

N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 30

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES

AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Rapporteuse spéciale : MME MARIE-ANGE MAGNE

Députée

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX CONSTATS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	7
DONNÉES CLÉS DE LA MISSION <i>MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES</i> ET DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À L’AUDIOVISUEL PUBLIC	9
LES CRÉDITS 2018 : CONSOLIDER LES AIDES PUBLIQUES DANS UN CONTEXTE DE RARETÉ DE LA RESSOURCE BUDGÉTAIRE	11
I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 FINANCE À HAUTEUR DES ENJEUX LES POLITIQUES PUBLIQUES RELATIVES AUX MÉDIAS ET AUX INDUSTRIES CULTURELLES	11
A. LE PROGRAMME <i>PRESSE ET MÉDIAS</i> : CONJUGUER LE SOUTIEN NÉCESSAIRE AUX MÉDIAS AVEC L’EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS	13
1. L’exécution 2016 a été marquée par des surgels et des annulations, avec un montant élevé de restes à payer	14
2. Les aides à la presse en 2018 sont concernées par l’effort de redressement des comptes	14
a. La presse écrite continue de vivre l’une des plus grandes crises de son histoire	15
b. Les aides à la diffusion, en baisse sensible, sont marquées par la diminution de l’aide au portage	16
c. Les aides au pluralisme sont consolidées à 16 millions d’euros	17
d. Les aides à la modernisation (57,7 millions d’euros) sont stables à périmètre constant	17
3. Le Fonds de soutien à l’expression radiophonique locale (FSER) percevra une dotation de 30,7 millions d’euros en 2018	18
4. L’Agence France Presse connaît une situation préoccupante	19
a. Des exercices 2016 et 2017 marqués par un nécessaire abondement des crédits publics	19
b. Un niveau stable de crédits pour 2018, la ressource publique excédant de nouveau la trajectoire du COM	20

B. LE PROGRAMME <i>LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES</i> FINANCE À TITRE PRINCIPAL LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE (BNF) .	21
1. Les dépenses fiscales	22
2. L'action <i>Livre et lecture</i> soutient en 2018 une nouvelle ambition pour la lecture publique et l'économie du livre.....	22
a. L'exécution 2016.....	23
b. Les subventions à la Bibliothèque nationale de France (BnF) : diminution des moyens de fonctionnement, stabilité des investissements	23
c. Les travaux relatifs au quadrilatère Richelieu font l'objet d'une dépense prévisionnelle de 16 millions d'euros (CP) en 2018.....	25
d. Les autres dépenses prévues au titre de l'action financent à titre principal la bibliothèque publique d'information (BPI) et le droit de prêt en bibliothèque.....	25
3. Une dotation de 15,1 millions d'euros viendra en soutien aux industries culturelles	26
a. La HADOPI, un budget de 9 millions d'euros	26
b. Le soutien à la création	26
II. LES CRÉDITS PUBLICS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN 2018 : DES ÉVOLUTIONS DIFFÉRENCIÉES, FRANCE TÉLÉVISIONS À L'ÉPREUVE....	26
A. LE FONCTIONNEMENT DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ET LES RESSOURCES PRÉVUES POUR L'EXERCICE 2018	27
1. La gestion de l'exercice 2016 a été marquée par la nécessité d'un abondement des recettes par des crédits budgétaires.....	28
a. Les recettes : l'État verse 100 millions d'euros supplémentaires	28
b. Les dépenses.....	28
2. Les recettes globales 2018 du compte d'avances sont en diminution de près de 1 %	29
a. En l'absence de dispositions ad hoc visant son montant, le produit issu de la CAP connaît une augmentation limitée	29
b. Une fraction très réduite du produit de la TOCE est affectée à France Télévisions en 2018	30
B. LA SITUATION DE FRANCE TÉLÉVISIONS EST MARQUÉE PAR UNE DIMINUTION SIGNIFICATIVE DE SON FINANCEMENT PAR CRÉDITS PUBLICS	31
1. La hausse du produit issu de la CAP ne compense pas la perte de recettes au titre de la TOCE, aboutissant à une baisse des crédits de 30 millions d'euros.....	31

2. La réduction du soutien de l'État à France Télévisions, appréciée dans la dynamique du COM, atteint 50 millions d'euros	31
a. Une mise en cause de la trajectoire du COM	31
b. France Télévisions s'est engagée dans un difficile chemin de rationalisation de ses dépenses afin de gagner en agilité.....	33
c. L'audience du groupe résiste bien alors que la concurrence s'intensifie.....	34
d. Le groupe France Télévisions doit trouver dans ses dépenses de fonctionnement les ressources permettant d'absorber les mesures d'économies.....	34
C. LES AUTRES STRUCTURES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC SONT MOINS CONCERNÉES PAR LES RÉDUCTIONS DE RESSOURCES.....	35
1. Le groupe Radio France : une audience qui progresse, des efforts de gestion à poursuivre.....	36
a. Des moyens en fonctionnement qui augmentent	36
b. Le projet éditorial 2018.....	37
c. L'impératif du retour à l'équilibre des comptes à l'horizon 2018.....	38
d. Le chantier de la rénovation de la Maison de la Radio.....	38
2. ARTE France : garder le pilier franco-allemand tout en développant la dimension européenne.....	40
a. Une dotation en hausse, mais en retrait de 1 % par rapport au COM.....	40
b. Les projets 2018 : continuer l'investissement dans les programmes.....	40
3. L'Institut national de l'audiovisuel : une gestion maîtrisée.....	41
a. La gestion des exercices 2016 et 2017 : des améliorations notables	41
b. Les perspectives pour 2018.....	42
4. Les ambitions internationales de France Médias Monde et TV5	43
a. France Médias Monde (FMM), porter un regard français sur l'actualité internationale.....	43
b. TV5 Monde, un moteur de la francophonie.....	44
D. UNE RÉFLEXION INDISPENSABLE À ENGAGER SUR LES MISSIONS, LE PÉRIMÈTRE ET LES MOYENS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC.....	45
1. Des missions à redéfinir, avec pour objectif le rajeunissement indispensable des publics.....	45
2. Des coopérations entre acteurs du service public à créer ou à renforcer	46
3. L'inéluctable réforme de la CAP	47

POINT D'ATTENTION DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE : LES CONSÉQUENCES DE L'ARRIVÉE DE L'OPÉRATEUR NETFLIX EN FRANCE	49
I. LE SUCCÈS DE NETFLIX EN FRANCE DÉSTABILISE UN PAYSAGE AUDIOVISUEL DÉJÀ FRAGILISÉ	49
A. UN NOUVEL ACTEUR	49
B. UNE LOCALISATION À L'ÉTRANGER	50
II. RÉTABLIR L'ÉQUITÉ ENTRE NETFLIX ET SES CONCURRENTS	50
A. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES TAXES « NETFLIX » ET « YOUTUBE ».....	50
B. LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE SMA	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	55

PRINCIPAUX CONSTATS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Le présent rapport spécial porte sur les crédits demandés pour 2018 de la mission *Médias, livre et industries culturelles*, qui financent les politiques publiques relatives au soutien de la presse, de la radio et des industries culturelles en général, et du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*, dont les crédits subventionnent les cinq sociétés de l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France, ARTE France, France Médias Monde, TV5 Monde) et l'Institut national de l'audiovisuel (INA). Sur ce périmètre, les crédits budgétaires (crédits de paiement) demandés pour 2018 atteignent à périmètre courant 4,450 milliards d'euros. Il faut y ajouter l'action de deux établissements publics très largement financés par des taxes affectées, le Centre national du Livre (CNL) et le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). **L'ensemble se monte à 5,208 milliards d'euros.**

