuvent ainsi retrancher de leur bénéfice imposable, dans certaines limites, soit les dépenses effectuées au cours de l'exercice pour l'acquisition de tels équipements, soit une provision destinée à leur permettre de faire face au financement ultérieur d'investissements de cette nature.

Ces diverses limites expliquent sans doute le fait que **la moins-value fiscale** pour le budget de l'État, estimée à 150 millions de francs en 1998, **a fortement baissé** depuis pour ne plus représenter, selon les estimations de l'administration fiscale, que 10 millions d'euros en exécution 2004, et 5 millions d'euros en prévision 2005.

b) Le régime particulier de la TVA sur la presse

Le taux super-réduit (2,10 %) de la TVA réservé depuis 1977 aux quotidiens et assimilés a été étendu à tous les périodiques, à compter du 1er janvier 1989, par l'article 88 de la loi n° 87-1060 du 30 décembre 1987. Cette mesure a été, jusqu'à il y a encore peu, mise en cause à plusieurs reprises par la politique communautaire de rapprochement des taux de TVA, et finalement conservée inchangée.

L'imposition à la TVA au taux de 2,10 % des publications de presse représente, par rapport à l'assujettissement au taux réduit de 5,5 %, une dépense fiscale de 193 millions d'euros en 2001, de 204 millions d'euros en 2004 et de **210 millions d'euros prévus en 2005**. En l'occurrence, et contrairement au cas précédent, la croissance de la dépense fiscale ne témoigne naturellement d'aucun effort spécifique de la part des pouvoirs publics, mais **traduit uniquement la croissance du chiffre d'affaires de la presse vendue**, l'aide fiscale étant proportionnelle au montant des ventes.

c) L'exonération de taxe professionnelle

Aux termes de l'article 1458 du CGI, les éditeurs de feuilles périodiques dont la partie littéraire, scientifique ou d'information au sens large forme le corps même de leurs publications et dont, inversement, les annonces et la publicité ne constituent que l'accessoire et, sous certaines conditions, les agences de presse ainsi que les correspondants locaux de presse régionale et départementale, sont exonérés de taxe professionnelle.

Le champ d'application de cette exonération de taxe professionnelle est **relativement large** puisqu'il comprend non seulement les éditeurs de feuilles périodiques (journaux ou revues), les établissements procédant à l'impression et à la diffusion des périodiques lorsque celles-ci sont effectuées par les éditeurs des publications eux-mêmes ou par des sociétés coopératives de presse, mais aussi les agences de presse choisis par arrêté sur proposition d'une commission paritaire.

Le coût de l'exonération est supporté par les collectivités locales, sans compensation par l'État. Celles-ci participent ainsi à l'effort commun en faveur de la presse, à hauteur d'un montant de 180 millions d'euros en 2001, **de 178 millions d'euros en 2003 et de 185 millions d'euros en 2004. La dépense fiscale se réduit, mécaniquement, avec la baisse du poids de la taxe professionnelle de droit commun consécutive à la suppression progressive de la part salariale de l'assiette, devenue complète en 2003.** Cette réduction ne correspond évidemment pas pour autant à une dégradation des conditions de l'exonération spécifique à la presse, mais à une simple diminution de l'avantage relatif : la baisse de la dépense fiscale ne correspond qu'à la réduction de l'écart entre l'application du droit fiscal commun et du droit dérogatoire.

Par ailleurs, ce montant est surestimé, dans la mesure où le chiffrage ne tient pas compte de la taxe d'habitation acquittée par les entreprises de presse sur leurs locaux exonérés de taxe professionnelle.

B.— UN SOUTIEN RENOUVELE A LA DISTRIBUTION

La distribution est bien sur un **facteur essentiel de succès pour la presse** écrite en général, et quotidienne en particulier. Budgétairement parlant, la principale aide à la presse est d'ailleurs une aide à la distribution puisqu'il s'agit de l'aide au transport postal qui a fait l'objet d'un protocole d'accord le 22 juillet dernier. Par ailleurs, le projet de loi de finances propose de prolonger le soutien financier de l'État à la modernisation des nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP).

1.— Des relations « Presse/Poste/État » modernisées

L'an dernier, votre rapporteur spécial avait souligné la nécessité de mener rapidement à bien une modernisation des relations entre la Presse, la Poste et l'État. On ne peut donc que se féliciter de la signature, le 22 juillet dernier, d'un protocole d'accord sur les conditions de prise en charge, d'acheminement, de traitement et de distribution de la presse par la Poste. Les signataires de cet accord sont les dirigeants des syndicats de presse et M. Jean-Paul Bailly, Président du groupe La Poste, les ministres de la culture et de la communication, etc... étant présents à la signature, signe de l'importance que l'État accorde à cette signature historique.

Cet accord, qui succède aux « accords Galmot » (1997-2001), est l'aboutissement des travaux et des échanges engagés dans le cadre de la mission confié à Henri Paul en décembre 2002 pour contribuer à la définition d'un nouveau cadre de relations État/Presse/Poste pour les prochaines années.

Il a pour **ambition de garantir l'avenir du transport postal de la presse** et de faire face aux enjeux qui s'y attachent :

– La Poste, confrontée à l'évolution de son environnement réglementaire, économique de plus en plus concurrentiel, entre dans une phase de forte mutation industrielle et commerciale qui implique un effort important de productivité et une amélioration de son offre de services;

– la presse souhaite développer sa diffusion par une politique d'abonnements à un coût raisonnable et grâce à une bonne qualité de service; de plus, elle bénéficie d'un service public qualifié d'universel, adapté à ses besoins, et souhaite entrer dans une logique de relation commerciale avec La Poste;

– l'État, pour sa part, souhaite continuer à assurer le pluralisme de l'information et veiller sur tout le territoire à l'égalité des titres et des lecteurs en matière de distribution postale.

Pour permettre aux éditeurs de presse et à La Poste une visibilité à moyen terme, **l'accord couvre une période de 4 ans, de 2005 à 2008**. En outre, les évolutions qu'instaure le protocole d'accord doivent intervenir sans bouleversement des repères des acteurs : maintien du principe de paritarisme, périmètre inchangé de la presse à régime réglementé, conservation des principes de tarification introduits en 1997.

a) Les engagements de La Poste

L'accord prévoit une **revalorisation progressive et maîtrisée des tarifs préférentiels** accordés à la presse, nécessaire **pour permettre à La Poste de consolider sa situation financière** dans un contexte marqué par l'évolution de son environnement réglementaire. En contrepartie, l'opérateur postal s'engage à faire **progresser son offre à destination des éditeurs de presse**, en développant des **prestations mieux adaptées à leurs besoins** et en améliorant la qualité du service rendu.

La Poste propose ainsi une **offre de services modernisée**, comprenant une offre de base et des options, qui doit répondre à la fois aux exigences de sa mission d'intérêt général, aux besoins de l'ensemble des éditeurs et aux attentes des différentes familles de presse. S'agissant notamment des **délais de distribution**, La Poste s'engage, à compter du 1 janvier 2006, sur des objectifs progressifs de qualité de service, différenciés par niveau de service.

La Poste s'engage en outre à faire effectuer par un organisme indépendant une mesure périodique des délais de distribution pour chacun des trois niveaux de service de l'offre de base; cette mesure sera validée de façon paritaire par La Poste et les éditeurs de presse.

La Poste s'engage enfin à mettre en œuvre un **dispositif d'indemnisation** des éditeurs en cas de non atteinte des objectifs nationaux de qualité de service ; l'indemnisation est calculée au prorata des plis envoyés dans les départements en cause et selon la grille d'indemnisation ci-dessous, en pourcentage des affranchissements payés.

b) Les engagements des éditeurs

Les éditeurs, dont le rôle est décisif dans la **préparation des envois** de presse qu'ils confient à La Poste, s'engagent sur la conformité de l'adressage, du routage, de la documentation et du dépôt de leurs expéditions : le respect de cet engagement conditionne la maîtrise de la qualité et des coûts des prestations postales qui interviennent en aval.

En matière tarifaire, les éditeurs acceptent la mise en œuvre d'un plan de revalorisation qui, de manière progressive et sur quatre ans, représente **une hausse hors inflation de 21,5 % pour le tarif du service urgent et de 10,4 % pour le tarif du service non urgent**.

c) Les engagements de l'État

Pour répondre à ses objectifs (assurer le pluralisme de l'information et l'égal accès des titres et des lecteurs à l'abonnement postal sur tout le territoire), **l'État accorde une aide au transport et à la distribution postale de la presse.** Cette aide prend deux formes :

– une aide à l'exemplaire, pour la diffusion postale des publications d'information politique et générale et des quotidiens à faibles ressources publicitaires ou de petites annonces, destinée à favoriser le pluralisme de l'information en **préservant l'avantage tarifaire (ciblage) spécialement réservé à ce type de presse.**

L'écart entre le tarif « presse urgente » facturé par La Poste et le coût effectivement supporté par les éditeurs (des publications d'information politique et générale, des quotidiens à faibles ressources publicitaires ou de petites annonces) est compensé par le versement par l'État à La Poste d'un montant forfaitaire par exemplaire distribué.

– Une **aide à l'exemplaire distribué en zones peu denses** pour permettre l'égal accès des citoyens aux publications de presse. Cette aide, versée à La Poste, compense une partie des surcoûts de distribution dans les zones considérées et permet le **maintien d'un tarif péréqué sur l'ensemble du territoire.**

d) Le suivi des accords

Un observatoire, constitué de représentants des différentes parties aux accords, sera mis en place pour en assurer le suivi. Cette instance, qui se réunira au moins une fois au deuxième trimestre de chaque année de la période couverte par les accords, aura vocation à :

– présenter un bilan annuel de la réalisation de l'accord, en étant attentif au respect par les parties de leurs obligations réciproques ;

– proposer l'interruption ou la suspension de l'accord en cas de manquements graves ;

– examiner les situations individuelles des titres qui le saisiraient des conséquences de l'accord, et proposer aux pouvoirs publics, le cas échéant, la mise en œuvre de solutions adaptées ;

– établir, au plus tard en juin 2008, un bilan contradictoire de l'application des accords.

En outre, une réunion sera organisée sous l'égide de l'État, six mois au moins avant la fin de la période couverte par les accords, afin d'examiner les conditions de sortie du système tarifaire et d'aides publiques établi dans le cadre du présent protocole, compte tenu notamment de l'évolution de l'environnement économique et concurrentiel, et d'envisager en tant que de besoin la mise en place d'un dispositif d'accompagnement spécifique.

Bien que réduite par rapport aux années précédentes, **l'aide au transport postal reste le principal poste budgétaire d'aide à la presse**, puisque 242 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances. Ainsi qu'évoqué déjà plus haut, il est donc indispensable que **l'intégralité de cette aide figure au sein du programme « Presse »** de la mission « médias » et non dans le programme « Développement des entreprises » de la mission « Développement et régulation économiques » comme c'est prévu aujourd'hui.

Le projet de loi de finances fait un premier pas dans cette direction puisque 66 millions d'euros ont été transférés vers un nouveau chapitre d'aides à la presse sur les services généraux du Premier ministre. Cette disposition est insuffisante puisque 176 millions d'euros restent inscrits sur le chapitre 44-80 du ministère de l'Économie, des finances et de l'Industrie. En outre, ce **partage de la dotation risque de provoquer des difficultés de gestion totalement inutiles.**

2.- L'aide au portage : un développement et un soutien encore insuffisants

En France, la vente au numéro, favorisée par la loi Bichet du 2 avril 1947, et l'abonnement postal, favorisé par les aides publiques, constituent les deux formes de diffusion les plus couramment utilisées. Leur efficacité a longtemps rendu moins nécessaire le recours au portage.

Le portage a néanmoins acquis, ces dernières années, une importance croissante dans la distribution de la presse écrite. Actuellement, il constitue indéniablement un **aspect important de la modernisation du secteur.**

Ce mode de diffusion, très utilisé en Europe du nord ou au Japon, où il est le premier mode de diffusion (60 % au Danemark, 67 % en Allemagne, plus de 90 % aux Pays-Bas, en Irlande, en Suisse ou au Japon), reste encore **peu développé en France**. Grâce notamment à l'aide de l'État, le recours au portage a cependant progressé ces dernières années. Ainsi, en 2002⁽¹⁾, toutes familles de presse confondues, **16,7 % des exemplaires diffusés** sont parvenus à leurs lecteurs **par portage** (contre 16,3 % en 2001, 15,6 % en 2000, 14,8 % en 1999 et 14,4 % en 1998). **Pour l'ensemble des quotidiens**, ce pourcentage s'élevait à **28 %** en 2001 (contre 26 % en 2000, 25,8 % en 1999 et 25 % en 1998). **Pour la presse quotidienne, la diffusion par portage, qui permet une livraison en temps et en heure, revêt une importance stratégique.** La presse quotidienne nationale a également largement bénéficié de cette évolution, puisqu'en 2001⁽¹⁾, 15,6 % de ses exemplaires diffusés l'ont été par portage, contre 9,6 % en 2000, 7,6 % en 1999, et 6,2 % en 1998.

Pour l'année 2004, le fonds d'aide au portage a été doté de 8,25 millions d'euros. 25 % de la dotation sont destinés à aider le stock d'exemplaires portés, 75 % sont destinés à récompenser la progression sur les deux années antérieures à l'année d'attribution de l'aide.

(1) Derniers chiffres disponibles.

Pour l'exercice 2004, 2,06 millions d'euros doivent être répartis au titre de **l'aide au stock**. Les subventions ont été calculées sur la base d'un taux unitaire de subvention résultant du rapport entre cette dotation et le nombre total d'exemplaires portés par les bénéficiaires en 2003.

Au titre de **l'aide au développement**, 6,2 millions d'euros vont en principe être alloués en fonction des exemplaires supplémentaires portés en 2001 et 2002 d'une part, entre 2002 et 2003, d'autre part. Conformément au décret précité, 40 % de la progression 2001-2002 et l'ensemble de la progression 2002-2003 ont été prises en compte pour le calcul des aides. Pour ne pas pénaliser les bénéficiaires, en cas de diminution du nombre d'exemplaires, ce nombre est ramené à zéro. Les valeurs négatives ne sont pas prises en compte. La progression est donc favorisée, sans que pour autant les éditeurs – dont le nombre d'exemplaires portés baisse – soient pénalisés.

Au total, 66 quotidiens bénéficient de l'aide en 2004, à savoir :

- 8 quotidiens nationaux bénéficient de 0,6 millions d'euros, soit 8 % au total ;
- 35 quotidiens régionaux bénéficient de 6 millions d'euros, soit 72,4 % du total ;
- 23 quotidiens départementaux bénéficient de 1,6 millions d'euros, soit 19,6 % du total.

En 2005, le fonds d'aide au portage ne sera doté que de 8,25 millions d'euros. Votre rapporteur spécial regrette cette stagnation de la dotation qui ne permettra probablement pas un développement suffisant du portage.

Il est également regrettable que les éditeurs de presse n'utilisent pas toutes les ressources du Fonds de modernisation de la presse pour mener à bien des investissements en vue du développement du portage. En effet, en vertu du décret du 5 février 1999 modifié, le Fonds de modernisation permet d'aider des investissements consacrés à assurer la diffusion des publications auprès des nouvelles catégories de lecteurs. A ce titre, la presse peut donc obtenir des fonds, dans la limite de 40 % des dépenses éligibles, des subventions et des avances pour soutenir ses investissements en vue du développement du portage. Toutefois le comité d'orientation du Fonds n'a pas eu à se prononcer en 2003 ni lors des deux premières réunions de 2004 sur des demandes d'aides relatives au portage. Ce manque d'initiative de la part des éditeurs est particulièrement regrettable.

Enfin, il semble **souhaitable de modifier la répartition entre la partie du fonds consacré au développement (aujourd'hui de 75 %) et celle consacrée au stock (25 %) pour aller vers un rééquilibrage à 50/50**. Cette clef de répartition a permis à la presse quotidienne nationale, en retard sur ce point par rapport à la presse régionale, de rattraper en partie ce retard. Désormais, il convient d'aider les éditeurs à conserver leur stock de clients bénéficiant du portage, ce qui demande également des investissements lourds.

3.– L'aide à la modernisation des NMPP : un engagement fort de l'État

La transformation du paysage de la distribution de la presse en France, s'agissant en particulier de **la vente au numéro (qui représente 64 % des ventes effectives et 49 % du tirage total de la presse)** a été au centre des discussions de la table ronde sur la distribution de la presse, réunie sous l'égide du Conseil supérieur des messageries de presse en 2001. Cette table ronde a permis la réaffirmation de l'attachement au système mis en place par la **loi du 2 avril 1947, dite «Bichet »**, pour la vente au numéro, tout en préparant les évolutions nécessaires. **Les principes de cette loi** (liberté de diffusion de la presse, solidarité des titres regroupés au sein de coopératives, liberté d'accès au réseau de distribution, égalité de traitement) **permettent notamment la mise en commun de moyens industriels et logistiques bénéficiant à tous les intervenants du circuit de la presse et doivent donc être préservés.**

Or, l'équilibre de ce système coopératif est aujourd'hui fragilisé. Les coûts propres à la distribution des quotidiens vendus au numéro sont en effet assumés par une seule société de messagerie (les NMPP), qui supporte depuis plusieurs années d'importants déficits du fait des contraintes logistiques et d'urgence spécifiquement attachées à cette activité, ainsi que des conditions d'emploi et de rémunération propres à la presse parisienne.

C'est la raison pour laquelle, à l'issue d'une large concertation au sein de la profession et de discussions avec les pouvoirs publics, le Gouvernement a décidé en 2002 de créer une aide à la distribution des quotidiens nationaux d'information politique et générale, afin de conforter le système coopératif de distribution de la presse au numéro. Il s'agissait plus précisément d'accompagner le plan de modernisation mis en œuvre par les NMPP pour la période **2000-2003**, en **prenant en charge une partie des surcoûts spécifiques occasionnés par le traitement des quotidiens nationaux** d'information politique et générale, lesquels concourent tout particulièrement à la défense du pluralisme et de la diversité de l'information.