1. La mission *Médias, livre et industries culturelles*

Les crédits 2018 de la mission s'affichent à 555,4 millions d'euros. La baisse apparente par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2017 correspond à une mesure de périmètre concernant le programme de l'éducation artistique et culturelle (EAC). **À périmètre constant, les crédits de la mission sont stables.**

Le programme 180 *Presse et médias* soutient les aides à la presse. La diminution de ses crédits correspond essentiellement à la **réforme récente des aides au portage**. Les autres crédits d'aides à la presse sont stables. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit 131,48 millions d'euros de crédits pour l'AFP, soit une dotation quasiment stable par rapport à 2017 malgré **les difficultés préoccupantes que rencontre l'Agence à respecter les objectifs fixés en matière de performance commerciale.**

Le programme 334 *Livre et industries culturelles*, 270 millions d'euros de crédits en 2018, est principalement consacré au financement de la Bibliothèque nationale de France (BnF) et aux travaux du « quadrilatère Richelieu ». **La BnF participe au redressement des comptes publics, sa dotation 2018 subissant une baisse modérée de 2,5 % et le nombre d'emplois diminuant de 10 unités.** Les autres actions du programme n'appellent pas de remarques particulières.

2. Le financement de l'audiovisuel public : les situations différentes de France Télévisions et de Radio France

Le projet de loi de finances pour 2018 propose de modifier légèrement la trajectoire de dépenses de l'audiovisuel public prévue **en diminuant de près de 1 % le montant total des crédits publics par rapport à la LFI 2017.** Cette évolution est cependant différenciée, puisque la presque totalité de l'effort portera sur France Télévisions. **Le décrochage prévu par rapport aux trajectoires des contrats d'objectifs et de moyens (COM) atteint près de 80 millions d'euros.**

S'agissant du budget de France Télévisions, **l'écart par rapport à la programmation des crédits publics prévue par le COM atteint 48 millions d'euros**. Cette réduction des crédits, brutale, doit s'accompagner nécessairement du **lancement d'une réflexion sur les missions, les moyens et les modalités de financement du service public de l'audiovisuel**. Le débat devra aussi inclure les préoccupations de rajeunissement de l'audience et le renforcement des coopérations entre acteurs publics. La Rapporteuse spéciale invite la société à éviter de faire porter l'effort demandé sur la dépense de création, mais à trouver les économies exigées sur **ses charges de structure et ses frais généraux**.

La situation de Radio France est marquée par **le nouveau retard important du chantier de la réhabilitation de la Maison de la radio**. La diminution des ressources du groupe pour 2018 (- 24,6 millions d'euros par rapport à la LFI 2017) se traduira par une diminution de la dépense d'investissement, le retard du chantier précité facilitant l'ajustement demandé. La dotation globale nette atteint 596,3 millions d'euros, la dotation de fonctionnement augmentant de 1,5 %. La Rapporteuse spéciale souligne que **le groupe devrait enfin parvenir à l'équilibre en 2018**.

*

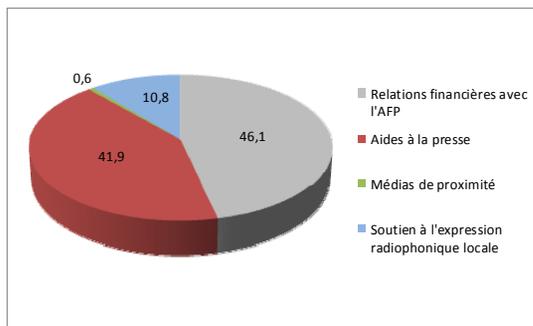
Enfin, la Rapporteuse spéciale a voulu faire un éclairage particulier sur l'impact de l'entrée sur le marché français de **l'opérateur américain de service de vidéo à la demande par abonnement (SVOD) Netflix**. Son succès est en effet de nature à déstabiliser un paysage déjà fragilisé par la stagnation du marché publicitaire de la télévision linéaire. Netflix jouit d'une situation privilégiée en raison de son établissement aux Pays-Bas, qui l'exonère d'un certain nombre d'obligations auxquelles sont soumis ses concurrents.

Un récent décret a permis de **rétablir partiellement l'équité** entre Netflix et ses concurrents en l'assujettissant à une taxe finançant le CNC. Dans les mois à venir, la **révision de la directive « Services de média audiovisuels »** pourra aussi permettre à l'Union européenne de prendre des décisions en ce sens. En tous les cas, la transposition de la directive modifiée conduira à modifier la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Ces débats devraient permettre de **trouver les moyens de rétablir l'équité, en termes de fiscalité, de réglementation et de régulation, entre tous les acteurs de la télévision**.

DONNÉES CLÉS DE LA MISSION *MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES* ET DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

RÉPARTITION DES DÉPENSES (CP) 2018 DU PROGRAMME 180 PAR ACTIONS

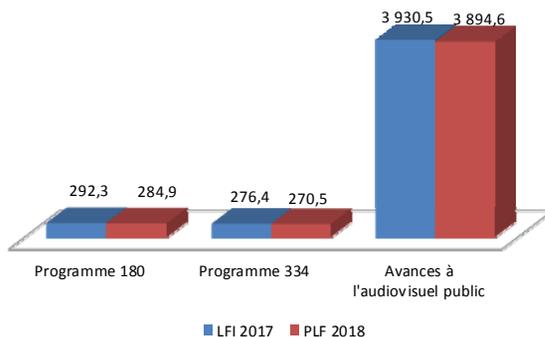
(en %)



RÉPARTITION DES DÉPENSES (CP) 2018 DU PROGRAMME 334 PAR ACTIONS

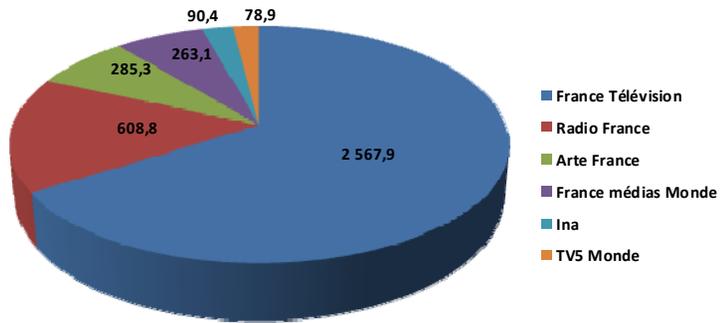
(en %)

ÉVOLUTION DES CP À PÉRIMÈTRE COURANT 2017-2018



Source : réponse au questionnaire budgétaire

RÉPARTITION 2018 DES DÉPENSES DU COMPTE AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC



LES CRÉDITS 2018 : CONSOLIDER LES AIDES PUBLIQUES DANS UN CONTEXTE DE RARETÉ DE LA RESSOURCE BUDGÉTAIRE

Les médias et le livre jouent un rôle déterminant dans la formation de l'opinion publique et dans la circulation des idées, qui sont deux garanties essentielles de la vitalité de la vie démocratique et culturelle. Il relève donc de la responsabilité de l'État de veiller au maintien du dynamisme du secteur, au besoin grâce à des subventions, et de procurer des moyens adaptés aux missions de l'audiovisuel public. De même, le développement harmonieux de la vie culturelle et de la création, qui contribue à renforcer la cohésion sociale et à émanciper les esprits, peut exiger l'intervention de l'État. Lui seul dispose en effet de la légitimité nécessaire pour rétablir des relations équilibrées entre les acteurs, tout en garantissant la diversité et l'accès de tous à l'art et aux pratiques culturelles.

La mission *Médias, livre et industries culturelles*, composée des deux programmes 180 *Presse et médias* et 334 *Livre et industries culturelles*, ainsi que le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*, portent les crédits budgétaires correspondant à ces ambitions. Sur ce périmètre, les crédits budgétaires (CP) demandés pour 2018 atteignent à périmètre courant 4,450 milliards d'euros. Il faut y ajouter l'action de deux établissements publics financés par des taxes affectées, le Centre national du Livre (CNL) et le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), qui sont rattachés au programme 334 : l'ensemble se monte alors à 5,208 milliards d'euros.

I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 FINANCE À HAUTEUR DES ENJEUX LES POLITIQUES PUBLIQUES RELATIVES AUX MÉDIAS ET AUX INDUSTRIES CULTURELLES

Le niveau des crédits pour 2018 de la mission *Médias, livre et industries culturelles* permet de donner au ministère de la Culture les moyens de conduire des politiques publiques les plus efficaces possibles dans les domaines du livre, des médias et des industries culturelles. L'évolution des crédits de la mission est présentée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2017-2018 À PÉRIMÈTRE COURANT

(en euros)

Programme/Action	LFI 2017 (hors réserve parlementaire)		PLF 2018		ÉVOLUTION (pourcentage)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
180 Presse (2016)/Presse et médias (2017)	292 312 245	292 312 245	284 903 714	284 903 714	- 2,5 %	- 2,5 %
01 Relations financières de l'État avec l'AFP	132 476 239	132 476 239	131 476 239	131 476 239	- 0,8 %	- 0,8 %
02 Aides à la presse	125 839 207	125 839 207	119 430 676	119 430 676	- 5,1 %	- 5,1 %
05 Soutien aux médias de proximité	1 581 660	1 581 660	1 581 660	1 581 660	0,0 %	0,0 %
06 Soutien à l'expression radiophonique locale	30 748 639	30 748 639	30 748 639	30 748 639	0,0 %	0,0 %
07 CIRT (Compagnie internationale de radio et télévision)	1 666 500	1 666 500	1 666 500	1 666 500	0,0 %	0,0 %
334 Livres et industries culturelles	278 444 252	276 425 801	261 758 649	270 514 301	- 6,0 %	- 2,1 %
01 Livre et lecture	261 526 701	259 508 250	246 652 598	255 408 250	- 5,7 %	- 1,6 %
02 Industries culturelles	16 917 551	16 917 551	15 106 051	15 106 051	- 10,7 %	- 10,7 %
TOTAL DE LA MISSION	570 756 497	568 738 046	546 662 363	555 418 015	- 4,2 %	- 2,3 %

Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

Si l'évolution apparente du total des CP sur 2017 et 2018 affiche une baisse de 2,3 % (- 4,2 % sur les AE), cette diminution s'explique par deux mesures de périmètre affectant le programme 334.

- Les moyens en faveur de l'éducation artistique et culturelle (plan EAC), précédemment inscrits au programme 334, sont rassemblés à partir de 2018 sur le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture*. Ces crédits transférés, d'un montant de 9,2 millions d'euros, qui font d'ailleurs l'objet d'un renforcement au sein de la mission *Culture*, permettront notamment de financer le développement des contrats territoire-lecture et des projets « Rendez-vous en bibliothèque » en faveur des classes d'enfants.

- De plus, les interventions déconcentrées en faveur de la diffusion des œuvres cinématographiques sur tout le territoire, jusqu'alors également financées sur le programme 334 (à hauteur de 2,63 millions d'euros en 2017), seront à partir de 2018 prises en charge par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

En prenant en compte ces deux mesures, **les crédits 2018 du programme 334 à périmètre constant ne sont donc pas en baisse de 2,1 % mais en hausse de 3 %**. Le niveau 2018 des CP du programme 180 s'affichant en légère baisse, **les crédits de la mission inscrits au PLF 2018 à périmètre constant sont en réalité stables (+ 0,2 % en CP)**, cette stabilité venant consolider la hausse des derniers exercices (+ 4 % en CP par rapport à 2014).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2017-2018 À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en euros)

Programme/Action	LFI 2017 (hors réserve parlementaire)		PLF 2018		ÉVOLUTION	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
180 Presse (2016)/Presse et médias (2017)	292 312 245	292 312 245	284 903 714	284 903 714	- 2,5 %	- 2,5 %
01 Relations financières de l'État avec l'AFP	132 476 239	132 476 239	131 476 239	131 476 239	- 0,8 %	- 0,8 %
02 Aides à la presse	125 839 207	125 839 207	119 430 676	119 430 676	- 5,1 %	- 5,1 %
05 Soutien aux médias de proximité	1 581 660	1 581 660	1 581 660	1 581 660	0,0 %	0,0 %
06 Soutien à l'expression radiophonique locale	30 748 639	30 748 639	30 748 639	30 748 639	0,0 %	0,0 %
07 CIRT (Compagnie internationale de radio et télévision)	1 666 500	1 666 500	1 666 500	1 666 500	0,0 %	0,0 %
334 livres et industries culturelles	278 444 252	276 425 801	275 954 149	284 709 901	- 0,9 %	3,0 %
01 Livre et lecture	261 526 701	259 508 250	257 222 098	255 977 750	- 1,6 %	2,5 %
02 Industries culturelles	16 917 551	16 917 551	18 732 051	18 732 051	10,7 %	10,7 %
TOTAL DE LA MISSION	570 756 497	568 738 046	560 857 863	569 613 515	- 1,7 %	0,2 %

Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

La programmation pluriannuelle indiquée par le projet annuel de performances (PAP) de la mission indique que les crédits suivront une tendance baissière jusqu'en 2020 : 555 millions d'euros en 2018, 544 millions d'euros en 2019 et 538 millions d'euros en 2020.

L'analyse des coûts complets intègre les crédits inscrits sur d'autres missions mais finançant les moyens des politiques menées par la mission. En 2018, elle fait apparaître un montant total de crédits de 600,5 millions d'euros. La mission bénéficie des « déversements » de l'action 07 *Fonctions de soutien du ministère* du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* (+ 44,1 millions d'euros) et du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* (+ 1 million d'euros).

A. LE PROGRAMME PRESSE ET MÉDIAS : CONJUGUER LE SOUTIEN NÉCESSAIRE AUX MÉDIAS AVEC L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Le PAP 2018 fixe trois objectifs à ce programme : « *conforter le pluralisme de l'information, favoriser la transition numérique du secteur et continuer d'accompagner l'Agence France-Presse (AFP) dans son développement* ».

Le plafond des crédits de paiement 2018 s'inscrit à 284,9 millions d'euros, un montant en baisse de 2,6 % par rapport à la LFI 2017, une diminution de

7,4 millions d'euros principalement imputable à la **réforme des aides au portage** (– 4,5 millions d'euros) et à une **baisse d'un million d'euros de la subvention à l'AFP**.