Le dispositif ainsi mis en place devait arriver à échéance en 2004. Il paraît toutefois nécessaire de poursuivre les efforts engagés afin de ramener le coût de distribution des quotidiens à un niveau soutenable et de préserver l'équilibre du système coopératif de distribution de la presse dont les NMPP sont le noyau. **La reconduction de l'aide à la distribution a donc été décidée pour trois ans** pour soutenir le nouveau plan de modernisation que les NMPP prévoient de mettre en œuvre pour la période **2004-2007**.

a) Les résultats positifs du premier plan de modernisation

D'un point de vue qualitatif, le plan de modernisation des NMPP a été mis en œuvre conformément au calendrier et aux orientations initialement retenus.

Le **volet social** concernait tous les établissements de l'entreprise et toutes les catégories de personnel. L'effectif total des NMPP est passé de 2.425 personnes au 31 décembre 1999 à 1.685 personnes fin 2003, soit 740 suppressions de postes

dont 272 durant la seule année 2003. Dans l'ensemble constitué par les NMPP, SOPARDIS (filiale des NMPP assurant la distribution à Paris des journaux du soir) et SRQP (filiale des NMPP assurant les abonnements postaux de certains quotidiens), la baisse d'effectifs atteint au total 774 personnes sur quatre ans. Ce nombre inclut 622 cessations d'activité de travailleurs salariés (CATS) correspondant à l'accord conclu en 2001 qui permet le départ en préretraite de tout salarié de plus de 55 ans sur la base du volontariat.

Le **réseau des dépositaires** (niveau 2) a été **restructuré**, avec la suppression de 151 dépôts entre 2000 et 2004 (ce qui porte à 192 le nombre des dépositaires en fin de période) et la baisse progressive du taux de rémunération de base de 8 à 7,2 % au 1^{er} janvier 2004.

Un certain nombre de **mesures** ont été prises **en direction des diffuseurs**, notamment la signature en septembre 2001 d'un accord avec l'Union nationale des diffuseurs de presse (UNDP) portant à 15 % la rémunération des diffuseurs qualifiés (soit un effort financier pour les NMPP de 3,4 millions d'euros en 2001 et 5,5 millions d'euros en 2002), et la mise en place d'un plan d'urgence en faveur des kiosquiers parisiens (la contribution des NMPP s'élevant à 165 000 euros).

Les négociations relatives à la **réforme de Paris diffusion presse** (PDP), département des NMPP précédemment chargé de la distribution de la presse à Paris et dans sa proche couronne, ont pu **aboutir fin 2003** à la signature d'un accord avec les principaux syndicats concernés ; cet accord porte notamment sur la création d'une nouvelle structure, la Société presse Paris service (SPPS), filiale des NMPP qui se substitue à PDP à compter du 1^{er} janvier 2004.

b) L'impact financier décevant de la réforme

En ce qui concerne l'impact financier du plan de modernisation des NMPP, il convient d'observer que les **économies structurelles** permises par les réformes mises en œuvre sont restées **en deçà de l'objectif initialement fixé** : le taux de réalisation des économies prévues était ainsi estimé à 57 % fin juin 2003.

Par ailleurs le déficit de la branche « quotidiens », compte non tenu des charges indirectes et de l'aide publique, est passé de 24,6 millions d'euros en 1999 à 37,4 millions d'euros en 2003, soit un creusement de 52 %. Le montant de l'aide publique à la distribution des quotidiens nationaux (12,19 millions d'euros) a toutefois permis de ramener cette perte à 25,2 millions d'euros en 2003.

Cette dégradation du résultat de la branche est principalement due :

– d'une part, à l'érosion des **ventes de quotidiens** (qui passent en valeur de 696,4 millions d'euros en 1999 à 584,8 millions d'euros en 2003, soit **un repli de 16 %**), elle-même liée aux difficultés du réseau des diffuseurs (niveau 3) ;

– d'autre part, à l'impact financier des baisses de barèmes, dont le coût cumulé pour les NMPP atteint 17,2 millions d'euros en 2003 ;

– enfin, à l'**insuffisante baisse des charges** directes et semi-directes, qui n'ont déchu que de 11,9 % (17,7 millions d'euros) entre 1999 et 2003. Cette résistance à la baisse des charges d'exploitation s'explique largement par la progression des coûts de transport, et par le retard pris dans la réforme de PDP.

La persistance d'un fort déficit lié à la distribution des quotidiens reste en tout état de cause très préoccupante.

c) Perspectives d'évolution des NMPP

Toutes branches d'activité confondues, les NMPP enregistrent en 2003 un déficit net de 6,2 millions d'euros (aide publique comprise). En l'absence de nouvelle réforme, ce résultat devrait connaître une dégradation sensible durant la période 2004-2007. Dans ce contexte, les NMPP ont amorcé la mise en œuvre d'un nouveau plan de restructuration pour la période 2004-2007, auquel est assigné un double objectif :

- restaurer l'équilibre d'exploitation de l'entreprise à l'horizon 2007 ;
- maintenir à un niveau acceptable le déficit structurel de la branche « quotidiens ».

La réforme envisagée traduit principalement la volonté de recentrer les NMPP sur leur activité de société de messagerie (niveau 1) et sur les services à forte valeur ajoutée, tout en rationalisant les schémas logistiques et organisationnels afin de dégager des marges de productivité et d'opérer certains rapprochements de structures.

Selon les NMPP, l'impact positif des réformes envisagées sur le compte d'exploitation de l'entreprise serait de 26,6 millions d'euros en fin de plan, ce qui permettrait de dégager un bénéfice d'exploitation de 3 millions d'euros en 2007. Le déficit d'exploitation propre à la branche « quotidiens » devrait toutefois rester préoccupant à l'horizon 2007 (26,7 millions d'euros selon l'estimation des NMPP), ce qui plaide en faveur du **maintien de l'aide publique : sa non-reconduction risquerait en effet de précipiter le départ de la presse magazine, l'éclatement des NMPP et plus généralement du système de distribution de la presse issu de la loi Bichet.**

d) L'aide à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale mise en place depuis 2002

Comme on l'a vu, le décret du 25 avril 2002 a institué une aide à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, avec pour objectif d'accompagner le plan de modernisation mis en œuvre par les NMPP pour la période 2000-2003. L'État s'est ainsi engagé sur une aide de 12,19 millions d'euros par an pendant trois ans (2002 à 2004).

Il a financé cette aide en dégageant des crédits budgétaires (900.000 euros en 2003, 2,55 millions d'euros en 2004) mais aussi en effectuant **des prélèvements sur le Fonds de modernisation de la presse** (à hauteur de 11,3 millions d'euros en 2003 et de 9,65 millions d'euros en 2004), **pratique budgétairement discutable mais qui permet d'utiliser des ressources « dormantes »**.

Le Gouvernement a donc décidé d'accompagner budgétairement le nouveau plan de modernisation des NMPP sur les trois années à venir. Cet effort sera même **supérieur puisque la dotation annuelle passera de 12,19 à 12,7 millions d'euros**. Le financement de cette aide sera **également plus équilibré** et fonctionnera moins que par le passé les ressources du fonds de modernisation de la presse : seuls 6,2 millions d'euros seront prélevés et 6,5 millions d'euros sont prévus sur le chapitre 41-11 nouveau des services du Premier ministre.

4. Les autres aides à la distribution

Un certain nombre d'autres fonds participent à l'aide à la distribution de la presse, un certain nombre d'entre eux bénéficiant d'ailleurs en partie aux NMPP.

LES AIDES PUBLIQUES AU PROFIT DES NMPP (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002	2003	Évolution 2003/1999 (en %)
Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger et assimilés	1.852.256	2.001.227	2.025.743	2.045.999	2.046.000	10,3
SNCF (2)	525.766	374.229	315.754	326.377	262.977	- 50,3
Total hors aide à la distribution	11.019.977	8.223.589	8.139.204	8.075.821	8.277.366	- 24,5
Total hors aide à la distribution	13.397.999	10.599.045	10.480.700	10.448.197	10.586.343	- 21,0
Aide à la distribution	—	—	—	12.195.451	12.195.951	—
Total général	13.397.999	10.599.045	10.480.700	22.643.648	22.782.294	70,0

(1) Aide versée à la société SEREFAX détenue à 49 % par les NMPP.

(2) Estimation de la part de l'aide (HT) versée à la SNCF correspondant au tonnage des titres NMPP.
de versée aux éditeurs de quotidiens en contrepartie de majorations de barème au profit des NMPP.

Source : DDM.

a) Les compensations des réductions tarifaires accordées par la SNCF

Objet de l'aide : La SNCF accorde, pour leur transport, des réductions de tarifs aux publications de presse, compensées par le budget de l'État. En 2000, la

convention passée avec la SNCF a fixé le taux de prise en charge par l'État à 60 % pour les quotidiens et à 19 % pour les périodiques.

Créée le 14 mai 1948, l'aide au transport de la presse par la SNCF permet à la société de transport, depuis 50 ans, d'assurer un service de livraison de la presse entre messageries et dépositaires de presse à un tarif réduit, appelé tarif « GV 32 ».

En l'occurrence, le dispositif repose sur **le versement d'une subvention versée annuellement par l'État à la SNCF**, en compensation de la réduction de tarif qu'elle accorde aux messageries de presse, réduction de tarif qui est ensuite répercutée par les messageries de presse dans les tarifs qu'elles proposent **aux éditeurs** pour le transport de leurs titres.

De 1948 à 1988, l'aide accordée par l'État à la SNCF pour son activité de transport de la presse n'était encadrée par aucune convention et l'État prenait en charge 50 % du coût du transport. Depuis 1988, une convention signée par l'État et la SNCF fixe le taux de prise en charge par l'État du coût du transport de la presse. Ce taux a été, depuis le début des années 90, diminué à plusieurs reprises pour tenir compte de la baisse régulière de la dotation affectée à cette aide.

En vertu de la convention signée entre l'État et l'établissement public pour 2003, une somme de 10,8 millions d'euros a été versée à la SNCF pour 2003. A titre d'information, on peut rappeler que, depuis l'année dernière, l'État n'est plus débiteur de la SNCF au titre d'exercices antérieurs.

À la demande de la direction du développement des médias (DDM), un audit a été réalisé par le cabinet KPMG au premier semestre 2003. Il a d'abord permis de mettre en évidence une inadéquation grandissante entre la structure du tarif GV32 et l'évolution des moyens mis en œuvre par la compagnie pour satisfaire les exigences de qualité de service toujours croissantes de ses clients. Il a par ailleurs **confirmé le caractère déficitaire de l'activité pour la SNCF**. Sur la base des données d'exploitation, ce déficit, après subvention de l'État, aurait été de 6,6 millions d'euros en 2002 (21,4 % des produits) et de 7,6 millions d'euros en 2003 (22,5 % des produits).

Une réforme est actuellement en cours **afin de remédier aux lacunes du système actuel et de recentrer le dispositif sur le transport des quotidiens**. Une nouvelle convention entre l'État et la SNCF est donc en cours de négociation.

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

Objet de l'aide : Cette aide est destinée aux quotidiens, ainsi qu'aux titres qui bénéficiaient antérieurement de l'allègement des charges de transmission par fac-similé (notamment Le Canard enchaîné, pour un montant très limité). Elle permet de rembourser jusqu'à 50 % des dépenses de transmission par fax vers les imprimés décentralisées de province.

Cette aide, dont la création remonte à 1951, avec une extension au fac-similé introduite en 1977, voit son volume légèrement augmenter à 616.067 euros (contre 610.000 euros en loi de finances initiale pour 2004).

En vue d'accompagner les mutations profondes que connaît actuellement le secteur de l'impression décentralisée, il est apparu nécessaire de réformer, dès 2004, l'aide à la transmission par fac-similé des quotidiens pour leur impression décentralisée.

C'est ainsi que le décret n° 2004-595 du 22 juin 2004 a refondu cette aide **en ne la limitant plus au seul aspect de la transmission par fac-similé, mais en l'élargissant à l'ensemble du système** : l'instauration d'une aide à l'impression décentralisée des quotidiens doit ainsi permettre de couvrir toute la chaîne de fabrication des journaux nationaux en province.

Cette réforme est en cours de mise en œuvre.

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

Objet de l'aide : Le Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger vise à faciliter la diffusion des publications contribuant au rayonnement de la langue, de la pensée et de la culture françaises, en attribuant des subventions permettant d'abaisser le prix de vente par la prise en compte partielle des frais de transport, de prospection et de promotion, ainsi que de certains abonnements gratuits ou à prix réduit.

Les bénéficiaires de ce fonds peuvent être des éditeurs individuels ou des organismes collectifs de promotion des ventes. Le fonds est ouvert aux magazines.

Les NMPP (Nouvelles messageries de la presse parisienne) assurent le transport à l'étranger de l'ensemble des ventes au numéro de la presse française, et reçoivent à ce titre un peu plus de 2 millions d'euros chaque année, soit 55 % du total, pour réduire le coût du transport aérien.

L'association Unipresse collecte pour sa part des abonnements lors de manifestations auxquelles elle participe, permettant ainsi la présence de la presse française sur des marchés parfois peu rentables, où, *a priori*, les éditeurs adhérents ne s'exporteraient pas sans l'intervention de cette structure. Unipresse reçoit 18 % des crédits (673.000 euros en 2002).

Enfin, les éditeurs individuels peuvent prétendre au fonds, mais à condition de justifier, dans leur dossier de demande d'aide, de parts de marché à l'étranger et d'un plan de promotion sérieux. En 2003, 56 dossiers ont reçu un total de 986.000 euros.

Les mutations profondes du secteur de la presse et les bouleversements du paysage géopolitique mondial, avec notamment la récente adhésion de dix nouveaux États à l'Union européenne, ont rendu **nécessaire une adaptation des**

conditions de fonctionnement de ce fonds. Tout en lui conservant son objet actuel, il est prévu de :

– mieux définir les actions subventionnées en créant deux sections : l'une destinée à aider le transport des titres à l'étranger, l'autre ciblée vers les actions de promotion des ventes à l'étranger ;

– instituer, au titre de la seconde section, un plancher de diffusion et de dépenses de promotion afin de limiter le saupoudrage ;

– cibler prioritairement une ou plusieurs zones géographiques.

Afin de mener à bien ces objectifs, le projet de loi de finances prévoit de doter ce fonds de 3 millions d'euros.

C.– LA DIFFUSION : UN SECTEUR VITAL MAIS EXTREMEMENT FRAGILE

Alors que les diffuseurs de presse occupent une place essentielle dans le réseau de distribution de la presse écrite en France, contribuant ainsi à maintenir les conditions d'exercice de la liberté d'expression, du pluralisme et du débat démocratique, **leur situation économique ne cesse de se dégrader depuis plusieurs années.** Dans ce contexte, les professionnels concernés ont approuvé la mise en œuvre **d'un plan** visant à consolider, à moderniser et à développer le réseau de vente de la presse, plan auquel participeront les pouvoirs publics. Une somme de 3,5 millions d'euros, inscrites au budget des services généraux du premier ministre, est ainsi mobilisée en 2005 pour aider les diffuseurs à réaliser les investissements nécessaires à la modernisation de leur point de vente, notamment pour l'adaptation des linéaires et du matériel de vente.

1.– La situation préoccupante des diffuseurs de presse

L'érosion du réseau de vente est continue: on dénombre 29.165 points de vente à l'heure actuelle, contre 34.737 en 1995, soit **une baisse de 16 % en moins de neuf ans**, avec 202 suppressions nettes intervenues durant la seule année 2003.

Les conditions de travail sont difficiles : l'amplitude moyenne quotidienne d'ouverture d'un kiosque est de 13h30 et la moyenne hebdomadaire d'ouverture de 80 heures. A ces contraintes horaires s'ajoute la pénibilité des tâches matérielles, un diffuseur spécialisé consacrant quotidiennement 4 à 5 heures aux seules opérations de mise en place des produits et de gestion des stocks et des invendus. L'augmentation du nombre et du volume des produits à traiter, qui engendre un encombrement croissant des linéaires, contribue largement à la dégradation des conditions de travail. Ainsi, à Paris, 90 des 400 kiosques à journaux restent fermés faute de repreneur.

Les rémunérations stagnent à un niveau relativement faible. Les **taux de rémunération** actuellement pratiqués sont désormais très proches des plafonds fixés par le décret n° 88-136 du 9 février 1988 (avec par exemple **15 % de la**

valeur des ventes pour un diffuseur qualifié en province). Pour autant qu'une comparaison soit possible, ils demeurent en tout état de cause sensiblement inférieurs à ceux constatés chez nos voisins européens : plus de 25 % en moyenne en Grande-Bretagne, entre 20 et 25 % en Italie, plus de 20 % en Allemagne.

2.– Un nouveau plan de consolidation et de dynamisation du réseau

C'est dans ce contexte alarmant qu'une table ronde, organisée le 12 janvier 2004 à l'initiative du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), a réuni 70 professionnels représentant les éditeurs, les sociétés de messagerie, les dépositaires et les diffuseurs, en présence du ministre de la culture et de la communication venu soutenir cette démarche. Cette table ronde a débouché sur la formation d'un groupe de travail. Les premières orientations d'un plan visant à consolider, à moderniser et à développer le réseau des diffuseurs ont été présentées en mars 2004 lors du congrès de l'Union nationale des diffuseurs de presse (UNDP). L'architecture de ce plan, dont la mise en œuvre devrait commencer à compter du 1er janvier 2005, a été précisée le 30 juin dernier par le président du CSMP.

La réforme envisagée, unanimement soutenue par les éditeurs et les sociétés de messagerie, comporte quatre volets.