1. L'exécution 2016 a été marquée par des surgels et des annulations, avec un montant élevé de restes à payer

Selon les données issues de la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes, par l'effet de trois décrets d'avance, la mission *Médias, livre et industries culturelles* a connu en 2016 une **diminution de 4,9 % de ses AE et de 4,5 % de ses CP** ; en 2015, les annulations de crédits avaient porté uniquement sur 1,6 % des crédits. La mise en réserve initiale de crédits de la mission a été accentuée par des mesures de « surgel », allant jusqu'à constituer 8,5 % du total. Sur les 47,6 millions d'euros de crédits gelés, 23,2 millions d'euros ont été annulés.

Les crédits disponibles de la mission se sont établis à 545,5 millions d'euros en crédits de paiement ; sur cette somme, 525,6 millions d'euros ont été consommés. La relative sous-consommation des crédits (93 % des AE et 93,7 % des CP), tendance constatée depuis 2013, est largement imputable au **programme Presse et médias qui se caractérise par des engagements tardifs et des paiements différés**. Le montant des crédits consommés de l'action 2 *Aides à la presse* se caractérise par un taux d'exécution particulièrement faible, en baisse par rapport à l'exercice précédent : 75,7 % sur les AE et 79,8 % sur les CP. Il restait d'ailleurs 55,45 millions d'euros de restes à payer au 31 décembre 2016. Cette sous-exécution a principalement concerné **les aides à la modernisation** (cf. *infra*). Les subventions accordées ne sont effectivement payées, par tranches, qu'à la réception des factures correspondantes. Ces opérations peuvent s'étendre sur plusieurs mois, voire sur plusieurs années, en fonction du rythme d'investissement des entreprises. Le montant de restes à payer comprend aussi 13,8 millions d'euros d'engagements juridiques, qui devront faire l'objet de retraits.

La Cour des comptes, qui analyse ces restes à payer comme la conséquence d'une certaine « **surbudgétisation** » **des aides à la presse**, préconise, en conséquence, de « *réduire le montant des reports des aides à la presse en organisant les réunions des commissions [du fonds stratégique pour le développement de la presse et du fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse] en tenant compte du cycle budgétaire* ».

2. Les aides à la presse en 2018 sont concernées par l'effort de redressement des comptes

Dans le contexte de la révolution numérique et de l'érosion continue de la diffusion papier, l'action de l'État vise à garantir le pluralisme de la presse, soutenir sa diffusion et promouvoir la modernisation du secteur. Elle a été profondément rénovée par le décret n° 2016-1161 du 26 août 2016. Si les aides directes concernent essentiellement la presse dite d'information politique et générale (IPG), l'État ne se limite pas à soutenir les titres en difficultés. Il cherche

aussi à favoriser les expérimentations et la création de nouveaux supports, papier ou en ligne. Son action se prolonge également au niveau européen, où la France promeut ainsi l'harmonisation à la baisse du taux de TVA sur les services de presse en ligne ainsi que la création d'un droit voisin au bénéfice des éditeurs de presse.

Aux crédits budgétaires du programme 180, il faut ajouter l'aide relative au transport postal. Cette aide inscrite au programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* (mission *Économie*) atteindra 111,5 millions d'euros en 2018. Comme le souligne la Cour des comptes, **il est regrettable que cette aide ne soit pas inscrite sur le programme Presse, ce qui améliorerait la lisibilité de l'effort public en matière d'aides à la presse.** Enfin, sont également rattachées au programme **les aides fiscales en faveur de la presse**, la principale consistant dans l'application du taux de TVA réduit de 2,1 % aux publications de presse (dépense prévue de 165 millions d'euros en 2018).

Il est prévu d'ouvrir en 2018 dans le cadre de la mission 119,4 millions d'euros d'aides à la presse, soit une diminution de 5,1 % par rapport à la LFI 2017. Cette baisse globale doit cependant être nuancée suivant les dispositifs concernés.

a. La presse écrite continue de vivre l'une des plus grandes crises de son histoire

Le poids du secteur, qui avoisinait 1 % du PIB dans les années 1970-1980, et qui se maintenait aux alentours de 0,80 % en 1990, est passé sous le seuil des 0,50 % depuis 2010 et a atteint **0,34 % en 2015**. Certains secteurs ont déjà disparu, comme la presse d'information boursière. Le chiffre d'affaires de la presse écrite en 2015 (7,507 milliards d'euros) est de nouveau en diminution par rapport à celui de 2014 (- 3,04 %) : ce **huitième recul consécutif** témoigne de la profondeur de la crise de la presse écrite. **Les revenus tirés du numérique ne parviennent pas à constituer un relais à la diminution des recettes publicitaires.** Tous les indicateurs sont préoccupants, qu'il s'agisse du nombre d'emplois, des chiffres de diffusion ou de l'évolution des produits tirés de la vente. La presse a enregistré 2,3 milliards d'euros de recettes en 2016 contre 2,5 milliards en 2015 : tous les segments ont subi une **baisse des investissements publicitaires**. De manière inquiétante, la presse payante éprouve également des difficultés à **renouveler son lectorat**, particulièrement s'agissant de la presse quotidienne d'information politique et générale. Malgré les efforts déployés par les professionnels et le soutien des pouvoirs publics, la difficulté à attirer les jeunes représente un problème majeur.

Dans ce contexte préoccupant, les ministres de l'économie et des finances, de la culture et de l'action publique et des comptes publics ont confié en septembre une mission à M. Gérard Rameix, ancien président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), consistant à élaborer un diagnostic de la situation industrielle et financière de la filière de distribution de la presse et à formuler des recommandations.

b. Les aides à la diffusion, en baisse sensible, sont marquées par la diminution de l'aide au portage

- Les aides au portage font l'objet d'une profonde réforme

Le portage de la presse consiste dans la distribution, généralement très matinale, des journaux au domicile des abonnés sans utiliser le transport postal. L'aide au portage permet de renforcer l'attractivité de la presse papier en fidélisant davantage le lecteur. 114 titres et 11 réseaux de portage en ont bénéficié en 2016, mais il est constaté depuis 2011 une **baisse continue du nombre d'exemplaires portés de la presse quotidienne nationale et régionale**. Les crédits demandés pour 2018 à ce titre atteignent 31,5 millions d'euros, **en baisse de 4,5 millions d'euros par rapport à 2017**. Cette baisse correspond largement à une exigence de rationalisation des dépenses publiques dans un contexte où le volume des titres portés diminue régulièrement.

À la suite de la remise en février 2017 d'un rapport conjoint de l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et de l'inspection générale des finances (IGF), le gouvernement a décidé d'une réforme de l'aide au portage mise en œuvre par le décret n° 2017-1332 du 11 septembre 2017 relatif à la réforme du fonds d'aide au portage de la presse. La réforme conserve la division du fonds d'aide en deux sections, la première réservée aux éditeurs, la seconde destinée aux réseaux afin d'inciter à la mutualisation. Le versement de l'aide aux entreprises de presse est fonction de la progression sur trois ans de la progression du taux d'abonnés portés. Un plafonnement de l'aide aux éditeurs à 110 % de l'aide perçue l'année précédente permet de maintenir le soutien public dans les limites de l'enveloppe budgétaire. L'aide aux réseaux est fonction de la progression du taux de portage de titres édités par des entreprises tierces, entre les années $n-4$ et n . Le décret applique enfin un principe de dégressivité de l'aide aux réseaux à partir de 15 millions d'exemplaires « tiers portés ».

- La dépense compensant l'exonération des cotisations patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse est ajustée à la baisse suivant les prévisions de l'ACOSS

Cette dépense de guichet, complémentaire à l'aide au portage, permet depuis 2009 de lutter contre le « travail au noir » et d'accompagner la réforme du portage. Les dépenses correspondent au remboursement à l'ACOSS d'une exonération de 26,79 % de l'assiette de cotisations. La baisse de 1,5 million d'euros sur la dépense 2018 par rapport à la LFI 2017 (14,24 millions d'euros) est **imputable à un ajustement sur la prévision fournie par l'ACOSS**. Elle est de surcroît à mettre en perspective avec un gel de 3 millions d'euros sur l'exercice 2017 compte tenu de la réduction de la charge. Selon le PAP, l'aide mensuelle aux employeurs atteint en moyenne 50,63 euros pour la presse payante et 29,47 euros pour la presse gratuite.

c. Les aides au pluralisme sont consolidées à 16 millions d'euros

Les aides au pluralisme, soutenant les titres nationaux ou locaux percevant peu de ressources propres (publicité et petites annonces) sont qualifiées de « *cœur de l'action publique en faveur de la presse* » par le dossier de presse du ministère. La majeure partie des crédits de cette sous-action (13,16 millions d'euros) bénéficie aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources. L'aide, initialement réservée aux quotidiens, a été étendue en 2015 aux publications nationales d'information politique et générale de toutes périodicités. Le soutien accordé dans ce cadre ne peut dépasser 25 % des recettes totales du titre hors subventions publiques.

Selon le rapport annuel de performances (RAP) 2016, **l'essentiel de l'aide a bénéficié en 2016 à trois quotidiens⁽¹⁾ pour un montant total de 8,9 millions d'euros**, soit 97 % de l'aide à destination des seuls quotidiens et 69 % de l'aide globale. Les prévisions 2017 font apparaître une hausse du nombre de titres aidés (de 41 à 52), le montant moyen de l'aide atteindrait près de 253 000 euros. Les aides aux quotidiens régionaux départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources (1,4 million d'euros) ainsi qu'au pluralisme de la presse périodique régionale et locale (1,47 million d'euros) restent stables en 2018.

d. Les aides à la modernisation (57,7 millions d'euros) sont stables à périmètre constant

Ces aides, qui se subdivisent en cinq sous-actions de montants très divers, s'affichent en légère baisse en 2018 (57,7 millions d'euros contre 58,5 en 2017).

- La diminution est exclusivement imputable à la **diminution « naturelle » des dépenses du fonds d'aide à la modernisation sociale (départs à la retraite)**. Ce dispositif créé en 2004 et participant au financement des départs anticipés devrait concerner 32 salariés en 2018, pour un montant de 0,5 million d'euros contre 1,25 million d'euros en LFI 2017.

- Les **aides à la modernisation de la distribution** sont stables à hauteur de 18,5 millions d'euros. Ces fonds concernent principalement l'aide à la distribution au numéro de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale ; ils visent à faciliter les efforts de **restructuration de la messagerie Presstalis**.

- 6 millions d'euros – frais de gestion de l'aide inclus⁽²⁾ – aideront en 2018 **les diffuseurs de presse à moderniser le mobilier ou le système informatique de leur point de vente**. 1 775 subventions ont été accordées en 2016. Une série de modifications récentes ont facilité le versement de ces aides : à compter du 1^{er} janvier 2017, le niveau des dépenses éligibles a été abaissé à 1 500 euros afin de soutenir les points de vente les plus fragiles, le rythme de

(1) *La Croix, L'Humanité, Libération.*

(2) *Une délégation de service public lie l'État au gestionnaire de l'aide, la société Deloitte Conseil.*

renouvellement des projets informatiques a été réduit à deux ans et les investissements éligibles ont été élargis. Il est en outre à souligner que la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a rendu obligatoire l'exonération de cotisation foncière des entreprises en faveur des diffuseurs de presse spécialistes et indépendants. L'impact financier de cette mesure est estimé à 11 millions d'euros sur 2017 et 2018.

● L'action financera à hauteur de 27,31 millions d'euros (montant quasi stable par rapport à 2017) le **Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)**, qui finance les efforts d'innovation et de modernisation. Les efforts en direction des structures les plus fragiles (entreprises de moins de trois ans et de moins de 25 salariés) sont accentués conformément à la réforme mise en œuvre par le décret n° 2016-611 du 26 août 2016. La réforme permet de faire bénéficier les médias émergents d'un taux « super-bonifié », à 70 % des dépenses éligibles dans le cadre du FSDP. Sont éligibles au Fonds certains services de presse en ligne, les éditeurs de presse imprimée d'information politique et générale, les quotidiens sportifs et les agences de presse reconnues par la commission paritaire. Pour bénéficier du soutien du Fonds, il faut avoir déjà mis en ligne une première version du site, ce qui reste **un facteur limitant pour les entreprises en création**.

Le montant moyen de l'aide attribuée en 2016 est de 157 370 euros. Les engagements et paiements exécutés au titre du FSDP se sont élevés en 2016 respectivement à 9,6 millions d'euros en AE et 13,4 millions d'euros en CP. En 2017, le maintien de certains services de presse en ligne dans le périmètre d'éligibilité du fonds, le relèvement des taux d'aide, l'élargissement des dépenses éligibles ainsi que la disparition du Fonds pour l'innovation numérique de la presse (« Fonds Google français ») devraient accroître l'attractivité du Fonds.

● Comme en LFI 2017, cinq millions d'euros viendront financer le **fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse**, structure créée par la réforme d'août 2016 et qui comporte trois aides : l'attribution de bourses pour les entrepreneurs de presse émergents, le soutien aux programmes d'incubation et un appel à projets. Sur 60 demandes présentées, **36 bourses ont été attribuées en 2016** pour un montant total de 1,5 million d'euros.

3. Le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) percevra une dotation de 30,7 millions d'euros en 2018

L'article 80 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication prévoit le versement d'aides aux radios associatives. Les aides au secteur radiophonique local associatif sont versées par l'intermédiaire du FSER, créé en 1982 dans le cadre de la politique de libéralisation des ondes radiophoniques. La subvention est attribuée aux radios locales associatives accomplissant une mission de communication sociale de proximité et dont les recettes publicitaires ne dépassent pas 20 % de leur chiffre d'affaires total. Au 31 décembre 2016, on comptait en métropole 567 radios associatives non

commerciales de catégorie A autorisées à titre permanent (soit 68 % des radios privées) et 145 radios associatives dans les départements et collectivités d'outre-mer.

Le FSER est doté en 2018 comme en 2017 de 30,7 millions d'euros. Ce dispositif concerne environ 700 radios par an, la subvention constituant en moyenne 40 % des ressources des radios considérées. **Les conditions de versement ont été renforcées à partir de l'exercice 2015, afin d'augmenter la sélectivité du dispositif et le déployer vers les radios les plus actives dans la communication sociale de proximité.** Trois types de subventions sont versés automatiquement (subvention d'installation, subvention d'équipement et, enfin, la subvention de fonctionnement qui a représenté une aide totale de 24,1 millions d'euros en 2016). La « subvention sélective à l'action radiophonique » (environ 13 % du montant total des aides) est décidée par le ministre chargé de la communication après instruction par une commission consultative. **L'objectif 2018 est de porter la proportion de cette aide sélective à 20 %.**

4. L'Agence France Presse connaît une situation préoccupante

Le projet de loi de finances prévoit 131,48 millions d'euros de crédits pour l'AFP au titre du programme, soit une **dotation quasiment stable par rapport à 2017**. En raison de la rénovation fondamentale des relations entre l'État et l'Agence survenue en 2015, la ligne unique de dotation à l'AFP regroupe désormais **deux types de crédits** :

- d'une part, les **abonnements** commerciaux des administrations ;
- d'autre part, pour mieux en identifier les coûts, la **compensation des missions d'intérêt général (MIG)**.