Premier volet: adoption d'une **définition actualisée des produits de presse**, afin de prendre en compte les évolutions intervenues depuis 1992, date de la précédente décision du CSMP en la matière.

Cette nouvelle définition, qui intègre et régit le développement des suppléments et des hors-série des titres de presse, a été présentée aux coopératives de presse pour une application au 1 octobre 2004. Le Conseil supérieur des messageries de presse a également défini les différentes catégories de produits hors presse (encyclopédies, produits multimédia, assimilés librairie et para-papeterie), préconisant qu'ils soient traités dans des conditions équilibrées par rapport aux produits presse.

Deuxième volet : réforme de la pratique professionnelle, destinée à **améliorer les conditions d'exercice du métier de diffuseur**. Ce volet comprend trois axes :

– la régulation des flux, par des règles de limitation des titres sans vente et de réduction des quantités excédentaires ;

– l'ajustement des durées de vente aux besoins des titres et de leur clientèle, par une faculté ouverte aux diffuseurs de retourner les excédents de marchandise à l'expiration d'une durée de vente incompressible ;

– l'amélioration et la simplification des procédures de gestion, notamment dans les domaines comptable et financier.

Les mesures ainsi proposées par le CSMP ont été validées début juillet 2004 par les éditeurs. Le document devra être examiné par les coopératives de presse, dont les assemblées générales doivent se tenir prochainement ; celles-ci auront la charge de définir les conditions concrètes d'application de ces mesures avec les organisations professionnelles du réseau de vente.

Troisième volet : revalorisation, étalée sur cinq ans, de la rémunération des diffuseurs spécialistes (c'est-à-dire dont la vente de presse est l'activité principale). La revalorisation se fera selon des modalités prenant en compte trois critères :

- la performance commerciale du diffuseur, évaluée par la croissance de son chiffre d'affaires sur les ventes de presse, relativement à son environnement
- l'informatisation du point de vente et la remontée d'informations vers les éditeurs;
- le service apporté à la clientèle, notamment à travers la capacité d'exposition du point de vente.

Le coût de ce dispositif, évalué à environ 30 millions d'euros par an en rythme de croisière (la montée en charge étant prévue sur cinq ans), devrait être pris en charge par la filière ; les modalités de financement doivent être validées par les éditeurs sur proposition du CSMP. L'appréciation des critères retenus pour la revalorisation des rémunérations doit intervenir pour la première fois le 31 décembre 2004, pour un premier versement en mars 2005.

Plus précisément, l'augmentation des rémunérations devrait concerner une population-cible incluant d'une part, les quelque 14 000 diffuseurs qualifiés au sens du précédent plan de revalorisation (mis en œuvre entre 1994 et 2001) et d'autre part, environ 1 700 diffuseurs exerçant leur profession dans les grandes villes et remplissant certains des critères retenus pour ce même plan, soit une population totale de l'ordre de 15 700 diffuseurs.

Quatrième volet : aide à la modernisation des espaces de vente et à l'informatisation du réseau (en cohérence avec les critères retenus pour la revalorisation des rémunérations). **C'est ce volet, essentiel, que les pouvoirs publics se sont engagés à soutenir.**

3.– Une situation fragilisée par le statut des diffuseurs vis-à-vis de la taxe professionnelle

Si une part appréciable des charges d'exploitation des diffuseurs de presse est maîtrisée (sous la réserve des loyers, dossier très sensible, particulièrement en centre-ville, et du poste salaires et charges), une attention particulière doit être portée à l'évolution des charges fiscales.

Votre rapporteur spécial avait d'ailleurs proposé **l'an dernier un amendement, adopté par le Parlement, permettant** aux collectivités locales qui

le souhaitent de consentir **un abattement de taxe professionnelle aux diffuseurs**. Les diffuseurs ont donc procédé à des envois de courrier et de dossier afin de sensibiliser les collectivités locales à cette nouvelle possibilité. Selon les chiffres recueillis par votre rapporteur spécial, 2 conseils régionaux, 17 conseils généraux, 46 collectivités ou communautés de communes ont voté un abattement en faveur des diffuseurs de presse. **Ce sont ainsi 7.542 marchands de journaux qui bénéficieront d'un allègement** de leur taxe professionnelle pour 2005. Pour ces derniers cela représentera un allègement de charge fiscale à hauteur de 1,2 millions d'euros.

Ce bilan est positif mais encore insuffisant. D'autant que l'essentiel de la taxe professionnelle bénéficie aux communes et que très peu de grandes villes ont, à ce jour, répondu favorablement à la demande des diffuseurs. Votre rapporteur spécial suivra avec une grande attention l'évolution de ce dispositif.

Les diffuseurs sont par ailleurs confrontés à une autre difficulté d'ordre fiscal du fait d'un changement de doctrine de la part de l'administration fiscale. Votre rapporteur rappelle que la loi Bichat du 2 avril 1947 a posé les fondements d'un système largement dérogatoire au droit commun, ce afin de garantir la libre diffusion de la presse. Le législateur a souhaité organiser une relation la plus directe possible entre l'éditeur et son lecteur. Dès lors, toute l'organisation du système de distribution de la presse a été pensée autour de ces deux acteurs. Entre eux, les autres intervenants ont vocation à s'effacer. **C'est pour assurer la neutralité de la distribution qu'ont été posées les règles** régissant cette dernière : libre accès au réseau de vente, agents de la vente agréés, prix de vente imposé, obligation de l'exposition et, bien sûr, **transfert direct de propriété de l'éditeur au lecteur**.

Si cet édifice juridique original remplit pleinement son objectif au service de la liberté de la presse, il repose néanmoins largement sur une fiction. Si on se place du point de vue économique, sur le plan de la réalité de son métier et de la prestation qu'il assure, **le diffuseur de presse s'apparente à un commerçant et non à un intermédiaire du commerce**.

C'est cette réalité économique qui amenait l'administration fiscale à appliquer aux diffuseurs de presse le régime général d'imposition à la taxe professionnelle, c'est-à-dire que la base imposable était déterminée en fonction de la valeur locative de leurs biens professionnels et de 18 % des salaires.

Or, arguant du fait que, pour la vente de la presse, les diffuseurs étaient commissionnés, certains centres des impôts ont décidé, sous la forme d'un rappel, que la taxe professionnelle des diffuseurs de presse devait être déterminée, comme pour les professionnels libéraux, selon le régime prévu à l'article 1467-2 du Code général des impôts, dit régime des recettes.

Cela revient à ce que le régime d'imposition du diffuseur de presse à la taxe professionnelle est différent suivant que le montant des commissions est ou non

supérieur au montant des ventes réalisées concomitamment dans le magasin (librairie, papeterie...) : si les commissions sont inférieures aux ventes, la taxe professionnelle reste déterminée selon les règles du régime général ; si elles sont supérieures aux ventes, elle est calculée selon le régime des recettes à savoir, la valeur locative des locaux professionnels et 10 % du montant total des recettes.

Certains diffuseurs de presse, en l'occurrence les plus spécialisés, ont donc été confrontés à des augmentations très importantes du montant de leur taxe professionnelle, certains redressements pouvant même entraîner le dépôt de bilan de l'entreprise. Potentiellement, cette mesure est susceptible (aujourd'hui, tous les centres des impôts ne la pratiquent pas) de concerner 13.400 diffuseurs.

Votre rapporteur spécial vous proposera donc un amendement permettant de revenir à la situation antérieure. En effet, si le diffuseur de presse a bien, juridiquement, la qualité de mandataire de presse, celle-ci n'est en rien représentative de la réalité des conditions d'exercice de son activité professionnelle.

Celle-ci s'apparente beaucoup plus à celle d'un commerçant et, de plus à un commerçant, sur lequel pèse des contraintes particulièrement lourdes : engagement à accepter tout type de presse, présenter et exposer au public l'ensemble des fournitures de presse qui lui sont confiées, obligation d'observer la plus stricte impartialité dans la présentation de la presse, obligation de disposer d'un stock physique important pour respecter le principe de la rencontre entre l'offre éditoriale périodique et le lecteur.

III.- L'AGENCE FRANCE PRESSE : UNE MODERNISATION A CONFIRMER

L'Agence France Presse, créée à l'unanimité de la représentation nationale en 1957, constitue un outil exceptionnel au service de la francophonie. Il s'agit en effet de la seule agence mondiale non-anglo-saxonne et elle contribue de façon très forte au pluralisme de l'information.

La situation internationale récente l'a encore démontré puisque la couverture par l'AFP de la guerre en Irak a permis une approche différente de ce conflit de celles des deux autres agences mondiales.

Dans une situation financière difficile, l'AFP a conclu, le 20 novembre 2003, avec l'État **un contrat d'objectifs et de moyens couvrant la période 2004-2007 : l'État s'engage à maintenir une progression de ses abonnements supérieurs à l'inflation tandis que l'AFP promet un retour à l'équilibre financier** d'ici la fin du contrat d'objectifs et de moyens, grâce à au développement de ses recettes commerciales et un effort soutenu de maîtrise de sa gestion.

Malgré ces perspectives, l'AFP vient de connaître un conflit social long de près de deux semaines qui, s'il s'est soldé par un accord, traduit un malaise

persistant au sein de l'entreprise alors que le contrat d'objectifs et de moyens doit justement permettre une mobilisation de l'ensemble des salariés de l'entreprise.

A.— UNE SITUATION FINANCIERE ENCORE TRES DEGRADEE EN 2003

Ce précieux outil qu'est l'AFP est aujourd'hui dans une situation financière très difficile : elle vient de traverser une crise financière très importante, conséquence d'une gestion hasardeuse entre 1997 et 2001.

1.— Un très lourd héritage

Jusque là, l'AFP avait toujours été capable d'accroître son chiffre d'affaires, certes à un rythme irrégulier, mais toujours positif et en moyenne très significatif, et non uniquement imputable au relèvement des tarifs des clients français. La hausse des recettes commerciales avait ainsi permis à l'AFP de dépendre de moins en moins des abonnements de l'État, dont la part du chiffre d'affaires était revenue progressivement de 48,2 % en 1993 à 37,8 % en 2002.

Votre rapporteur spécial se contentera, à cet égard, de rappeler son analyse des années précédentes, qui l'avait conduit à relever que l'AFP avait à gérer les conséquences financières de la **création globale de 218 postes en 18 mois, représentant 10 % des effectifs**, résultant à la fois du lancement d'un plan de développement finalement avorté, et des modalités favorables du passage aux 35 heures. **Le ratio de la masse salariale sur le chiffre d'affaires s'en est trouvé porté de 65,6 % en 1998 à 70,4 % en 2000**, pénalisant d'autant la marge d'exploitation et induisant une **surconsommation de trésorerie de 26 millions d'euros en deux ans**. S'y ajoutent des conséquences indirectes, dues aux mécanismes d'automatisme de déroulement des carrières des journalistes arrêtés dans le cadre de l'accord datant de l'été 2000, qui représentent une **augmentation moyenne de 3,9 % par an, ainsi qu'au GVT (glissement-vieillesse-technicité) structurel d'environ 1,5 %**.

Les efforts consentis sur la période 1991-1995 sur les charges de personnel ont été totalement annulés par la gestion de la période 1997-2001.

De plus, les effectifs supplémentaires ont malheureusement été répartis essentiellement en France, de manière disséminée et peu productive, et non à l'étranger, où ils auraient pourtant été plus rentables pour le développement de l'activité de l'AFP.

Ainsi, fin 2002, la situation financière était devenue très mauvaise puisque le résultat de l'AFP était déficitaire de 19,6 millions d'euros et que la trésorerie est, pour la première fois, devenue négative de 1,8 millions d'euros.

2.– Une situation en 2003 encore très fragile

Le bouclage du budget 2003 avait été très difficile en raison de l'opposition de la Commission financière qui estimait les perspectives de retour à l'équilibre trop incertaines. Cette non-validation du budget par la commission empêchait le déblocage de la surindexation de ses abonnements prévue en 2003 et de la 3^{ème} tranche du prêt participatif, de 5 millions d'euros, sur le total de 15 millions d'euros consentis en trois tiers à compter de juillet 2001. L'agence a donc été confrontée à une situation financière très périlleuse.

La signature du contrat d'objectifs et de moyens a permis de débloquent la situation mais le bilan 2003 reste très fragile : pour la première fois de son histoire, le chiffre d'affaires de l'agence a baissé, pour atteindre 242,4 millions d'euros contre 249 millions d'euros en 2002. Cette baisse s'explique en grande partie par un effet de change mais il s'agit tout de même d'un signe inquiétant.

Le résultat net reste négatif à -14,3 millions d'euros soit 5,4 millions d'euros de mieux qu'en 2002, année noire, où il avait atteint -19,7 millions d'euros. La trésorerie reste dans le rouge à 2 millions d'euros et la situation nette de l'entreprise est négative à hauteur de 44,8 millions d'euros.

Enfin, s'agissant des **charges de personnel**, celles-ci **baissent pour la première fois depuis de nombreuses années** et passent de 180,8 à 171,9 millions d'euros. Les charges de personnel représentent néanmoins encore près de 72 % des charges d'exploitation contre 71,1 % en 2002 ; ceci s'expliquant par la baisse du chiffre d'affaires. L'effectif moyen baisse également pour la première fois et passe 2.315 à 2.309.

PRINCIPAUX RATIOS FINANCIERS DE L'AFP SUR LA PERIODE 1997-2003

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Produits d'exploitation	191,7	202,9	211,9	235,3	244,8	249,8	242,4
<i>Dont CA international</i>	44,6	56,5	64,3	82,7	82,8	86,6	73,4
Charges d'exploitation	178,2	188,6	202,1	233,0	240,9	254,2	238,9
<i>Dont personnel</i>	121,1	133,0	143,4	165,7	171,8	180,8	171,9
Effectif moyen	1.994,0	2.077,0	2.092,0	2.175,0	2.268,0	2.315,0	2.309,0
Résultat net	0,0	0,0	0,1	- 12,9	- 4,7	- 19,7	- 14,3
Situation nette	6,4	6,4	6,4	- 7,5	- 12,2	- 31,8	- 44,8
Trésorerie fin de période	25,9	26,5	25,2	10,0	10,0	- 1,8	- 2,0

B.– LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS : UN OUTIL INDISPENSABLE

Votre rapporteur spécial a eu l'occasion, à plusieurs reprises dans ce rapport, de souligner l'irremplaçable utilité que revêtait à ses yeux l'outil du contrat d'objectifs et de moyens. Aussi ne peut-on que se féliciter de la signature d'un tel contrat entre l'État et l'AFP dont le Conseil d'administration l'a approuvé le 10 octobre 2003.

1.– Les objectifs du contrat d'objectifs et de moyens.

Le contrat d'objectifs et de moyens a pour ambition de **faire grandir l'Agence sur son cœur de métier**, en accroissant son rayonnement international et d'abord européen. Le contrat d'objectifs et de moyens réaffirme que l'AFP s'adresse d'abord à des clients « médias classiques » et au premier rang la presse « écrite » papier et les médias audiovisuels installées et connus. L'agence **développera donc les nouveaux médias** pour y afficher sa présence et son savoir-faire, mais avec prudence, **dans le respect de ses clients traditionnels** et en veillant à la solvabilité des nouveaux besoins servis.

L'Agence doit en fait faire face à deux objectifs différents :

- d'une part produire une couverture mondiale et une couverture nationale, au service des médias « France-Francophonie » ;
- d'autre part, produire une couverture mondiale et des couvertures régionales, au service des médias « Europe-Monde ».

Il s'agit bien de deux besoins, **deux demandes et deux marchés distincts**. Cette différenciation ne doit cependant pas mener à une remise en cause de l'unité organique de l'AFP.

2.– Les engagements financiers du contrat d'objectifs et de moyens

Les principaux engagements financiers du contrat d'objectifs et de moyens sont repris dans le tableau ci-dessous.

PRINCIPAUX ENGAGEMENTS DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
Abonnement de l'État ⁽¹⁾	98,6	101,6	104,0	106,1	107,7
<i>Évolution</i>		3,0 %	2,4 %	2,0 %	1,5 %
CA France	70,2	72,2	74,3	76,2	78,1
<i>Évolution</i>		2,8 %	2,9 %	2,6 %	2,5 %
CA International et événements sportifs	61,1	65,3	67,2	73,2	75,8
<i>Évolution</i>		6,9 %	2,9 %	8,9 %	3,6 %
CA Filiales	23,8	25,9	28,2	31,0	33,9
<i>Évolution</i>		8,8 %	8,9 %	9,9 %	9,4 %
Total recettes commerciales	155,1	163,4	169,7	180,4	187,8
<i>Évolution</i>		5,4 %	3,9 %	6,3 %	4,1 %
Total personnel	181,8	185,1	189,6	196,8	202,7
<i>Évolution</i>		1,8 %	2,4 %	3,8 %	3,0 %
Charges (hors personnel)	69,9	72,8	71,9	73,9	73,7
<i>Évolution</i>		4,1 %	- 1,2 %	2,8 %	- 0,3 %
Marge d'exploitation	2,0	7,0	12,2	15,8	19,1
<i>Évolution</i>		250,0 %	74,3 %	29,5 %	20,9 %

(1) il s'agit des montants hors taxe. Les crédits inscrits au budget sont donc plus élevés.

On constate déjà **un engagement fort de l'État** puisque ses abonnements (hors taxe) doivent passer de 98,6 millions d'euros en 2003 à 107,7 millions d'euros

en 2007. Il s'agit là d'une majoration de ses abonnements pré-déterminée sur 5 exercices.

Dès 2005, 105,68 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances. Par ailleurs, l'État a accordé à l'AFP fin 2001 un prêt participatif de 15,24 millions d'euros dont la dernière tranche a été versée à la signature du contrat.