Le montant des dotations publiques doit s'inscrire dans la trajectoire pluriannuelle fixée par le COM 2014-2018. **Cette trajectoire initiale programmée a cependant dû être amendée à deux reprises en 2016 et 2017. C'est de nouveau le cas en 2018.**

a. Des exercices 2016 et 2017 marqués par un nécessaire abondement des crédits publics

En raison d'objectifs commerciaux non atteints, de charges exceptionnelles non prévisibles, et malgré des efforts en gestion, le résultat net du groupe à fin 2016 a été encore une fois négatif à - 5,5 millions d'euros (contre - 5,1 millions d'euros en 2015). **La dotation versée à l'Agence en 2016 a, en conséquence, été supérieure aux prévisions du COM de 1,6 million d'euros.** En 2016, les ressources propres ont diminué (les produits commerciaux sont en baisse de - 0,3 million d'euros, s'élevant à 172,6 millions d'euros en 2016 contre 172,9 millions d'euros en 2015) alors que les charges ont augmenté de 1,6 %. Cela a nécessité un abondement complémentaire de la compensation pour missions d'intérêt général (MIG).

En 2017, la crise globale affectant les médias et les défis particuliers de gestion de l'Agence ont conduit à faire diverger de nouveau en LFI le montant des dotations publiques avec la trajectoire du COM. **L'Agence a reçu un niveau de crédits publics supérieur de 4,6 millions d'euros au chiffre prévu par le COM.** Si le premier semestre 2017 a été assez favorable en termes d'évolution du chiffre d'affaires, pouvant conduire à une hausse de 2,5 %, le marasme persistant entourant l'économie des médias pourrait avoir un impact négatif significatif sur les résultats du deuxième semestre.

b. Un niveau stable de crédits pour 2018, la ressource publique excédant de nouveau la trajectoire du COM

Le niveau 2018 des dotations, quasi stable par rapport à 2017, **reste supérieur de 3,6 millions d'euros par rapport à la trajectoire du COM.**

Au sein de cette dotation, 109,8 millions d'euros viennent compenser les missions d'intérêt général, **soit un million d'euros de moins que la dotation prévue en 2017 au titre de la contribution au redressement des comptes publics.** 21,6 millions d'euros financent les abonnements souscrits par les administrations (somme fixe annuelle pour toute la durée du COM).

L'écart entre le COM et les dotations trouve sa cause dans les **prévisions excessivement optimistes de ressources propres et de performance commerciale de l'Agence.** L'Agence semble en effet prise dans un « **effet de ciseaux** ». Ses charges, relativement contenues, augmentent cependant régulièrement chaque année. En revanche, alors que les revenus tirés des activités historiques (texte et photo) se dégradent, cette baisse n'est pas contrebalancée par de nouveaux relais de croissance (la vidéo, le sport, le web et le mobile, le marché *corporate* notamment via AFP-services ainsi que les nouveaux marchés géographiques).

Des efforts de réorganisation sont en cours, qui pourraient porter leurs fruits. La fonction achats a fait l'objet d'un renforcement au début de l'année, et un accord unique d'entreprise conclu en mars sur le temps de travail devrait permettre de dégager des marges de manœuvre en gestion. Selon le PAP, **la croissance des charges se ralentit** (+ 0,82 % en 2017, soit une évolution annuelle inférieure à celle prévue par le COM). Cependant, le résultat net 2017 pourrait être à nouveau négatif du fait de charges supplémentaires liées à la régularisation fiscale et sociale des personnels de statut étranger et à la provision pour congés payés.

Le dépassement sur trois exercices consécutifs du niveau de la dotation publique prévu par le COM est préoccupant. S'il posera à terme la question de la soutenabilité de l'effort de soutien de l'Agence, il rend dans l'immédiat indispensable la recherche d'un dynamisme commercial renforcé qui permettrait d'améliorer de manière significative la situation de l'AFP.

B. LE PROGRAMME *LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES* FINANCE À TITRE PRINCIPAL LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE (BNF)

Au travers de ce programme, en sus du soutien à deux opérateurs importants, la BnF et la Bibliothèque publique d'information (BPI), l'État entend soutenir la lecture publique (fréquentation et usages des bibliothèques), promouvoir l'industrie du livre, et, plus largement, faciliter le développement des industries culturelles (musique, cinéma, jeux vidéo et audiovisuel). Sans se substituer aux acteurs privés, la puissance publique souhaite faire prévaloir certains objectifs de politique publique tels que **l'accessibilité à tous des pratiques culturelles, l'expression d'une nécessaire diversité, l'indispensable développement de la création ainsi que la préservation de l'équilibre économique des filières considérées.**

Le programme 334 *Livre et industries culturelles* est **marqué par le poids des dépenses relatives à la BnF** : sur le total des crédits de paiement prévus en 2018 (270,5 millions d'euros), 75,5 % viendront la financer (hors rénovation du quadrilatère Richelieu). L'action *Livre et lecture* représente plus de 94 % des dépenses du programme.

Les crédits 2018 du programme connaissent une diminution en AE (- 6 %) et en CP (- 2,1 %) par rapport à la LFI 2017 (hors réserve parlementaire) pour 2017. Cette diminution est cependant imputable, pour l'essentiel, au **changement de périmètre lié à la structuration du « plan EAC » (cf. *supra*) dont les crédits sont désormais rassemblés sur le programme 224**. Selon les réponses ministérielles, les moyens dédiés à la politique en faveur du livre, de la lecture et des industries culturelles **considérés à périmètre constant s'élèvent en 2018 à 284,7 millions d'euros en CP, soit une progression de 3 %.**

Sans même mentionner l'action des collectivités territoriales, l'action de l'État en soutien aux industries culturelles est loin de se limiter au programme 334. Il faut ainsi évoquer l'action **d'établissements financés par des taxes affectées** comme le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ou le Centre national du livre (CNL). De même, les crédits inscrits au **programme 119 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*** ⁽¹⁾ ou encore au **programme 224 de la mission *Culture*** constituent à cet égard des instruments financiers massifs. Des dispositifs structurants comme les **dispositions législatives** relatives au prix du livre jouent ainsi un rôle majeur, tout comme la négociation, au niveau européen, de **normes favorables à la conception française de « l'exception culturelle » française et européenne ou privilégiant l'interopérabilité des contenus numériques.**

(1) Crédits d'investissement du concours particulier « bibliothèques » de la dotation générale de décentralisation (dotation de 80,4 millions d'euros).

1. Les dépenses fiscales

L'action de l'État s'appuie également sur les **dépenses fiscales**, qui représentent sur le champ du programme un total de 329 millions d'euros suivant la décomposition présentée ci-dessous.

DÉPENSES FISCALES PRINCIPALES RATTACHÉES AU PROGRAMME

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale	Chiffrage pour 2016	Chiffrage pour 2017	Chiffrage pour 2018
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles	54	126	126
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques	58	121	121
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutive	19	40	46
Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire, réalisées entre le 1 ^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2017, au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles	21	21	26
Crédit d'impôt pour la production phonographique	9	8	6
Coût total des dépenses fiscales	161	316	329

Source : *Projet annuel de performances 2018.*

Le crédit d'impôt phonographique, aménagé afin de soutenir la création, la diversité musicale et le renouvellement des talents, a déjà été prorogé trois fois jusqu'à son terme prévu au 31 décembre 2018. Une **prorogation anticipée** de trois ans de la mesure, soit jusqu'au 31 décembre 2021, pourrait être proposée dans le projet de loi de finances rectificatif pour 2017, ce qui permettrait de sécuriser à moyen terme les investissements des producteurs phonographiques et les emplois du secteur.