Pour l'agence, le chiffre d'affaires global doit passer de 155,1 millions d'euros en 2003 à 187,8 millions d'euros en 2007, l'essentiel de cette progression devant se faire sur l'international. S'agissant des charges, **la masse salariale devra être contenue** et passer de 181,8 millions d'euros en 2003 à 202,7 millions d'euros. Il s'agit là d'un des points faibles du contrat d'objectifs et de moyens et **la commission financière avait regretté, en 2003, la modestie des engagements pris sur ce poste, source des dérives constatées ces dernières années.** Concernant les autres charges d'exploitation par contre, celles-ci doivent progresser de façon beaucoup plus modérée de 69,9 millions d'euros en 2003 à 73,7 millions d'euros en 2007.

En 2007, le résultat net doit redevenir positif à hauteur de 2,6 millions d'euros, les marges d'exploitation restant positives jusqu'en 2007 pour atteindre 19,1 millions d'euros en 2007.

Le contrat d'objectifs et de moyens précise que si les objectifs de marge d'exploitation et de résultats au titre d'une année « n » risquent de ne pas être ou ne sont pas atteints, l'AFP définira **un dispositif correctif immédiat**, sur trois mois, de nature à permettre le retour aux objectifs du plan. Ce dispositif sera soumis à la commission financière et à la commission économique du conseil d'administration pour validation.

Pour financer le déficit cumulé sur 4 ans (2000-2003) de près de 45 millions d'euros, malgré deux abandons de créance de l'État pour un montant de 14 millions d'euros, l'Agence s'est engagée dans un processus de crédit-bail sur son immeuble. La cession de l'immeuble est donc prévue en échange d'un prêt de 41 millions d'euros sur onze ans et onze mois, 16 millions d'euros étant mobilisés en 2004, 8 en 2005, 5 en 2006 et enfin 2 en 2007. A l'issue de l'opération, l'AFP pourra racheter le bâtiment pour sa valeur résiduelle de 4,5 millions d'euros.

3.- 2004 : première année d'application du contrat d'objectifs et de moyens

Le Conseil d'administration a voté un budget 2004 qui prévoit un déficit de 5,8 millions d'euros pour 251,1 millions d'euros de recettes, et un effort particulier de réduction des charges, conformément à ce que prévoit le contrat d'objectifs et de moyens. Hors AFX, les recettes attendues sont de 241,9 millions d'euros, le déficit net de 3,8 millions d'euros. Alors que le résultat pour 2003 s'était traduit par des dépenses de personnel de près de 10 millions d'euros inférieures au budget, à 172,5 millions d'euros, le budget 2004 prévoit une hausse des dépenses de personnel à 179,9 millions d'euros.

Le budget 2004 a connu un début d'exécution difficile en raison du retard pris dans la mise en œuvre du crédit-bail sur l'immeuble de l'agence. Le Conseil d'État n'a en effet pu rendre un avis de « non-domanialité » de l'immeuble que le 10 juin 2004. Ce retard a lourdement pesé sur la trésorerie de l'agence et a contraint l'État à anticiper le versement de son abonnement au titre du 4^{ème} trimestre. Conséquence positive inattendue, l'Agence n'a utilisé que 11 millions d'euros, au lieu des 16 prévus, au titre du crédit-bail en 2004.

S'agissant de l'exécution, le chiffre d'affaires constaté au 30 juin 2004 était de 121,39 millions d'euros contre 122 millions d'euros prévus au budget, soit un retard de 626.000 euros. Encore cet écart est-il réduit par un « effet devises » positif de 1,8 millions d'euros. Hors cet effet positif, le retard sur l'exécution du budget est de 2,42 millions d'euros. **S'agissant des charges de personnel, l'écart est par contre positif** par rapport au budget prévu puisque les dépenses sont inférieures de 830.000 euros, hors effet de change, et de 2,9 millions d'euros, y compris effet de change.

Il conviendra donc d'être particulièrement attentif à l'exécution du budget 2004, première année de mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens. Tout retard dans sa réalisation augurerait mal de la poursuite de la modernisation de l'agence.

En particulier, votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif aux **conséquences financières de l'accord de fin de grève signé le 12 octobre dernier**. Outre la suppression, à l'avenir, du système de bonus à l'origine du conflit, l'accord prévoit également la titularisation d'ici le mois de janvier, de trente journalistes en contrat à durée déterminée et l'embauche de cinq autres salariés, non journalistes.

Votre rapporteur spécial tient à rappeler que la maîtrise de la masse salariale est un élément-clef d'un retour à une situation financière saine, condition du développement de l'entreprise.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du mercredi 10 novembre 2004, votre Commission des finances, de l'économie générale et du plan a examiné, en commission élargie à l'ensemble des députés, les crédits de la Communication.

*

* *

M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales - Je suis heureux de vous accueillir pour cette cinquième commission élargie. La clé du succès des commissions élargies est la dynamique de la discussion, et la formule va s'améliorant avec le temps. La séance publique du 19 novembre sera réservée à l'examen des éventuels amendements, aux explications de vote et au vote. La présente réunion s'y substitue pour le reste : les conditions de publicité sont donc identiques et l'Assemblée ne siège pas pour permettre à nos collègues d'être présents. Le but est que les échanges soient les plus vivants possible. Je vous demande donc de vous en tenir à des interventions courtes, quitte à reprendre ensuite la parole plusieurs fois. Je souhaite également que l'opposition s'exprime très tôt dans la discussion. Quant au ministre, il a souhaité ne pas prendre la parole tout de suite, ce que je trouve particulièrement respectueux des droits du Parlement.

M. Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial de la commission des finances - L'exercice 2005 sera marqué par trois caractéristiques. En premier lieu, la mise en œuvre de la LOLF permettra de clarifier le budget de la communication. La mission « médias » doit être préservée, et rassembler le programme « presse » et un programme « régulation de l'audiovisuel ». Une mission « avances aux organismes de l'audiovisuel public » doit être créée, qui comprendra un programme par opérateur, dont les indicateurs seront directement inspirés des contrats d'objectifs et de moyens signés avec l'État. Les indicateurs rattachés au programme « presse » devront être améliorés afin de mieux refléter les divers objectifs et outils de l'État.

Autre réforme de structure : la réforme de la redevance, qui se déroule pour l'instant de façon satisfaisante. Les principes du maintien d'une ressource affectée et du recouvrement conjoint avec la taxe d'habitation ont été retenus par le Gouvernement. La redevance devient un impôt plus juste, avec un million de nouveaux foyers exonérés – et un amendement prévoit l'exonération des jeunes de moins de 21 ans. Il faut rappeler que le principe de compensation des exonérations doit rester la règle, les exceptions doivent être strictement limitées à la période de rodage. La redevance devient également un impôt plus simple : déclaration effectuée dans la déclaration des revenus, une seule redevance par foyer, mensualisation plus facile... Les moyens de lutte contre la fraude sont renforcés, notamment grâce aux demandes d'informations auprès des opérateurs privés.

Enfin, cette réforme permet à l'État de réaffecter un millier d'emplois. Le service de la redevance avait gagné en productivité ces dernières années, mais son cadre juridique lui interdisait tout nouveau progrès en la matière. Il faudra cependant porter une attention particulière au reclassement des personnels.

Des contrats d'objectifs et de moyens doivent être négociés avec chacun des opérateurs de l'audiovisuel public, afin de leur donner une vision pluriannuelle ainsi que des objectifs précis et quantifiés. Il est toutefois regrettable que de tels outils n'existent pas encore pour Radio France et RFI. Un amendement vous proposera que ces contrats soient transmis au Parlement pour débat avant signature. Enfin, les modifications aux contrats, qui trop souvent ne sont pas formalisées, devront désormais systématiquement faire l'objet d'avenants.

L'audiovisuel public connaît une progression modérée de ses ressources. Tous les bénéfices ne sont pas tirés de la réforme de la redevance, et des incertitudes pèsent sur les recettes de l'exercice 2004. Si elles sont inférieures aux prévisions, seront-elles compensées en loi de finances rectificative ? Pour 2005, les crédits affectés à l'audiovisuel public progressent de 2,4 %. Ils comprennent notamment la redevance, dont le produit augmentera de 3,9 %, les crédits de compensation des dégrèvements pour motifs sociaux et la subvention du ministère des affaires étrangères à RFI, qui augmente de 1 %. La progression modérée des ressources publiques l'année de la réforme s'explique par l'augmentation des exonérations non compensées. L'Assemblée a néanmoins voté un amendement pour garantir aux organismes de l'audiovisuel public des ressources au moins égales à ce qui était prévu en loi de finances initiale. C'est une sorte de filet de secours au cas où la réforme ne porterait pas les fruits attendus.

Les objectifs de ressources propres des organismes sont en hausse de 3,4 %, ce qui est ambitieux compte tenu du contexte. Des économies de gestion doivent également être réalisées. À France Télévisions, le plan Synergia a déjà permis d'économiser 48 millions et Arte a engagé le même type d'efforts. On entend trop souvent dire que le service public ne fait aucun effort de productivité. C'est faux : les mesures visant à mieux utiliser l'argent public portent leurs fruits aujourd'hui, et les progrès sont vérifiés par des audits extérieurs.

Étant donné les perspectives budgétaires, les opérateurs seront confrontés à des contraintes. France Télévisions bénéficiera cependant d'une dotation en progression de 2,3 %, soit une recette supplémentaire de 39,7 millions dont 15 millions seront consacrés au passage à la télévision numérique terrestre. La dotation d'Arte-France augmentera également de 2,3 %, ce qui permettra de financer le renforcement de la grille à hauteur de 1 million. Radio France verra sa dotation augmenter de 2,7 %, ce qui permettra de financer les évolutions salariales décidées dans le protocole d'accord qui a mis fin au conflit de février dernier ; une dotation spécifique légèrement supérieure à 2 millions permettra de financer la phase d'étude nécessaire avant l'indispensable rénovation de la Maison de la radio. Radio France Internationale verra sa dotation publique augmenter de 1,1 %, ce qui signifie que ses crédits stagnent pour la quatrième année consécutive. Enfin, la

dotation de l'INA progressera de 5,7 %, ce qui permettra de financer le plan de sauvegarde et de numérisation.

L'année 2005 devrait être une année de profonde mutation pour l'audiovisuel. Il faudra en effet réussir le lancement de la TNT. A cet égard, l'annulation des autorisations du groupe Canal Plus par le Conseil d'État ne doit pas remettre en cause le calendrier prévu ; paradoxalement, elle pourrait permettre de renforcer l'offre gratuite de la TNT, facteur essentiel de son succès, qui dépendra aussi de l'attrait de ses programmes. Il faudra par ailleurs soutenir le développement des télévisions locales et aussi lancer, enfin, la chaîne d'information francophone internationale ; le projet conjoint TFI-France Télévisions semblant marquer une pause, la remise à plat du dossier semble s'imposer. Il faudra, enfin, redessiner le paysage radiophonique en recherchant un équilibre plus satisfaisant.

J'en viens à l'aide à la presse d'aujourd'hui, pour souligner qu'elle ne suffit pas à préparer la presse de demain. Certes, le projet de loi de finances prévoit des mesures de soutien supplémentaires, mais elles ne peuvent dispenser d'un effort de réflexion stratégique sur l'avenir d'une presse bien mal en point.

Enfin, l'AFP a signé à la fin de l'année un contrat d'objectifs et de moyens avec l'État, qui prévoit notamment une hausse importante des abonnements de ce dernier. Cet engagement est respecté dans le projet de loi de finances pour 2005.

Je souligne en conclusion tout l'intérêt des contrats d'objectifs et de moyens et je souhaite que l'année 2005 soit celle de leur généralisation, car ils doivent devenir les outils privilégiés des relations entre l'État et l'audiovisuel public, dans l'esprit de la LOLF.

M. Dominique Richard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales - Je commencerai par une analyse budgétaire des moyens de l'audiovisuel public, en soulignant que la réforme du mode de collecte de la redevance est une bonne réforme, saluée par l'ensemble de la profession. Cela dit, le budget de l'audiovisuel public pour 2005 ne tient pas toutes ses promesses. Ces dernières années, le service public s'est engagé dans une programmation de qualité qui justifie sa mission particulière. Dans ce contexte, la question du taux et du rendement de la redevance n'est pas uniquement conjoncturelle : c'est une question de société de première importance. Il est donc regrettable que le vote des recettes n'ait pas permis de conforter la spécificité du secteur public de l'audiovisuel, de relancer la production et d'affirmer ainsi notre identité culturelle.

M. Michel Françaix - Très bien !

M. le Rapporteur pour avis - Je ne reviendrai pas dans le détail sur les chiffres du projet de budget qui nous est présenté, mais je tiens à souligner qu'étant donné le cadre budgétaire contraint auquel nous devons nous conformer, et du fait de l'augmentation constante du coût de grille, il conviendra de donner à France

Télévisions des moyens plus importants à l'avenir. Cette progression ne pourra être assurée que de trois façons : par l'augmentation significative et continue du taux de la redevance ; par le retour aux dispositions de la loi Tasca, et donc au remboursement intégral des exonérations ; et, faute de recettes suffisantes provenant de la redevance, par le retour à 10, sinon 12 minutes de publicité, ce qui n'est pourtant pas souhaitable.

L'année 2005 aurait également dû être celle du lancement d'une chaîne française d'information internationale ; souhaitons qu'il ne s'agisse que d'un report. De même, la TNT doit être proposée aux Français le plus vite possible et les questions techniques ne peuvent servir d'alibi à des retards supplémentaires.

Les aides directes à la presse écrite sont en hausse de près de 140 %. Ce budget spécifique, qui tient compte des remarquables travaux de la mission de M. Henri Paul, va assurément dans le bon sens. En revanche, les conclusions du rapport de M. Bernard Spitz sur l'adaptation de la presse écrite aux nouveaux comportements des lecteurs sont trop récentes pour être transposées dans le projet de budget.

Le cinéma occupant une place prépondérante dans la vie culturelle française on oublie souvent l'importance économique de la production audiovisuelle. On estime ainsi à plus de 20 000 le nombre d'emplois au sein de cette industrie, mais le secteur souffre de faiblesses structurelles, soulignées par M. Antoine Schwarz dans son rapport sur le mode de financement de la production audiovisuelle française. Il convient donc de s'interroger sur les moyens d'améliorer le dispositif de soutien à la production audiovisuelle, car il s'agit d'un choix politique de première importance, en termes patrimoniaux, culturels et économiques.

Je tiens cependant à souligner les améliorations importantes apportées par le projet de budget pour 2005. Ainsi, devant le succès du crédit d'impôt « cinéma », le Gouvernement a décidé d'étendre ce dispositif à la production audiovisuelle de fictions, d'animations et de documentaires. Quarante millions seront disponibles à ce titre et l'on estime que 350 000 jours de travail devraient être ainsi conservés sur le territoire français. Cette mesure d'une grande portée était attendue par toute la profession, qui l'a saluée. Il conviendra qu'aucun plafonnement budgétaire n'en limite la portée. Par ailleurs, l'État abondera les fonds investis par les collectivités locales dans la production audiovisuelle à hauteur d'un euro prélevé sur le compte de soutien du CNC pour deux euros investis par la collectivité. La dotation de 4 millions ouverte à ce titre devrait permettre de dynamiser les tournages et la post-production dans les régions. Enfin, un fonds pour la promotion de l'innovation audiovisuelle sera créé et doté de 4 millions. Je suggère, comme Mme Clément l'avait fait dans son rapport de décembre 2002, qu'il serve notamment à encourager la captation moderne de spectacles vivants, ce qui rendra leur diffusion plus attrayante.

Les mesures décrites constituent autant de progrès bienvenus. Cependant, la situation de la production audiovisuelle française reste préoccupante. Elle doit donc être mieux soutenue. A cet égard, il aurait fallu affecter l'intégralité des 200 millions qu'aurait dû rapporter la réforme de la redevance au service public de l'audiovisuel et l'affecter pour partie à la production audiovisuelle. Mais, dans le cadre actuel de la réforme, on peut craindre que le seul moyen de faire évoluer le produit de la redevance soit l'augmentation du taux. Il conviendrait par ailleurs d'engager une réflexion tendant à autoriser une seconde coupure publicitaire des œuvres audiovisuelles et des films pour les chaînes privées et pour les programmes de « flux » des chaînes publiques, après vingt heures, afin d'en revenir progressivement à dix minutes de publicité par heure si une augmentation significative de la redevance est inaccessible. S'agissant enfin du COSIP, rien ne justifie que les recettes de parrainage, ni celles provenant des appels surtaxés, soient exclues de l'assiette de la taxe qui sert à son financement.

Il conviendrait aussi d'assouplir la réglementation pour faciliter les tournages dans les lieux historiques publics ; on comprendra d'autre part qu'un producteur préfère reconstituer la Cour carrée du Louvre à l'étranger si l'établissement public la lui loue 100 000 euros par jour...

En conclusion, la production audiovisuelle doit être considérée comme une activité majeure. On sait désormais qu'en 2003, les enfants ont passé davantage de temps devant la télévision qu'à l'école et qu'un adulte y a consacré chaque jour trois heures et demie en moyenne. On comprendra que, dans ces conditions, l'audiovisuel soit devenu une question politique de premier plan.

M. Pierre Méhaignerie, *président de la commission des finances* - Je tiens à assumer, au nom de la commission des finances, les choix faits en matière d'évolution des recettes, dont je sais que le ministre aurait préféré qu'ils soient différents. Au cours des années à venir, nos dépenses de retraite et de santé vont absorber 70 % de nos efforts de productivité. A qui devons-nous affecter les 30 % restants, sinon aux plus défavorisés d'entre nous ?

Nous sommes évidemment tous attachés au respect de notre identité culturelle, mais il ne faut pas pêcher en la matière par excès de pessimisme. Si l'on considère l'effort global de la nation en faveur de la culture, nous nous situons tout en haut de l'échelle européenne.

S'agissant de la réforme de la redevance audiovisuelle, je comprends les observations faites par certains, mais j'assume pleinement le choix qui a été fait. Je sais que certains auraient souhaité une augmentation plus sensible de la redevance. Je considère pour ma part que l'effort de simplification ne pouvait s'accompagner d'une augmentation du tarif. Le Parlement assume en la matière toute ses responsabilités.

M. Renaud Donnedieu de Vabres, *ministre de la culture et de la communication* - Avant de poursuivre l'examen de ce projet de budget, je voudrais

que de cette salle s'échappe une pensée pour nos deux journalistes retenus en otages et pour leur chauffeur syrien. N'oublions jamais que le pluralisme de l'information est mis en œuvre par des hommes et des femmes qui prennent des risques sur le terrain. Je salue l'unité nationale qui s'est faite pour soutenir le Gouvernement dans ses efforts en faveur de leur libération.

Respect du pluralisme et promotion de la diversité culturelle sont les deux axes de ma politique, tant pour ce qui concerne l'action culturelle proprement dite que pour la communication.

Je remercie vos rapporteurs pour la qualité de leurs travaux et pour leur souci de vérité. La rigueur de leurs analyses mérite d'être saluée, même si elle conduit parfois à des appréciations un peu sévères sur notre action !

Cher Dominique Richard, vous avez souligné à juste titre l'impact économique du secteur de la création audiovisuelle et, en particulier, l'effet multiplicateur de la redevance. Permettez-moi cependant de vous trouver un peu injuste dans votre critique de la réforme engagée. Très attendue, elle constitue un progrès certain et conserve au secteur une ressource pérenne de 2,659 milliards. Cher Patrice Martin-Lalande, vous devez être fier de voir l'un des chantiers que vous aviez conduit au sein de la MEC aboutir de si belle manière. La réforme de la redevance est juste, équilibrée et solide, tant pour le service public de l'audiovisuel que pour le contribuable. Les aspects les plus archaïques du mode de recouvrement sont abolis et l'adossement à la taxe d'habitation procède d'un objectif de rationalisation conforme à l'ambition de réformer l'État. Plus efficaces et moins coûteuses, les procédures de recouvrement et de contrôle évoluent dans un sens favorable à l'ensemble de la collectivité. Pour la troisième année consécutive, la redevance n'augmente pas et la simplification consistant à percevoir une seule redevance par foyer fiscal détenteur d'un récepteur constitue un progrès majeur. De la même manière, l'extension à la redevance des motifs sociaux justifiant l'exonération de taxe d'habitation permettra d'en dispenser un million de contribuables supplémentaires, en particulier parmi les personnes âgées à faibles ressources et les allocataires des minima sociaux.

Le projet de réforme de la redevance permet d'espérer une augmentation de 84 millions des recettes encaissées et un surcroît de ressources de 2,4 % pour le secteur public de l'audiovisuel, ce qui est loin d'être négligeable. Je sais que de vifs débats ont animé votre assemblée à l'occasion de l'examen de cette réforme de progrès et je tiens à saluer le vote de l'amendement de Patrice Martin-Lalande tendant à sécuriser les ressources de l'audiovisuel public en 2005, ce qui n'est pas le cas pour cette année. Merci d'avoir pris cette courageuse décision. C'est au vu des résultats de 2004 que le Gouvernement prendra toutes ses responsabilités pour ce qui concerne le financement du secteur.

Pour importante qu'elle soit, la réforme de la collecte de la redevance ne constitue pas une fin en soi, et mon ambition pour l'audiovisuel ne se réduit pas à cet aménagement technique. Deux priorités guident mon action : développer

l'emploi dans le secteur et promouvoir une offre de qualité tendant à renforcer le pouvoir d'attraction de notre territoire.

Le premier volet de la stratégie pour l'emploi, c'est de consolider le secteur public de l'audiovisuel en relocalisant les tournages d'œuvres de fiction dans nos régions. Au moins 20 000 emplois sont en jeu et je serai très attentif à la bonne mise en œuvre de ce projet. Du reste, je vous demande de mettre tous les problèmes sur la table. S'il y a, ici ou là, des difficultés liées au coût de la mise à disposition de monuments, à la performance technique que constituent les modes modernes de captation, ou encore aux grilles d'emploi, je vous demande instamment de me les faire connaître.

Voté à la fin de l'année dernière, le crédit d'impôts cinéma a tenu toutes ses promesses. Grâce à lui, la proportion des semaines de tournage réalisées en France est passée de 61 % à 72 %. J'ai décidé d'étendre le crédit d'impôts aux films financièrement ambitieux, eu égard à la promesse d'emplois qu'ils représentent, en relevant le plafond d'éligibilité à la mesure. La qualité de nos techniciens et la beauté de nos paysages sont unanimement saluées. Tout doit donc être mis en œuvre pour que la plus grande part possible des tournages ait lieu sur notre sol. L'objectif, dépendant de l'esprit de responsabilité de chacun, est de rapatrier au moins 70 000 jours de travail, dans la fiction comme dans le documentaire. Le dispositif sera régulièrement évalué.

Les mesures nouvelles en faveur du cinéma et de la production audiovisuelle et du cinéma correspondent à une aide fiscale de 40 millions en 2005. Parallèlement, j'ai souhaité étendre à la production audiovisuelle, dès l'année prochaine, le système des fonds régionaux, qui fonctionne remarquablement bien, et, j'ai demandé à France Télévisions, dans le même esprit, d'améliorer le financement de certains secteurs fragiles de la production, tels que le documentaire, particulièrement précaire et mal financé.

La consolidation de l'emploi passe aussi par la requalification de l'emploi précaire dans le secteur public audiovisuel. (« *Très bien !* » sur plusieurs bancs) J'ai réuni avant-hier une table ronde des diffuseurs, afin de dresser un bilan d'étape et de faire le point sur les actions à mener. En la matière, le secteur public audiovisuel se doit d'être exemplaire, et je soutiens sans réserve le plan du président Marc Tessier tendant à faire passer le recours à l'emploi précaire de 16 % à 10 %.

La politique de l'audiovisuel public que je conduis tend aussi à conforter l'identité propre du service public de l'audiovisuel. Sachant que les Français passent en moyen trois heures et demie par jour devant l'écran, la question est loin d'être négligeable. Je salue les initiatives les plus réussies, telle la récente soirée consacrée à l'élection présidentielle américaine.

La large diffusion de l'offre culturelle et la conquête de nouveaux publics constituent à mes yeux un défi majeur. Je crois à la possibilité d'enrichir les

programmes de télévision et de radio, de donner au service public une identité plus forte et plus audacieuse et j'entends me battre à cette fin. Au reste, des résultats concrets sont déjà là : en 2005, l'effort additionnel de France Télévisions en faveur des programmes de culture et de connaissances s'élèvera à 6,3 millions et un accord avec les producteurs indépendants en faveur du documentaire de création – correspondant à un engagement financier de 64 millions dès cette année, assorti d'une enveloppe supplémentaire de dix millions pour les années 2005 à 2007 – vient d'être conclu. Là encore, il est cependant de mon devoir d'attirer votre attention sur le fait que cet engagement est conditionné par l'évolution des ressources publiques qui seront attribuées à France Télévisions au cours des trois années à venir. La télévision publique, il faut le souligner, investit au-delà de ses obligations dans la production audiovisuelle.

Je crois aussi à une plus grande diversité culturelle ; les succès récents du *Silence de la mer* ou de *l'Odyssée de l'espèce* démontrent que les Français sont très réceptifs à une offre de programmes audiovisuels de qualité. La promotion de la diversité culturelle passe aussi par une meilleure représentation des minorités à l'écran et par une plus large place donnée au dialogue des peuples et des cultures.

Enfin, l'enrichissement de l'offre de programmes se concrétisera dès l'année prochaine par la place donnée au secteur public au sein de la télévision numérique de terre. Je me réjouis que le cataclysme annoncé par certains qui se plaisaient à voir dans le ministre de la communication un simple valet n'aura pas lieu. Je suis ravi de la décision que vient de prendre le Premier Ministre et que nous avons annoncée ensemble il y a quelques jours...

M. Jean-Pierre Brard - Sans vous, il eût eu du mal à la prendre tout seul !

M. le Ministre - Prenez garde, cher Jean-Pierre Brard, à ne pas répéter vos erreurs d'analyse. A Cannes, vous vous étiez demandé si le ministre de la culture et de la communication n'était pas un leurre. Vous voyez aujourd'hui que les décisions annoncées sont prises !

M. Michel Françaix - Parlons plutôt d'une demi-décision !

M. le Ministre - Le Premier ministre a annoncé la décision prise au sujet des chaînes gratuites ; celle concernant les chaînes payantes interviendra dans les prochains jours.

Je voudrais dire à tous ceux qui critiquent la norme de diffusion de la TNT qu'il s'agit en fait d'un choix stratégique tendant à apporter un enrichissement immédiat de l'offre de programmes du secteur public audiovisuel. Pour le téléspectateur français, la TNT, ce sera avant tout la diffusion 24 heures sur 24 d'Arte et de France 5, deux chaînes emblématiques de la diffusion de la connaissance. De même, la création de la chaîne Festival permettra une plus large diffusion du spectacle vivant en général et des concerts en particulier. L'arrivée de la TNT sur les écrans de nos concitoyens traduit la volonté du Gouvernement de rendre accessibles à tous les programmes les plus ambitieux.

Je prends devant vous un engagement solennel, celui de veiller à ce que chaque euro versé par le contribuable trouve une juste contrepartie dans les programmes que lui offre le service public de l'audiovisuel. Vous avez insisté à juste titre sur la nécessité d'apprécier l'action dans la durée. Malgré les contraintes inhérentes à l'annualité budgétaire, je m'attacherai à ce que vous puissiez disposer d'une vision d'ensemble de l'action menée.

Je souhaite que l'année prochaine permette de rationaliser les relations entre l'État et les entreprises publiques de l'audiovisuel. Ainsi, le deuxième contrat d'objectifs de l'INA pourra être conclu dans les prochaines semaines.

Les contrats d'objectifs de Radio France et de RFI sont relancés. Je souhaite donner à l'engagement financier de l'État sens et crédibilité. Vos propositions, Patrice Martin-Lalande, vont dans la bonne direction. Le temps est peut-être venu d'une réflexion prospective et libre pour dissiper les critiques injustes et définir une stratégie de développement. Pourquoi ne pas constituer sur ce sujet un groupe de travail auquel serait associé le Parlement ?

Il convient d'abord de soutenir les options stratégiques de Radio France. En particulier, les travaux à la Maison de la Radio ne se bornent pas à une simple mise aux normes techniques ; il s'agit d'une véritable restructuration. De façon générale, les programmes de la radio publique doivent être constamment adaptés aux attentes des auditeurs. La situation des radios associatives me préoccupe. En effet, les recettes du Fonds de soutien à l'expression radiophonique diminuent. J'ai saisi de ce sujet mon collègue des finances. Il y va du respect du pluralisme, auquel nous sommes tous si attachés et qui constitue le fil conducteur de ce budget.

Ce principe se vérifie avec la presse écrite, pour laquelle nous consentons un effort historique afin de la moderniser. Les crédits qui lui sont consacrés atteignent près de 280 millions d'euros, soit une progression proche de 30 %. Ces moyens exceptionnels offrent à la presse une occasion unique de moderniser ses structures de production. La réforme de l'aide au transport postal s'inscrit dans cette dynamique nouvelle. Le protocole enfin signé le 22 juillet dernier définit le nouveau cadre des relations entre l'État, la presse et la Poste. Cette aide, d'un montant de 242 millions, est concentrée sur la diffusion des journaux d'information politique générale et sur la distribution de la presse écrite dans les zones de faible densité. La réforme du Fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse, qui entrera en vigueur en 2005, permettra à sa commission de contrôle d'évaluer réellement l'efficacité économique des subventions. En outre, de nouvelles aides interviendront à chaque étape du processus, en commençant par la fabrication. L'État consacrera 38 millions à soutenir la modernisation de la production et la rénovation des relations du travail dans les entreprises, qui pourront ainsi mieux maîtriser leurs conditions d'exploitation, conforter leur indépendance économique et contribuer à la préservation de la liberté de la presse. La distribution de la presse bénéficiera elle aussi d'une aide nouvelle, sachant que la vente au numéro continue de représenter plus de 60 % des ventes. L'aide à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale, qui devait

expirer le 31 décembre, est prorogée en 2005 à hauteur de 12,7 millions. Les NMPP doivent en effet poursuivre une réforme de restructuration afin de ramener le coût de la distribution à un niveau plus acceptable. Le nouveau dispositif fera une plus large place à la contractualisation avec l'État, afin d'optimiser l'aide versée.

Enfin, j'ai la conviction que l'érosion de la presse écrite n'est pas une fatalité. Sans doute le nombre des points de vente a-t-il diminué de 16 % depuis 1995, à l'image de l'évolution de la librairie de proximité. Aussi les professionnels ont-ils élaboré un plan de modernisation et de développement du réseau. N'ayons pas peur d'être futuristes, et d'imaginer ce que pourrait être le kiosque de demain ! Le président du Conseil supérieur des messageries de presse a présenté les grandes orientations de ce plan le 30 juin dernier. Pour l'accompagner, j'ai décidé de créer un Fonds de modernisation du réseau de diffusion de presse à hauteur de 3,5 millions.

Dans notre budget, le lectorat des jeunes n'est pas oublié, car il représente l'avenir de la presse écrite. Une somme de 3,5 millions est inscrite à cet effet dans le Fonds de modernisation. Le rapport de M. Bernard Spitz sur la lecture de la presse quotidienne d'information politique et générale par les jeunes ouvre d'intéressantes perspectives. J'installerai très bientôt un comité de suivi et d'évaluation, et j'annoncerai aussi des initiatives très concrètes.

En conclusion, nous avons pour ambition, à travers ce budget, de favoriser la diversité des expressions, de faire éclore la pluralité des talents, de soutenir les pluralismes des opinions et de permettre à la liberté éditoriale d'éclairer le chemin de notre démocratie.

M. Didier Mathus - Monsieur le ministre, l'intervention de Pierre Méhaignerie a sonné le glas de vos illusions ! A l'entendre, la culture et la communication sont un secteur secondaire et accessoire.

M. le Président de la commission des finances - Ne caricaturez pas mes propos, s'il vous plaît !

M. Didier Mathus - Laissez-nous nous exprimer ! Le président de la commission des finances a bien dit que le budget de la culture, par rapport à l'effort consenti par nos partenaires européens, est tout à fait suffisant. Si on répare les toits des églises, pourquoi faudrait-il en plus mettre de l'argent dans l'audiovisuel public ? De fait, l'effort de l'État de en faveur de l'audiovisuel public diminue.

M. le Rapporteur pour avis - Pas du tout !

M. Didier Mathus - Chacun peut observer l'évolution en cours depuis deux ans et demi : mesures dilatoires sur la télévision numérique terrestre, abandon d'une grande ambition pour l'audiovisuel public, déstabilisation méthodique de France Télévisions, disparition de la dotation de 152 millions destinée au passage à la télévision numérique, interdiction de développer une chaîne entièrement

consacrée à l'information, démantèlement par la loi de juillet 2004 du modeste dispositif anti-concentration – au préjudice de la démocratie et pour le plus grand profit du secteur privé.

Personne, Monsieur le président de la commission des finances, ne réclame la hausse de la redevance. Mais l'État aurait dû tenir l'engagement qu'il avait pris de rembourser les exonérations. Ce manquement à la parole donnée réduira de 80 millions les moyens de l'audiovisuel public. Quant à l'exonération des résidences secondaires, est-elle autre chose qu'un cadeau offert aux ménages les plus aisés ? Tous les propriétaires de résidence secondaire ne sont pas forcément riches, mais rares sont les personnes modestes qui en possèdent une ! La réforme de la redevance fournissait l'occasion de consolider les moyens de l'audiovisuel public, dans le cadre de l'équilibre entre le public et le privé qui caractérise le système français et qui donne au secteur public un rôle moteur au sein du PAF. Ce rôle, il ne sera plus en état de le jouer.

Dans le budget de l'audiovisuel public, les ressources publiques augmentent de 0,71 %, ce qui veut dire qu'en euros constants ses moyens diminuent. En revanche, ses ressources propres progressent, ce qui signifie, Monsieur le ministre, que vous comptez sur la publicité pour financer l'audiovisuel public. Vous commettez ainsi un contresens majeur, qui conduira à abandonner la réduction à huit minutes par heure de la durée des écrans publicitaires. Dans ces conditions, c'est l'identité même du service public qui est en cause. Le numérique, dites-vous, conduira Arte et France 5 à augmenter leurs heures d'antenne ; à moyens constants, je me demande bien comment elles y parviendront.

S'agissant de la télévision numérique, heureusement que l'opposition s'est exprimée pour vous aider à mettre de l'ordre dans la pensée majoritaire ! Cependant, vous vous trouvez aujourd'hui au milieu du gué. Je salue la décision prise au sujet de la norme MPEG 2, mais à terme elle ne règle rien, puisque rien n'est décidé pour l'application de MPEG 4 aux chaînes payantes. Le développement de la TNT gratuite pour tous n'est donc pas assuré. Le cas échéant, vous pouvez compter sur nous pour vous aider à franchir la deuxième moitié du gué.

Pas un centime ne figure dans le budget pour cette Arlésienne du PAF qu'est la CFII, chaîne française d'information internationale, après avoir tant dit qu'il s'agissait d'une ardente obligation pour le rayonnement de la France ! Le ministre des affaires étrangères l'a confirmé : aucun moyen ne lui est consacré. Dans ces conditions, mieux vaudrait en assumer clairement l'abandon.