2. L'action *Livre et lecture* soutient en 2018 une nouvelle ambition pour la lecture publique et l'économie du livre

Les crédits de l'action *Livre et lecture* s'affichent en baisse, à 255,4 millions d'euros contre 260,3 millions d'euros en 2017.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS (CP) DU PROGRAMME 334 À PÉRIMÈTRE COURANT

(en millions d'euros)

Sous-actions	PAP PLF 2017	PAP PLF 2018
1.1. Bibliothèque nationale de France	210	204,4
1.2. Quadrilatère Richelieu	6	16
1.3. Développement de la lecture et des collections	23,8	15,7
1.4. Édition, librairie et professions du livre	20,1	19,4
Total	260,3	255,4

Source : *projets annuels de performances 2017 et 2018.*

La baisse est cependant imputable à la mesure de périmètre relative au plan EAC. En ajoutant au montant des crédits 2018 de l'action les sommes finançant le plan EAC, **la progression par rapport à la LFI 2017 est de 2,5 %**. L'année 2018 sera notamment marquée par l'organisation d'un grand débat national sur la lecture, en conclusion de la mission confiée à M. Erik Orsenna portant sur l'élargissement des horaires d'ouverture des bibliothèques.

a. L'exécution 2016

Le montant des subventions consommées en 2016 au titre des charges de service public des deux opérateurs, la BnF et la Bibliothèque publique d'information (BPI), s'élève à 183,5 millions d'euros, en légère baisse par rapport à 2015 (185,02 millions d'euros), pour une prévision en LFI à hauteur de 190,24 millions d'euros. Cet écart en exécution a été engendré par la réserve de précaution et l'annulation de deux millions de crédits en cours de gestion : **sur la subvention pour charges de service public 2016 prévue pour la BnF de 183,4 millions d'euros, seuls 177 millions d'euros, soit 96,7 %, ont été effectivement versés.**

Le programme 334 porte également sur les dépenses d'investissement destinées au financement de deux opérations, l'une en cours et l'autre en préparation : la réhabilitation du Quadrilatère Richelieu, qui fait l'objet d'un financement interministériel, et la modernisation à venir de la BPI. Le coût total actualisé de la rénovation du Quadrilatère Richelieu s'élève en 2016 à 232,9 millions d'euros, dont 155,2 millions sont portés par le programme. Les restes à payer au 31 décembre 2016 se montent à 57,56 millions d'euros, dont 48,4 millions d'euros pour les travaux de réaménagement du quadrilatère Richelieu de la Bibliothèque nationale de France et 8,3 millions d'euros au titre du projet de rénovation de la BPI et la réalisation d'une coursive.

b. Les subventions à la Bibliothèque nationale de France (BnF) : diminution des moyens de fonctionnement, stabilité des investissements

L'État verse à l'établissement public une dotation annuelle composée d'une part d'une subvention pour charges de service public (SCSP) et d'autre part d'une dotation en fonds propres destinée à financer les investissements. Le troisième contrat de performance entre l'État et la BnF a été signé en avril dernier pour cinq ans (2017-202), alors que la durée de ces mécanismes contractuels est d'ordinaire de trois ans.

Afin de contribuer à l'effort de redressement des comptes publics par une maîtrise accrue de la dépense, **le montant total des subventions versées à la BnF baisse en 2018 de 2,8 %** sous l'effet d'une baisse de 3 % de la dépense de fonctionnement. Ce montant atteint donc 204,4 millions d'euros (CP) contre 210 millions d'euros en 2017.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS À LA BNF 2016-2018

(en milliers d'euros)

Programme intéressé ou nature de la dépense	2016		2017		2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
3341 Livre et industries culturelles	198 656	198 656	210 066	210 066	205 838	204 366
Subvention pour charges de service public	176 996	176 996	186 131	186 131	180 431	180 431
Dotation en fonds propres	21 560	21 560	23 935	23 935	25 407	23 935
Total	198 556	198 556	210 066	210 066	205 838	204 366

Source : *Projet annuel de performances 2018.*

Le PAP indique que l'effort significatif qui est demandé sera absorbé **par la perspective d'une baisse du taux de mise en réserve des crédits** : ce taux passera de 8 % à 3 %. Une réponse au questionnaire budgétaire indique que la subvention 2018 pour charges de service public fera l'objet d'une mesure de mise en réserve de 2 millions d'euros (soit 1,1 % de 180,4 millions d'euros). En outre, le PAP indique, sans plus de précisions, que les effets de la baisse de la SCSP pourront être également absorbés par la « *mobilisation de crédits historiquement sous-consommés* ».

Les crédits de fonctionnement incluent un montant de 3,7 millions d'euros destiné à compenser l'impact prévisionnel de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique – dite « loi Sauvadet ».

S'agissant des emplois, il est prévu une diminution de 10 ETPT par rapport à la LFI 2017 ; le plafond d'emplois notifié s'élèvera donc à 2 239 ETPT. La contribution de la BNF à l'effort de maîtrise des dépenses publiques est donc **significative**. En effet, si les emplois ont été stabilisés en 2017, la BnF a fortement contribué à l'effort global de réduction de l'emploi public. **Les plafonds votés en LFI ont en effet connu entre 2009 et 2016 une réduction de 249 ETPT.**

BNF : ÉVOLUTION DES EMPLOIS 2014-2018

	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018
Plafond (en ETPT)	2 335	2 267	2 249	2 249	2 239
Plafond inscrit au budget initial (en ETPT)	2 262	2 218	2 189	2 190	ND
Effectifs réels au 31/12 (en ETPT)	2 195,1	2 200,3	2 172,2	2 190	ND

Source : *réponse au questionnaire budgétaire.*

Pour répondre aux besoins de mise aux normes sur le site de Tolbiac, **la part « investissement » est maintenue à un niveau, élevé, de 23,9 millions d'euros**. Au cours de l'année 2018, les travaux nécessaires au maintien en condition opérationnelle du site seront poursuivis.

c. Les travaux relatifs au quadrilatère Richelieu font l'objet d'une dépense prévisionnelle de 16 millions d'euros (CP) en 2018

Si le quadrilatère Richelieu constitue le site historique de la Bibliothèque nationale de France, les lieux sont partagés entre la BnF, l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) et l'École nationale des Chartes (ENC). Les travaux qui y sont engagés font l'objet d'une sous-action spécifique au sein de l'action *Livre et lecture*, exclusivement dotée en crédits d'investissement.

En 2018, selon les données du PAP du programme 334, 8,9 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement et 16 millions d'euros en crédits de paiement. L'augmentation des crédits de paiement de 10 millions d'euros prévue entre la LFI 2017 et le PLF 2018, le montant des AE restant à peu près constant, correspond notamment à la nécessité d'absorber les restes à payer sur les opérations déjà engagées. Selon le PAP, plus aucune AE ne sera demandée à ce titre après 2018.