La crise que traverse l'audiovisuel public est d'abord celle de la création. Je salue les propos tenus par Dominique Richard : la mesure relative au crédit d'impôt est en effet opportune. Mais elle n'est pas la panacée, car la part des émissions de plateau et de flux continue d'augmenter. Va-t-on laisser indéfiniment se développer une télévision publique nombriliste et auto-célébrative au détriment de la création véritable ? De plus, les sommes consacrées à l'achat de droits de football tarissent

de plus en plus les moyens destinés à la création. Aujourd'hui, les droits de retransmission d'un match représentent le coût de production d'un film.

Enfin, l'État doit préciser clairement ce qu'il attend de la télévision numérique. La communication, Monsieur le président Méhaignerie, n'est pas seulement une dépense publique, elle est un enjeu démocratique. C'est un débat auquel nous sommes prêts.

M. Jean-Pierre Brard - Puisque le président Méhaignerie a tenu à s'exprimer sur le remboursement des exonérations, je commencerai par souligner que sa position n'est que celle de la majorité de la commission des finances. Quant à M. Richard, que j'ai écouté avec intérêt, son propos est quelque peu schizophrénique : il s'exprime librement, certes, mais, en bon soldat, il finit par rentrer dans le rang et par marcher au pas...

M. Michel Herbillon - C'est plutôt ce qui se passe dans votre groupe, en général !

M. Jean-Pierre Brard - Vous me dites cela à moi ?! Ne jugez pas à votre image.

Le président Méhaignerie part de l'idée que la France est en tête pour l'effort en faveur de la culture. Certes, mais au royaume des aveugles... En tout état de cause, il me semblerait nécessaire qu'une nation comme la nôtre ait en ce domaine d'autres ambitions que MM. Berlusconi et Blair ou que M. Schröder dont la culture est si vaste qu'il a réduit récemment l'apport des huguenots à l'Allemagne à la concoction de boulettes !

Il est exact que je me suis demandé un jour si le ministre n'était pas un leurre, mais je ne demande que la démonstration du contraire et je serais ravi qu'il entre au panthéon des ministres qui auront marqué l'histoire de cette République. Simplement, comme dans l'affaire des intermittents, nous jugerons sur pièces...

Nous saluons l'effort réel accompli en faveur de la presse écrite mais nous éprouvons quelques inquiétudes pour le reste. Un de nos collègues de la majorité a en effet, dans une déclaration du 22 septembre à l'AFP, souhaité une remise en cause des conventions collectives dans l'audiovisuel public. Ce faisant, il s'est inscrit dans une tradition bien attestée depuis le démantèlement de l'ORTF et de la SFP, et nous souhaiterions donc avoir votre sentiment, Monsieur le ministre.

Nous déplorons également de voir que la chaîne d'information internationale se trouve dans une impasse. Il faut sans doute du temps pour arrêter tous les choix nécessaires, mais cela ne devrait pas empêcher de prendre position. En tout cas, l'absence de ligne budgétaire ne fait que renforcer les craintes que nous avons exprimées l'an dernier.

Nous sommes par ailleurs inquiets de voir que les principaux médias sont aux mains, non de gens de culture, mais d'un petit groupe de capitaines d'industrie,

ce qui est dangereux pour les libertés publiques. Pour M. Lagardère, pour les familles Dassault et de Wendel, les seules valeurs sont celles qui sont cotées en bourse. Ne pensez-vous pas qu'en matière de culture et d'audiovisuel, elles devraient tout de même être d'une autre essence ?

Nous défendons tout ce qui peut contribuer au pluralisme et par conséquent nous soutenons les radios associatives. Or, selon la confédération nationale des radios libres, la commission du Fonds de soutien à l'expression radiophonique a été composée sans tenir compte de la représentativité de ses membres. C'est ainsi que cette confédération, pourtant majoritaire, ne dispose plus que d'un poste de titulaire et d'un poste de suppléant, et que la CNRA, minoritaire, a raflé tous les autres. On dit même que vous seriez à l'origine de cette situation choquante, Monsieur le ministre... Qu'en est-il et, d'autre part, allez-vous effectivement renforcer ce fonds ?

Pour ce qui est de la redevance, je n'y reviendrai pas après l'ample débat que nous avons eu lors de l'examen de la première partie de la loi de finances. Je ne pourrai que me faire l'écho du rapporteur spécial... sans toutefois parvenir aux mêmes conclusions.

M. Pierre-Christophe Baguet - Je ne m'attarderai pas sur le détail des crédits ni sur les questions de technique budgétaire, la réforme induite par la LOLF n'ayant pas encore produit tous ses effets. En outre, l'examen de ces matières est un peu compliqué par l'organisation de nos débats, certains amendements devant être examinés vendredi et d'autres lorsque nous en viendrons aux articles rattachés. Je me bornerai à insister à nouveau pour que la discussion associe le ministre de la culture et le ministre des finances, car il n'y a pas lieu à mon sens de distinguer entre ministre dépensier et ministre économe quand il y va de la culture et de la création. N'oublions pas non plus que le budget de la presse écrite est de l'ordre de 10 milliards et que ce secteur est à l'origine de plus de 50 000 emplois.

D'autre part, je regrette profondément l'absence d'un dialogue préalable avec le Parlement sur toutes les grandes décisions qui engagent l'avenir de l'audiovisuel, en particulier sur les grands choix technologiques. S'agissant de la TNT, nous avons mis en place un groupe de travail informel, mais cela ne saurait suffire. La situation est telle qu'on pourrait se demander à quoi sert le Parlement. Ainsi, s'agissant des décisions de la ligue professionnelle de football, on se borne à créer des instances de régulation mais les décisions nous échappent totalement. Elles ont pourtant de graves répercussions pour l'audiovisuel.

La presse est au bord du désespoir, comme en témoigne le discours pathétique tenu par le président François d'Orcival, en présence du président Debré, la semaine dernière. Une table ronde géante ou des états généraux s'imposent peut-être. En tout cas il faut tout remettre à plat, et chercher des solutions en s'inspirant de ce qui a été fait pour le cinéma – crédit d'impôt, taxe de sauvegarde, réductions en faveur des particuliers souscrivant un abonnement, par

exemple. Le groupe UDF a déposé des amendements en ce sens, mais, trop ponctuels, ils ne peuvent certes remplacer une vision globale.

Il faut également travailler sur le rapport Spitz, qui ouvre des perspectives intéressantes. Pour notre part, nous avons déposé un amendement visant à mieux prendre en compte les besoins des jeunes. Il faudrait en particulier réfléchir aux conditions d'un meilleur accès de ceux-ci à la presse et, de ce point de vue, je redoute un peu les effets de la distribution de journaux gratuits ou financés par l'État ou les collectivités. Il y a là quelque chose qui ressemble à une concurrence déloyale.

J'ai également déposé un amendement relatif aux kiosquiers. Nous avons accordé à ceux-ci un abattement sur les bases de taxe professionnelle, selon plusieurs tranches, mais les maires et les présidents de conseils généraux ont été trop peu nombreux à utiliser ce dispositif – 25 % seulement – il faudrait donc réfléchir à une disposition peut-être plus contraignante.

S'agissant toujours de la presse, le Sénat a, à l'initiative de M. de Broissia, voté un très bon amendement sur le travail de nuit, dans le cadre du projet de cohésion sociale. Il s'agit de considérer que ce travail commence à minuit, et non à 21 heures. Il importe en effet de bien distinguer entre les entreprises qui ne cherchent que le profit et celles qui sont obligées de travailler la nuit. Je souhaiterais que vous souteniez cet amendement Monsieur le ministre.

Une normalisation des rapports entre la presse et la poste est sans doute nécessaire, mais il ne faut pas oublier que la première a consenti de gros efforts et accepté une hausse de 10 % des tarifs postaux sur quatre ans. En contrepartie, vous lui accordez 19 millions d'euros. J'insiste pour que ce soutien se prolonge tout au long des quatre ans de l'accord. On ne peut en effet abandonner la presse à un moment difficile pour elle.

Pour ce qui est de la radio, la refonte de la bande FM progresse et le CSA a lancé un appel d'offres. Il importe que les Français puissent écouter la radio de leur choix où qu'ils se trouvent. Or, les radios associatives traversent une crise du fait de la disparition des emplois-jeunes, des CEC et des CES, ainsi que du plafonnement du fonds de soutien à l'expression radiophonique. Nous demandons donc un déplafonnement des tranches supérieures de ce fonds, afin de retrouver une marge de manœuvre.

On a sans doute raison de demander un effort de productivité à la télévision, mais il faut que chacun tienne ses engagements. Ce doit notamment être le cas de l'État, qui doit se conformer aux contrats d'objectifs et rembourser les exonérations nouvelles. Je sais que certaines sociétés ont pris du retard mais leurs efforts sont indéniables et il faut donc les aider. Or, si je ne conteste pas le principe de la réforme de la redevance, je crains que ses effets ne soient un peu aléatoires.

Pour ce qui est de la politique audiovisuelle extérieure, je regrette qu'elle demeure sous double tutelle. Il me semblerait plus cohérent qu'elle soit sous la

seule responsabilité du ministre de la culture. D'autre part, nous soutenons l'amendement de M. Kert, en ce qui concerne la chaîne d'information internationale.

Je salue les efforts du ministre, dans un contexte aussi contraint. L'UDF votera donc ce budget, mais j'attends beaucoup de vos réponses.

M. Alain Joyandet - L'UMP est très satisfaite du budget que vous présentez et des avancées importantes qui sont effectuées. Il faut souligner que le secteur est d'une extraordinaire complexité. Depuis vingt ans, et quels que soient les gouvernements, les décisions peu brillantes se sont succédées, qu'elles soient franchement mauvaises ou qu'elles se contentent de reprendre ce qui avait déjà été fait par le privé. Nous n'avons jamais été capables d'anticiper, alors que les nouvelles technologies changent la donne en permanence. Nous sommes tous attachés au pluralisme, mais il faut bien se rendre compte qu'il ne pourra être assuré que si le secteur marche économiquement. Il me semble que le débat public-privé est totalement dépassé dans la communication. Par exemple, l'ouverture de la bande FM aux radios dans les années 1980 a conduit à atomiser complètement l'audience, faisant passer celle du *leader* de 40 % à 10 % aujourd'hui. Une légère modification technologique peut donc avoir des conséquences considérables...

Il n'est donc pas aisé de réglementer dans ce secteur, et une réflexion globale est indispensable. Dans dix ans, lequel des médias sera au cœur de la démocratie ? Quelle place l'écrit occupera-t-il, comment sera-t-il repris par le numérique ? Quelle influence la TNT aura-t-elle sur le réseau hertzien ? Il va se passer des choses énormes ! Il n'y a pas un mois sans expérimentations nouvelles. Faut-il les autoriser ou non ?

M. Jean-Pierre Brard - Seillière et Lagardère !

M. Alain Joyandet - Il ne me semble pas, en faisant Canal Plus, que la gauche ait servi l'intérêt du grand service public ! Il ne me semble pas que pendant dix ans où elle a été au pouvoir, elle ait servi la démocratie et donné de l'oxygène à l'audiovisuel public ! C'est vous qui avez joué la partie qui se termine aujourd'hui ; surtout ne nous donnez pas de leçons ! Vos décisions, qu'elles aient été inefficaces ou carrément nuisibles, ont fait beaucoup de mal au secteur public de la communication.

Nous nous réjouissons des différentes réformes entamées à l'occasion de ce budget, et qui ne se résument pas à celle de la redevance. A ce propos cependant, il me semble qu'il est possible d'aller plus loin, et de faire de la redevance un outil pérenne de financement. Ne pourrait-elle devenir tout simplement une taxe universelle ? On peut aujourd'hui regarder la télévision sur un ordinateur ou un téléphone portable. Certes, on est censé faire une déclaration en achetant ce type de portable, mais est-ce vraiment le cas ?

En ce qui concerne la TNT, et je m'exprime là à titre personnel, l'éventualité de la double norme m'inquiète. Il me semble que la norme MPEG 4

pousserait l'industrie vers l'avant. Je sais que c'est la norme MPEG 2 qui a été choisie pour la première salve, mais il faut encore approfondir la réflexion.

L'avenir de la presse écrite d'information soulève beaucoup d'inquiétudes. Elle subit en effet de plein fouet les évolutions technologiques : on trouve maintenant l'information partout ! Il est certain qu'il y a quelque chose à faire en direction des jeunes. Je me demande également si les aides conjoncturelles, très ciblées, ne pourraient pas être avantageusement remplacées, à budget constant, par des aides pérennes à la presse, beaucoup plus générales. J'ai déjà proposé, par exemple, une prime aux entreprises de presse qui embauchent des journalistes professionnels.

Pour conclure, vous conduisez, malgré un contexte tendu, une action dynamique qui illustre un grand éclectisme d'approche, mais la réflexion doit continuer.

M. le Ministre - Monsieur Mathus, la caricature ne sert à rien, surtout quand elle est aussi facile à démentir. Nous avons à faire face à des responsabilités, et nous entendons faire de la culture et de la communication un atout stratégique pour notre avenir. Il ne s'agit pas de quelque supplément d'âme, de la cerise sur le gâteau, d'un petit plus ! Le lancement de l'année de la France en Chine a bien montré combien la communication contribue au rayonnement de notre pays et à son développement économique. Des centaines de millions de téléspectateurs chinois ont ainsi admiré de nombreux aspects de la création française.

Je ne peux donc pas laisser dire que le Gouvernement agit comme si cette activité était résiduelle. Vous nous accusez de déstabilisation méthodique : ridicule ! Vous avez même dit, en parlant de la TNT, qu'étant donné la soumission du Gouvernement aux intérêts particuliers, je pourrais tout aussi bien laisser mon fauteuil à M. Le Lay. Il me semble que nos concitoyens ont droit à la vérité. Dans une période d'évolution aussi rapide des technologies, la pertinence des choix concernant la TNT ne peut être vérifiée que par le dialogue entre responsables politiques, parlementaires et techniciens. Ce n'est que si nous n'y avons pas procédé que vous pourriez nous accuser de prendre des décisions à la légère. Nous avons choisi de faire passer l'offre gratuite de cinq chaînes à au moins quatorze, en nous servant du dispositif technologique pertinent au meilleur coût. A ce propos, ne parlez jamais de décodeur ! Il ne s'agit pas d'une télévision payante déguisée. L'offre élargie sera accessible avec un simple adaptateur, disponible à partir du 1^{er} mars, qu'on achètera une fois pour toutes. Le prix n'en a pas encore été fixé. Je pense qu'il se situera entre 75 et 100 euros.

Dans ce domaine, l'ère de la bakélite et de la chaîne unique est révolue. La technologie ouvre plusieurs possibilités d'accès à la télévision. Notre objectif est d'offrir les chaînes gratuites au plus grand nombre. Quant aux chaînes payantes, leur diversité, tant en termes de capacité que de prix, fait partie de la réalité. Il faut maintenant déterminer la norme technologique qu'elles utiliseront, et il me semble qu'à ce propos, je fais preuve de la plus grande ouverture d'esprit (*Interruptions*

sur les bancs du groupe socialiste). Accompagnez-moi donc lors des discussions avec les partenaires sociaux ou les professions en crise, vous serez les bienvenus ! Mais ne faites pas de ce débat un règlement de comptes à caractère financier.

Étant donné la diversité actuelle des moyens d'accès à la télévision, on voit bien que l'époque d'une redevance affectée est révolue et que l'on s'achemine vers une taxe universelle sur les ménages.

S'agissant de la TNT, nous souhaitons que le plus grand nombre de téléspectateurs possible aient accès à une gamme de chaînes étendue. Pour autant, nous ne pouvons ignorer l'évolution technologique, et devons nous donner le temps d'un choix éclairé.

Pour ce qui est de la chaîne d'information internationale, ne soyez pas injuste : le rayonnement international de la France est déjà assuré par des canaux multiples, qu'il s'agisse de l'AFP, de RFI, de France Télévisions, de CFI, d'Euronews ou de TV5. Et puisque j'évoque TV5, permettez-moi de m'associer aux hommages rendus à la mémoire de Serge Adda, son président récemment décédé, grand humaniste s'il en fut.

Pour assurer le rayonnement international de notre langue et de nos idées, plusieurs projets sont en discussion. Le premier, vous le savez, associe France Télévisions et TF1 ; je souhaite, s'il devait voir le jour, qu'y soient associés TV5, l'AFP et RFI. Poursuivre la réflexion sur un projet d'importance stratégique majeure comme celui-là ne signifie en rien se livrer à des manœuvres dilatoires. Dans le même temps, les services du ministère des affaires étrangères et les miens travaillent à d'autres projets, et des propositions seront faites ultérieurement au Premier ministre à ce sujet. Il n'y a pas de retard particulier en cette matière, mais nous souhaitons que tous les partenaires naturels d'une telle opération soient associés à sa mise en œuvre. Et si aucun crédit n'est prévu à cette fin dans le projet qui vous est soumis, je ne doute pas qu'aussitôt la décision prise, nous saurons trouver le budget nécessaire, avec l'aimable complicité de votre commission des finances. (*Mouvements divers*).

S'agissant du football, puis-je rappeler que le Parlement a fixé le cadre nouveau d'une négociation transparente ? Il le fallait, car les montants en jeu sont considérables et que l'issue de la négociation des droits a des conséquences directes sur la production cinématographique. Vous comprendrez que j'y attache la plus grande importance. Je rappelle toutefois que les droits sont, en France, inférieurs de moitié à ce qu'ils sont en Grande-Bretagne. Quoi qu'il en soit, c'est un excellent accord qui a été conclu entre Canal Plus et l'industrie cinématographique et je ne souhaite pas qu'il soit remis en cause.

Je vous remercie, Monsieur Brard, de vos aimables propos, mais je me satisferais que le jour où vous délibérerez de mon éventuelle entrée au Panthéon soit le plus tardif possible ! (*Sourires*). J'ai le plus grand respect du pluralisme d'expression sous toutes ses formes, mais je ne peux vous suivre lorsque vous vous

en prenez à de grandes entreprises françaises ou à leurs propriétaires. Je suis particulièrement vigilant à ce qu'il n'y ait pas de concentration excessive dans les secteurs de l'audiovisuel et de la communication, mais le cinéma, l'édition et la presse ont besoin de soutien. Je souhaite que l'argent s'investisse dans ces secteurs, et notamment dans la presse.

M. Brard s'est par ailleurs étonné de la composition de la commission d'attribution des aides du Fonds de soutien à l'expression radiophonique. Voilà qui est étonnant, puisque je n'ai fait que reconduire les dispositions de la loi Tasca, selon lesquelles les quatre sièges alloués aux représentants des radios associatives sont attribués pour trois d'entre eux au CNRA, le quatrième l'étant à la CNRL. Toutes les propositions à ce sujet sont bienvenues, mais si manque d'audace il y a eu, ce n'est pas de mon fait.

M. Jean-Pierre Brard - Le mimétisme ne fait pas une politique !

M. le Ministre - J'en suis persuadé ! M. Baguet s'est alarmé de la situation de la presse, et particulièrement de la presse écrite. Le projet de budget qui vous est soumis traduit cette urgence, que M. d'Orcival invite toutefois à relativiser en rappelant que si certains secteurs ont effectivement besoin de soutien, la presse magazine, elle, se porte bien. Il faut faire preuve de discernement, d'autant que certaines questions fâchent. Actuellement, l'aide est concentrée sur la presse d'information générale et politique ; certains voudraient élargir ce périmètre, préférant un soutien global à l'écrit. Telle n'est pas la position du Gouvernement ; il deviendrait en effet particulièrement difficile de définir des critères d'attribution de l'aide. Je suis, bien sûr, prêt à la concertation, à condition qu'elle ne se fasse pas dans une sorte de mouvement brownien : il faut une vision. Mais je suis prêt à soutenir toute expérimentation originale visant à améliorer la diffusion de la presse écrite auprès des jeunes. Pourquoi, par exemple, ne pas imaginer l'accès à la presse écrite dans les lieux où sont implantées des bornes internet ?

M. Baguet s'est également inquiété de la situation du Fonds de soutien à l'expression radiophonique, effectivement délicate. Non seulement ses recettes plafonnent parce que les contributions des régies publicitaires sont à leur maximum, mais ses dépenses augmentent considérablement. Cela s'explique par l'augmentation du nombre de chaînes radiophoniques et surtout par l'augmentation inconsidérée du barème des subventions décidée à la légère par le gouvernement Jospin, qui a réduit le fonds de roulement à néant. Une réflexion d'ensemble est donc nécessaire.

La décision prise par le Sénat à propos du travail de nuit est d'une grande sagesse. Pour ce qui est d'exonérer les kiosquiers de la taxe professionnelle, vous comprendrez qu'il n'appartient pas au Gouvernement de dicter leur conduite aux collectivités territoriales ; toutefois, toute proposition qui tend à aider la diffusion de la presse ne peut que recueillir mon approbation bienveillante.

Comme M. Baguet, M. Joyandet a dit la nécessité d'une réflexion d'ensemble sur l'avenir de la presse. J'y suis prêt, et les entreprises de la presse écrite doivent savoir qu'elles ont en l'État un partenaire solide, soucieux de la modernisation du secteur dans le respect de l'équilibre entre presses nationale, régionale et départementale.

S'agissant de la double norme, notre objectif n'est pas de créer le trouble, mais de faire que le plus nombre de Français possible bénéficie d'une offre gratuite de TNT attrayante, tout en garantissant la diffusion des chaînes payantes dans les meilleurs conditions techniques. Je le répète : pour la TNT gratuite, la décision est prise ; pour les chaînes payantes, la réflexion se poursuit.

M. Michel Françaix - Est-ce vraiment l'expression du pluralisme que de concéder sept minutes trente à l'opposition quand la majorité et le Gouvernement peuvent s'exprimer pendant deux heures et demi ? A cette aune, nous sommes les grands perdants de la nouvelle organisation, et nous préférons évidemment que les débats se tiennent en séance plénière. Sur le fond, notre collègue Joyandet a raison, il nous est arrivé de nous tromper. Ainsi, la Cinq n'est pas une réussite, non plus que la chaîne musicale. Mais notre objectif a été constant : nous voulions créer des espaces de liberté. Voilà ce qui explique Canal Plus, et voilà ce qui explique aussi le soutien accordé au cinéma.

Dans ces conditions, on peut s'interroger pour savoir si le ministre est un héros ou un leurre. (*Mouvements divers*). Est-il ce héros qui, bien qu'écartelé entre les contradictions de sa majorité, a réussi à sauver la redevance et la TNT ? Mais, alors, qu'allait-il faire dans cette galère ?

Pour ma part, je ne puis me contenter d'un discours sur le mode du « tout va bien ».

M. le Ministre - Je n'ai jamais dit ça !

M. Michel Françaix - Eh bien moi, j'ai un peu entendu cela ! Par contre, je n'ai rien entendu sur la politique de la « redevance audiovisuelle honteuse », sur le méli-mélo de la TNT, sur les attermoissements de la chaîne d'information internationale, sur les télévisions locale en rade, sur les droits de retransmission du football exorbitants, sur l'accentuation de la concentration dans nombre de secteurs, sur l'abandon du fonds de soutien à la création radiophonique, sur la presse en berne, sur l'AFP en crise ou sur la montée en charge des gratuits !

Sans rouvrir le dossier de la redevance, permettez-moi tout de même de m'étonner de l'abandon des exonérations partielles et de l'exemption des résidences secondaires, au prétexte de difficultés techniques à nos yeux aisément surmontables.

S'agissant de la TNT, qui faut-il croire ? Le ministre de l'industrie lorsqu'il nous explique que la priorité n'est pas de lancer de nouvelles chaînes en France, ou vous ?

M. le Ministre - Le Premier ministre a tranché la question.

M. Michel Françaix - Les contradictions entre ministres n'en sont que plus flagrantes. Les positions de la gauche et de la droite sur la TNT dessinent des lignes de clivage particulièrement tranchées : nous voulions beaucoup de chaînes publiques, nous aurons beaucoup de chaînes privées ; nous voulions privilégier les chaînes gratuites, les payantes seront majoritaires ; nous voulions donner la priorité aux nouveaux entrants, les sortants seront les mieux servis ; nous voulions encourager les chaînes locales, le national sera prépondérant.

Quant aux droits de retransmission des matchs de football, ils atteignent des niveaux proprement stupéfiants : 5,5 millions pour le dernier match PSG-OM, soit un niveau équivalent au coût de production de certains films. Vous nous dites, Monsieur le ministre, que c'est partout pareil, mais ce n'est pas vrai ! La compétition entre TPS et Canal Plus est un cas unique en Europe. Quant aux clubs, ils deviennent littéralement « télé dépendants » puisque 70 % de leurs ressources émanent des droits de retransmission. Si, demain, une des deux chaînes décrochait l'exclusivité du championnat, l'autre serait promise à une mort certaine à brève échéance.

En matière de création, n'est-il pas temps de redéfinir la notion « d'œuvre audiovisuelle » pour mieux la distinguer du pur divertissement ? Le même souci de rigueur devrait commander de distinguer pour chaque chaîne les recettes tirées des activités de diversification, afin de disposer d'une vision plus juste de leurs ressources respectives. Et ne faut-il pas faire en sorte que l'ouverture des secteurs publicitaires naguère interdits profite directement à la presse ?

La presse d'information - en particulier la presse quotidienne - se porte mal. Vous connaissez parfaitement les chiffres et ils sont éloquentes : 24 millions d'exemplaires vendus chaque jour en Allemagne, pour 8,5 millions en France ; 385 exemplaires vendus pour 1 000 habitants en Allemagne, 180 en France ; 350 titres en Allemagne, 109 au Royaume Uni, 87 en France ; 6 milliards de recettes publicitaires en Allemagne, 3,4 milliards en Grande-Bretagne, 1,5 milliard en France. Quant à la part du marché publicitaire détenue par la presse quotidienne, elle ne représente que 16 % du total en France, contre 34 % en Allemagne. Le déclin rapide des quotidiens d'opinion est aujourd'hui avéré, et l'on ne peut plus se contenter d'une politique de saupoudrage des aides. L'ampleur de la crise, liée notamment au défaut d'adaptation du réseau de distribution, contraint les entreprises de presse à une augmentation régulière du prix de vente qui s'apparente à une fuite en avant : le prix moyen de vente au numéro atteint 1 € en France, contre 60 centimes au Royaume Uni et 75 centimes en Allemagne...

Et cela, paradoxalement, alors que nous avons la presse la plus aidée. On ne peut pas continuer comme ça, d'autant que l'aide principale consentie par les pouvoirs publics, c'est la TVA sur la Poste, laquelle profite à tous les titres sans distinction. Ne faudrait-il pas cibler l'aide publique, de sorte que le lecteur citoyen

soit avantagé par rapport au lecteur consommateur ? La presse de loisirs se porte mieux que la presse d'opinion, ne faut-il pas en tenir compte ?

M. Christian Kert, suppléant M. le président de la commission des affaires culturelles - En ma qualité de président suppléant de séance, je vous invite, cher collègue, à conclure !

M. Michel Françaix - Les « gratuits » connaissent un développement continu et non maîtrisé. Faut-il les considérer comme de simples prospectus publicitaires ou comme un support particulièrement adapté à notre temps et aux attentes des jeunes ? Sans doute, un peu des deux. Mais il reste, comme le relevait plaisamment Jean-François Kahn, que si la presse est un produit comme les autres, elle ne peut être gratuite !

Le temps me manque pour évoquer la crise de l'AFP ou dénoncer les pratiques spéculatives particulièrement peu scrupuleuses de certaines entreprises de presse. Une question précise : est-il envisageable de rendre *L'Équipe* – dont le rôle social n'est plus à démontrer – éligible aux aides à la presse quotidienne ?

M. Dominique Paillé - Je salue l'action du Gouvernement en matière de soutien à la création audiovisuelle et l'opportunité du crédit d'impôt. Monsieur le ministre, je vous félicite aussi pour le soin que vous accordez à la résorption de l'emploi précaire, notamment dans le secteur public. Je tiens par contre à exprimer un profond désaccord, non pas sur la réforme de la redevance audiovisuelle dans son ensemble, mais sur l'exemption injustifiée des résidences secondaires et sur la décision de diminuer le montant de la redevance due pour cette année de 116,50 € à 116 €. Il y a là un très mauvais signal adressé à nos compatriotes d'autant que le montant de la taxe reste très en deçà de ce qui se pratique dans le reste de l'Union européenne. A l'instar de notre collègue Joyandet, je souhaite que la réforme ne soit pas close et que nous dégagions ensemble de nouvelles bases pour une forme de redevance universelle. La réforme qui vient d'intervenir me fait craindre le pire.

Désormais très attachés à la richesse que constituent les radios associatives, créées pour l'essentiel en 1981, nous souhaitons que les crédits du fonds de soutien à l'expression radiophonique ne diminuent plus. A terme, ne faudra-t-il pas envisager une réforme tendant à garantir l'existence même des radios associatives ?

L'avenir de la presse écrite constitue également un sujet de préoccupation majeure, et je souhaite là encore qu'une réflexion d'ensemble aboutisse sur un projet de réforme prenant la mesure de la gravité de la situation. S'agissant des métiers artistiques, le Gouvernement et le Parlement ont su nouer un partenariat fécond et les conclusions de notre groupe de travail seront disponibles dans quelques semaines. Pussions-nous nous inspirer de cette méthode pour préparer les indispensables réformes à venir dans le domaine de la communication.

M. Patrick Bloche - Je ne reviendrai pas sur le problème majeur du financement du secteur public de l'audiovisuel puisque nous l'avons largement abordé dans la séance publique du 22 octobre, consacrée à l'examen des recettes.

Le cadre budgétaire est tellement contraint, que tout développement à ce sujet semble un peu vain. Quant à la chaîne française d'information internationale, son devenir est intimement lié à l'évolution du budget des affaires étrangères, lequel ne viendra en discussion que lundi prochain.

Quoi qu'il en soit, le groupe socialiste sera très attentif à l'évolution des sources de financement de l'audiovisuel public. L'amendement Martin-Lalande offre une garantie minimale, et nous aurions souhaité qu'il soit donné suite à notre proposition de relever le plafond du remboursement par l'État aux chaînes publiques des exonérations de redevance. Faute de l'avoir obtenu, le financement du secteur pour l'année qui vient ne nous semble pas garanti. Il y a tout lieu de craindre que l'audiovisuel public ne dispose pas de ressources suffisantes pour honorer ses engagements de production et participer valablement au lancement de la TNT.

S'agissant des recettes publicitaires, les hypothèses évoquées par M. Richard ne sont pas de nature à nous rassurer, et mériteraient pour le moins d'être replacées dans le cadre d'une réflexion sur les missions de service public de la télévision et de la radio. A cet égard, loin d'éclairer la situation, le rapport Aillagon a brouillé le message en amenant le débat sur des terrains sociétaux ne permettant pas de dégager des propositions concrètes. Résultat, selon une enquête parue récemment, plus du quart des Français considèrent que TF1 est la chaîne qui incarne le mieux le service public ! Monsieur le ministre, il semble hautement souhaitable que vous précisiez au plus vite quelles sont, selon vous, les missions de service public confiées à l'audiovisuel, et dans quelles conditions France Télévisions sera à même de les remplir.

Pour ce qui concerne la CFII, je ne reviens pas sur les travaux parlementaires ignorés en leur temps. La vérité, qui ressort notamment des déclarations de Patrice Martin-Lalande et du ministre des affaires étrangères, c'est qu'un grave problème de financement se pose, puisque rien n'est inscrit pour la CII dans le budget pour 2005, pas même quelques milliers d'euros pour étudier sa faisabilité. Je ne reviens pas sur le retard pris dans le calendrier ni sur l'idée de refaire passer cette chaîne sous votre tutelle, alors qu'elle engage la présence de la France à l'extérieur. En revanche, j'insiste sur une question de fond : une réflexion a été engagée sur la définition d'un standard, d'une sorte de CNN à la française ; or les standards passent vite. Je crains que le retard accumulé ait rendu caduque notre discussion ; il faudra sans doute réfléchir à un nouveau standard, sensiblement différent, en nous demandant quelles sont les attentes des publics auxquels cette chaîne est destinée. Je reviens d'une mission au Caire avec le sentiment que le temps qui passe remet nos conclusions en cause.

Pour l'édition de presse, le ministre nous a invités à être futuristes : un maire que je connais bien parlerait de créativité. Or, cette dernière ne me semble guère être au rendez-vous. La crise qui frappe les boutiquiers et les kiosquiers est si grave que le pluralisme et la démocratie sont en jeu. On parle depuis longtemps de ce problème, il est urgent de le traiter au fond. Il tient, on le sait, à la baisse de

diffusion de la presse quotidienne et au développement des gratuits ; sur ce point, une définition plus précise du colportage s'impose. S'y ajoutent les difficiles conditions de travail des kiosquiers, surchargés par un excès de titres entassés dans des locaux exigus. Sur 2 000 publications que doit diffuser un kiosquier, 500 génèrent 100 % d'invendus. Enfin, l'insuffisance des commissions accroît la difficulté à subsister. Le montant de ces commissions devrait être reconsidéré, sauf pour les quotidiens. Certaines réformes nécessiteraient de revoir la loi Bichet de 1947. Y êtes-vous prêt ?

M. Michel Herbillon - La façon dont est organisée notre discussion est-elle satisfaisante ? Je n'en suis pas sûr.

Chers collègues de l'opposition, je ne dis pas que tout va bien, mais ne dites pas que tout va mal, car ce jugement négatif ne résiste pas à un examen objectif de ce budget. En effet, ce dernier contient beaucoup d'éléments que nous avons tous réclamés depuis longtemps, à commencer par une réforme de la redevance. Elle est faite, même si nous avons entendu des propos divergents sur l'opportunité ou non d'une augmentation. Il s'agit à mes yeux d'une réforme capitale, juste et équilibrée, exemplaire d'une réforme de l'État qui ne doit pas rester au stade de l'incantation. Dans ces conditions, et parce que l'État réalise ainsi une économie, les Français ne comprendraient pas que la réforme se traduise pour eux par une augmentation de la redevance. Notre démarche serait rendue illisible. Je suis en désaccord complet avec Dominique Paillé sur ce point, comme parfois sur d'autres... (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*)

M. le Ministre - C'est comme sur l'Europe ! A chacun son débat !

M. Michel Herbillon - J'ai demandé de longue date que nous profitions de la réforme pour expliquer aux Français ce qu'est au juste la redevance. Il faut mener une action pédagogique, sous la forme d'un document de communication et d'information expliquant clairement que la redevance n'est pas simplement une taxe, mais qu'elle sert à financer l'existence de l'INA, de la radio et de la télévision publiques. Je ne désespère pas que le Gouvernement veuille bien associer en amont le Parlement à l'élaboration de ce document. De même, nous étions nombreux, Monsieur Mathus, à demander depuis longtemps que les crédits de l'INA augmentent, afin d'éviter que disparaissent des pans entiers de notre patrimoine audiovisuel. La hausse de 5,7 % en 2005 nous donne satisfaction.

Pourquoi, sur la TNT, toujours se livrer au récit de catastrophes annoncées ? Pour les chaînes gratuites, des décisions ont été prises qui, contrairement à ce qu'a compris Michel Françaix, permettront à nos concitoyens d'accéder à 15 chaînes gratuites. Au sujet de la mise des chaînes payantes sur la TNT, nous restons, Monsieur le ministre, un peu sur notre faiM. Dites-nous en plus sur les critères retenus pour le choix des normes, et sur la haute définition.

S'agissant du projet de chaîne internationale d'information, certains points ont été tranchés. La mission parlementaire qui a travaillé de longs mois sur ce sujet

est parvenue à des conclusions et a adopté à l'unanimité un rapport dont nous estimons qu'il n'a guère été tenu compte. Si le Gouvernement est attaché au rôle du Parlement, on peut s'étonner du silence assourdissant qu'il a déployé à cette occasion. Vous n'êtes pas personnellement en cause, Monsieur le ministre, mais nous vous demandons de nous apporter davantage d'informations afin que nous puissions débattre utilement. Souvenons-nous de la rubrique de ce grand journal de télévision : « Si vous avez manqué le début... » Personne n'a manqué le début du feuilleton de la CII. Le moment est venu de trancher : ou partir de ce qui existe, ou créer quelque chose de nouveau. Où en est-on du choix de la ligne éditoriale, des langues d'émission, des zones de couverture, du mode de financement, des structures de fonctionnement, et aussi de la possibilité pour les Français de regarder une chaîne payée en partie par la redevance ?

M. le Rapporteur spécial - Je salue la volonté politique exprimée par le ministre, notamment pour renforcer l'identité du service public, lequel légitime seul la redevance. Pour la production audiovisuelle, je me félicite que mon amendement relatif au crédit d'impôt, refusé l'an dernier, ne le soit plus cette année. Ai-je bien compris que le manque à gagner dans la collecte de la redevance, qui pourrait s'élever à 15 millions ou même seulement à 8 millions, sera compensé par des crédits budgétaires ? Dans l'élaboration des contrats d'objectifs et de moyens, il serait souhaitable d'associer le Parlement plus en amont, afin qu'il se prononce en meilleure connaissance de cause. La productivité de l'audiovisuel public donne lieu à un procès d'intention qu'il faut combattre. Le service public, en effet, a réalisé d'énormes efforts.

M. Michel Françaix - C'est vrai !

M. le Rapporteur spécial - En application de l'article 58 de la LOLF, la Cour des comptes devrait procéder à une évaluation et à des contrôles, afin de lever définitivement le doute.

38 millions sont destinés à la modernisation sociale de la presse écrite. Cette aide sera-t-elle maintenue pendant quatre ans, durée qui est celle de l'accord conclu avec La Poste ?

Dominique Paillé s'est exprimé sur la redevance en termes surprenants. La réforme induit une économie pour l'État et apporte au service public de l'audiovisuel 80 millions de plus si la compensation est intégrale. Il n'y a donc pas lieu d'augmenter la redevance. Commençons plutôt par utiliser la réserve ainsi constituée. S'agissant des résidences secondaires, maintenir le système actuel aboutirait à ce que soit taxée la maison de campagne où un vieux poste irait finir sa vie, alors qu'elle ne le serait pas lorsque viennent y séjourner des personnes pouvant recevoir des émissions sur leur micro-ordinateur ou leur téléphone portable. Ce serait tourner le dos à l'évolution technologique. Le système d'une redevance par foyer est donc le meilleur. Il serait réactionnaire de maintenir le système actuel, mais il faut informer en permanence le contribuable téléspectateur, et lui expliquer à quoi sert la redevance.

Je signale à toutes fins utiles que le rapport qui vous a été distribué n'est que provisoire : il sera complété prochainement.

M. Christian Kert, suppléant M. le président de la commission des affaires culturelles - Pourriez-vous répondre à toutes ces questions en dix minutes, Monsieur le ministre ?

M. le Ministre - Si j'en oublie, vous en porterez la faute... Mais surtout, pour donner satisfaction à tous, il faudrait que je sois le Premier ministre afin d'être sûr que les bons arbitrages soient rendus. Or j'entends bien obéir au principe hiérarchique et me conformer aux décisions prises par le chef du Gouvernement. D'autre part, il me faut bien composer aussi avec l'annualité budgétaire, qui fait que vous décidez souverainement chaque année des dépenses permettant d'atteindre les objectifs fixés...

Suis-je un héros ou un leurre ? Ce n'est certainement pas en ces termes que je réfléchis. Ce qui m'importe, c'est d'essayer de transformer la réalité et à cet égard, je vous invite à ne pas noircir le tableau. Tous ceux qui comme moi sont allés à l'AFP au moment des élections américaines ont pu constater le rayonnement mondial de cette agence, dont les infographies ont été reprises par la presse étrangère. Il faut certes reconnaître les difficultés, mais il faut être fier aussi des réussites de nos entreprises.

M. Michel Françaix - Nous en sommes tous d'accord !

M. le Ministre - Ne doutez pas non plus que la TNT commence à prendre corps le 1^{er} mars 2005 : quarante millions d'euros sont inscrits au budget de France Télévisions à cet effet. D'autre part les chaînes gratuites seront majoritaires dans le dispositif : compte tenu de la décision du Conseil d'État, elles seront au moins quatorze – et peut-être davantage une fois achevée la redéfinition entreprise par le CSA. Parmi les quatre nouveaux entrants, on comptera trois groupes privés et le quatrième entrant, *Festival*, est en train de rénover ses programmes afin de les rendre plus attractifs.

Le Gouvernement entend soutenir activement la création audiovisuelle et c'est à quoi servira le crédit d'impôt que vous avez voté. Cela passe-t-il par une politique uniforme ou par des politiques différenciées selon les types de supports ? Je pense quant à moi qu'il faut additionner les deux. Il est bon par exemple qu'il y ait en matière de TVA des mesures qui s'appliquent à l'ensemble de la presse, mais je tiens qu'une partie de celles-ci est justiciable de mesures spécifiques. Et, à ce propos, je n'entends pas éluder les questions qui fâchent : ainsi celle du journal *L'Équipe*. Je vous indique donc que le souci du pluralisme politique nous conduit à ne pas modifier en 2005 le périmètre de la presse d'information politique et générale.

Pour ce qui est des « gratuits », la question qui se pose est de savoir si leur apparition nuit à certains grands équilibres ou si, au contraire, elle n'a pas permis à

un public qui n'aurait de toute façon pas acheté de journal de se familiariser avec la presse écrite. Il serait donc utile de se pencher sur « l'effet prix ».

Puisque M. Paillé a évoqué l'évolution du montant de la redevance, je lui opposerai que la solution retenue par le Gouvernement, celle de l'arrondi inférieur, est la disposition applicable à tous les impôts.

M. Michel Herbillon - Très bien.

M. le Ministre - Cela étant, il appartiendra au Parlement de trancher définitivement.

L'idée de chaîne d'information internationale a suscité une pluralité de projets et aussi bien le ministre des affaires étrangères que moi-même avons maintenant besoin d'y voir clair. Nous estimons également important de disposer d'un outil, qui pour être au service de notre langue et de la francophonie, n'en permettra pas moins la diffusion de messages en langues étrangères – l'affaire des otages en a prouvé la nécessité. Nous n'avons donc en rien abandonné ce projet, que nous considérons toujours comme une priorité : simplement nous en sommes à une phase de synthèse à l'issue de laquelle nous nous retournerons tout naturellement vers vous...

M. Michel Herbillon - Vous confirmez donc qu'il n'y a pas de renoncement de la part du Gouvernement ?

M. le Ministre - Il n'y a en aucune manière abandon de ce projet qui consiste à permettre sous une forme à déterminer, l'expression de la pensée française au-delà de nos frontières. Mais, je le répète, il y a au sein du Gouvernement un principe hiérarchique auquel je me plie. Lorsque le Premier ministre a pris une décision, je respecte celle-ci même si elle ne correspond pas à ce que je proposais. Je dois toutefois dire que jusqu'ici, j'ai eu beaucoup de chance.

S'agissant de la loi Bichet qui pose le principe de l'égalité de traitement entre titres de presse sans interdire de lutter contre des pratiques abusives ou contre l'encombrement des points de vente, le groupe de travail constitué par les professionnels a proposé de nouvelles régulations, par exemple en matière d'invendus, mais n'a nullement remis en cause ce texte de 1947. Je compte beaucoup sur ce travail en cours pour définir des mesures concrètes.

M. Herbillon a raison d'insister à nouveau sur l'information que nous devons fournir à propos de l'utilisation de la redevance...

M. Pierre-Christophe Baguet - Cela fait quatre ans que nous le demandons !

M. le Ministre - J'ai fait auprès du ministre de l'économie une démarche en ce sens, que je suis prêt à renouveler. Les Français ignorent trop que la redevance finance aussi la radio et l'INA.

M. Pierre-Christophe Baguet - Il est bien tard pour le leur expliquer !

M. le Ministre - Nous avons élaboré un document mais il est vrai qu'il était illisible. Nous allons essayer de faire mieux et rapidement.

Monsieur Martin-Lalande, pour ce qui est de la compensation, je veux essayer de cerner la réalité avant de prendre mon bâton de pèlerin. Mais, pour aujourd'hui, permettez que j'en finisse avec les questions de patrimoine avant de m'attaquer au financement à court terme de l'audiovisuel public. Il ne faudrait pas compromettre le résultat par une action maladroite et prématurée.

En conclusion, je souhaite que continue à régner entre nous une atmosphère de coopération. La situation n'est pas facile et nous devons essayer ensemble de relever tous les défis grâce à une volonté politique clairement affirmée.

M. Christian Kert, suppléant M. le président de la commission des affaires culturelles - Je vous remercie pour avoir clairement répondu à tant de questions en un quart d'heure.

*

* *

Après l'audition de M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la Culture et de la Communication, lors de la réunion de la commission élargie, **la commission a examiné les crédits de la Communication et l'article 62 rattaché.**

La Commission a, suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de la communication et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

La Commission a ensuite examiné trois amendements de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales portant articles additionnels :

– Le premier a pour objet d'ajouter de nouveaux paliers au barème en vigueur pour la publicité télévisée afin d'assurer le financement du fonds de soutien à l'expression radiophonique. **Votre Rapporteur spécial**, a indiqué que le soutien aux radios associatives était en effet primordial ; en moyenne les subventions du FSER représentent plus du tiers des ressources de ces radios. Néanmoins, une augmentation des ressources du fonds devra impérativement s'accompagner d'une réforme de son fonctionnement afin de mieux encadrer la progression des dépenses. Suivant l'opinion favorable du Rapporteur spécial, la commission a *adopté* cet amendement.

– Le deuxième amendement a pour objet d'élargir l'assiette de la taxe sur les services de télévision au produit des SMS et des appels téléphoniques surtaxés, à l'exclusion des SMS envoyés dans le cadre des missions servant une grande cause nationale ou d'intérêt général. Selon l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, la commission a *adopté* cet amendement.

– Le troisième prévoit le dépôt par le Gouvernement sur le bureau des assemblées d'un rapport sur l'extension du champ d'application du fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale. Votre Rapporteur spécial, a indiqué qu'un tel rapport était déjà prévu par l'article 62 de la loi de finances pour 1998 et que le délai de dépôt dudit rapport avait été ramené d'octobre à juin par un amendement en loi de finances initiale pour 2004. Malheureusement, à ce jour, le Parlement n'a toujours pas reçu ce rapport. « Le rapport existe, mais les parlementaires ne l'ont pas rencontré ». Sur avis favorable de votre Rapporteur, la commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* trois amendements de M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial portant articles additionnels :

– le premier vise à prévoir la transmission aux commissions des Affaires culturelles et des Finances du Parlement les projets de contrats d'objectifs et de moyens négociés entre l'État et les opérateurs de l'audiovisuel public, ces documents pouvant faire éventuellement l'objet d'un débat au Parlement. Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Michel Herbillon et Pierre Christophe Baguet** s'est félicité de cet amendement qui doit permettre une meilleure implication du Parlement dans la procédure des contrats d'objectifs et de moyens.

– le deuxième prévoit que l'audition devant la commission des affaires culturelles de l'Assemblée ou du Sénat au cours de laquelle le Président de France Télévisions présente le rapport d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens est élargie aux commissions des finances du Parlement ;

– enfin, le troisième propose d'inclure les recettes de parrainage dans l'assiette de la taxe sur les services de télévision finançant le COSIP, à compter du 1^{er} janvier 2006.

Article 62

**Répartition, au profit des organismes de l'audiovisuel public,
des ressources de la redevance audiovisuelle**

Texte du projet de loi :

Pour l'exercice 2005, la répartition, entre les organismes du service public de la communication audiovisuelle, des recettes prévisionnelles, hors taxe sur la valeur ajoutée, de la redevance audiovisuelle, est établie comme suit :

France Télévisions	1 781,08 millions €
Radio France	481,97 millions €
Radio France internationale	53,71 millions €
ARTE-France	197,98 millions €
Institut national de l'audiovisuel	72,74 millions €
Total	2 587,48 millions €

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article a pour objet de définir la répartition entre les organismes du service public audiovisuel des ressources prévisionnelles de redevance audiovisuelle. Les montants indiqués comprennent les montants de dégrèvements par ailleurs pris en compte au budget général.

Observations et décision de la Commission :

Votre Rapporteur spécial, a indiqué que cette répartition était équilibrée. Certes, Radio France bénéficie d'une évolution légèrement supérieure mais celle-ci est justifiée par la nécessité de financer les études concernant le réaménagement de la Maison de Radio France.

Par ailleurs, l'Institut national de l'audiovisuel bénéficie d'une dotation en progression de 5,7 %. Ceci est pleinement justifié par la nécessité de financer le plan de sauvegarde et de numérisation des archives de l'audiovisuel.

La commission a *adopté* cet article sans modification.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

LISTE COMPLÉTÉE ET CORRIGÉE EN DATE DU 17 NOVEMBRE 2004

Élus

M.	Daniel	Hoeffel	Président de l'association des Maires de France
M.	Philippe	Laurent	Président de la commission des finances de l'association des Maires de France
M.	Claude	Haut	Président de la commission des finances de l'association des Départements de France

CSA

M.	Dominique	Baudis	Président
M.	Yvon	Lebars	Conseiller
M.	Francis	Beck	Conseiller
Mme	Marie-Laure	Denis	Conseillère

Entreprises et organismes publics

AFP	M.	Bertrand	Eveno	Président
	M.	Pierre	Louet	Directeur Général
Arte	M.	Jérôme	Clément	Président
France-Télévisions	M.	Marc	Tessier	Président
	M.	Marc	Schwartz	Directeur Général adjoint
	M.	Bernard	Broyet	Directeur des ressources humaines
	M.	Olivier	Debargues	Directeur de la coordination des achats du groupe
France 2	M.	Christopher	Baldelli	Directeur Général
	M.	Yves	Bigot	Directeur des programmes
France 3	M.	Rémy	Pflimlin	Directeur Général
	M.	Bertrand	Mosca	Directeur des programmes
France 5	M.	Daniel	Goudineau	Directeur Général
	M.	Alexandre	Michelin	Directeur des programmes
	Mme	Geneviève	Guichenet	Médiatrice des programmes de France 2
	Mme	Marie-Laure	Augry	Médiatrice des programmes de France 3
Radio France	M.	Alain	Le Garrec	Médiateur des programmes
	M.	Jean-Paul	Cluzel	Président-directeur général
Radio France Internationale	M.	Antoine	Schwartz	Président

INA	M.	Emmanuel	Hoog	Président
LCP-AN	M.	Richard	Michel	Président

Administrations

Ministère de la Culture et de la communication	Mme	Laurence	Franceschini	Directrice adjointe de cabinet Conseillère technique
	Mme	Karine	Blouet	
Ministère de l'économie et des finances	M.	Renaud	Gace	Conseiller auprès du Ministre d'Etat
Premier Ministre	M	Claude	Guéant	Directeur de cabinet
	M.	Alain	Seban	Directeur du développement des Médias

Entreprises et organismes privés

TF1	M.	Patrick	Le Lay	Président
Canal +	M.	Bertrand	Méheut	Président Directeur Général Secrétaire général
	M.	Olivier	De Courson	
M6	M.	Nicolas	De Tavernost	Président du Directoire
Société Bolloré Média	M.	Philippe	Labro	Administrateur
Groupe Lagardère	M.	Arnaud	Lagardère	Président de Lagardère Media
	M.	Jean-Pierre	Cottet	Administrateur Délégué
Groupe AB	Mme	Michèle	Cotta	Présidente
NRJ	M.	Marc	Pallain	Président
TDF	M.	Bruno	Chetaille	Président
Astra France	M.	Nick	Stubbs	Président
Eutelsat	M.	Giuliano	Beretta	Directeur général
RMC BFM	M.	Alain	Weil	Président
Cabinet KPMG	M.	Grégoire	Ménou	
Union nationale des Diffuseurs de Presse	M.	Gérard	Proust	Président

Syndicat de la Presse parisienne	M.	Xavier	Ellie	Président
	M.	Laurent	Dubois	Directeur
Syndicat de la presse quotidienne régionale	M.	Michel	Comboul	Président
Syndicat de la presse quotidienne départementale	Mme	Agnès	Rico	Directrice
Fédération de la presse magazine régionale	M.	Frédéric	Poletti	Vice-Président
Le Monde	M.	Jean-Marie	Colombani	Directeur
Télérama	Mme	Fabienne	Pascaud	Rédactrice en chef
	M	Olivier	Milot	Rédacteur en chef adjoint du service télévision
Télé Câble Satellite hebdo	M.	Jacques	Levy	Rédacteur en chef
Télé Magazine	M.	Serge	Sebbah	Rédacteur en chef
Journal L'équipe	M.	Christophe	Chenut	Président
	M.	Eric	Herteloup	Directeur général
Divers				
SACD	M.	Pascal	Rogard	Président
Les Pieds dans le PAF	Mme	Mélanie	Le Saux-Glaymann	Vice-Présidente
	M.	Jean-Marie	Charon	Auteur de l'ouvrage Les médias en France
	Mme	Hélène	Risser	Auteur de l'ouvrage L'audimat à mort
	M.	Daniel	Boudet de Montplaisir	Auteur du rapport remis au Premier ministre sur le lancement de la TNT