Le coût total actualisé des travaux, estimé à 233,2 millions d'euros, fait l'objet d'un **financement interministériel**. La participation du ministère de la culture, qui s'élève à 189,8 millions d'euros au total, est financée sur le programme 334 à hauteur de 155,6 millions d'euros, et sur le programme 175 (pour la partie « monuments historiques ») à hauteur de 34,2 millions d'euros. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a contribué également pour 42,7 millions d'euros. La BnF doit également engager des dépenses sur son budget propre (restauration de la salle Ovale et aménagements d'espaces d'exposition), engagements qu'elle prévoit de financer par mécénat à hauteur de 2 à 2,5 millions d'euros de dons annuels sur 2017-2021.

d. Les autres dépenses prévues au titre de l'action financent à titre principal la bibliothèque publique d'information (BPI) et le droit de prêt en bibliothèque

L'action *Livre et lecture* couvre enfin un ensemble disparate de dépenses regroupées au sein de deux sous-actions distinctes *Développement de la lecture et des collections* et *Édition, librairie et profession du livre*. Le projet de loi de finances prévoit ainsi de verser une subvention d'un montant total de 10,6 millions d'euros à la BPI. La dotation se divise en une subvention pour charges de service public, stable à 6,9 millions d'euros, et une dotation aux investissements, en hausse d'1 million d'euros à 3,7 millions d'euros pour terminer le financement des travaux de revêtements des sols et financer la réalisation d'un nouvel accès. L'action finance également le droit de prêt en bibliothèque à hauteur de 9,4 millions d'euros et une série de dépenses d'intervention et de fonctionnement, au niveau central et déconcentré, dont le soutien à la Centrale de l'édition et au syndicat de la librairie française.

3. Une dotation de 15,1 millions d'euros viendra en soutien aux industries culturelles

Cette action, au contenu très hétérogène, soutient la mise en œuvre d'actions transversales visant à promouvoir les secteurs du livre, du cinéma, de la musique enregistrée et de l'audiovisuel. Dans ces domaines, la révolution numérique, si elle peut constituer une source de développement, a bouleversé la chaîne de valeur et menace la juste rémunération des ayants droit. L'action vient donc financer la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI), qui représente plus de la moitié des crédits de l'action ; elle soutient également, par des actions diverses et ciblées, la création.

a. La HADOPI, un budget de 9 millions d'euros

La HADOPI, qui met notamment en œuvre le dispositif de la « réponse graduée » visant les internautes indécents, tire l'intégralité de ses ressources du programme. Les moyens de la Haute Autorité sont stables en 2018. Les crédits attribués lui permettront notamment d'indemniser les fournisseurs d'accès à Internet des coûts des prestations assurées par eux à la demande de la HADOPI, dans des conditions fixées par le décret n° 2017-313 du 9 mars 2017. L'application en 2018 de ce nouveau barème se traduit par une dépense prévisionnelle de 0,65 million d'euros.

b. Le soutien à la création

Le programme a aussi vocation à faciliter la naissance des nouveaux talents et à rendre plus aisé le renouvellement de la création. Dans ce cadre, outre le soutien à des événements réunissant la filière (Victoires de la musique par exemple), il finance notamment le Fonds pour la création musicale (FCM). Le Bureau export de la musique (BUREX), structure destinée à promouvoir à l'international la musique française, voit ses moyens renforcés de 0,8 million d'euros en 2018 pour atteindre 2,2 millions d'euros. Une somme de 2 millions d'euros permet la continuation de l'action du Fonds de soutien à l'innovation et à la transition numérique de la musique, ce qui permettra de contribuer à enrichir les offres en ligne. En revanche, les interventions au niveau déconcentré en faveur du cinéma, financées par les DRAC, sont prises en charge à partir de 2018 par le CNC (la dépense au titre de 2016 atteignait 2,6 millions d'euros).

II. LES CRÉDITS PUBLICS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN 2018 : DES ÉVOLUTIONS DIFFÉRENCIÉES, FRANCE TÉLÉVISIONS À L'ÉPREUVE

L'audiovisuel public, dans toute sa diversité, représente pour l'État un enjeu majeur à plusieurs titres, qu'il s'agisse notamment de **la diffusion de la culture, de la transmission des savoirs, de la promotion de la création ou de la nécessité d'une information fiable et impartiale**. L'adéquation du financement aux missions – nombreuses et, parfois, peu compatibles les unes avec les autres –

de l'audiovisuel public constitue donc un enjeu central de la politique publique de la culture.

Le projet de loi de finances pour 2018 propose de modifier légèrement la trajectoire prévue par les différents COM de la dépense de l'audiovisuel public **en diminuant de près de 1 % le montant total des crédits publics par rapport à la LFI pour 2017**. Cette diminution globalement soutenable est cependant différenciée, puisque **la presque totalité de l'effort portera sur le groupe France Télévisions**.

A. LE FONCTIONNEMENT DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ET LES RESSOURCES PRÉVUES POUR L'EXERCICE 2018

Les crédits publics versés aux sociétés de l'audiovisuel public et à l'INA, comme leurs dépenses, sont inscrits à la mission *Avances à l'audiovisuel public*. Cette mission, « compte spécial » au sens de l'article 19 de la LOLF, relève précisément de la catégorie des « comptes de concours financiers », dont le régime est défini par l'article 24 de cette loi organique. Ce compte créé par l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 est alimenté :

– à titre principal par **l'affectation du produit net de la contribution à l'audiovisuel public** (CAP ou « redevance audiovisuelle »),

– et par deux ressources additionnelles, issues d'une part du **remboursement par le budget de l'État des dégrèvements à la CAP** et du produit – plafonné – de la **taxe sur les opérateurs de communications électroniques** (cette somme étant affectée à France Télévisions).

En application de la loi de finances pour 2006 précitée, les recettes font l'objet de **deux mécanismes de garantie actualisés chaque année dans le cadre de la loi de finances**. Il est ainsi aménagé un plafond de la compensation des dégrèvements remboursée par le budget général. De plus, le plafond de remboursement des dégrèvements est majoré à due concurrence d'un éventuel encaissement de CAP inférieur à la prévision exprimée en loi de finances. Ce mécanisme a fonctionné en 2010, pour un montant de 2 millions d'euros, et en 2016 (*cf. infra*). Enfin, l'affectation d'un plafond de produit de la TOCE à France Télévisions a pour conséquence qu'en cas d'encaissements moindres que prévus, la part affectée au budget général de l'État baisse pour préserver la part revenant à France Télévisions.

Comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'analyse sur l'exécution budgétaire du compte (NEB), **la notion d'« avances » ne se traduit pas de manière concrète**. Les sociétés de l'audiovisuel public n'effectuent aucun versement à l'État correspondant à des « remboursements d'avances », et ne lui versent pas d'intérêts. Les magistrats financiers concluent leur analyse en regrettant la **« distorsion » de traitement avec la comptabilité générale** qu'introduit la formule du compte de concours financiers.

À hauteur des recettes perçues, le compte finance les dotations annuelles attribuées aux structures de l'audiovisuel public, à travers six programmes distincts (France Télévisions, ARTE France, Radio France, France Médias Monde, Institut national de l'audiovisuel et TV5 Monde). La dotation à France Télévisions représente en 2016 les deux tiers (65 %) des crédits de la mission. **Ces sommes, intégralement classées en titre VII de la nomenclature budgétaire *Dépenses d'opérations financières*, sont exemptes de l'application des mesures de régulation budgétaire telles que la mise en réserve.**

S'agissant de la **trajectoire pluriannuelle des dépenses de la mission**, absente du PAP 2018, il est à souligner que l'article 8 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 intègre à l'agrégat « norme de dépenses pilotables de l'État » le compte de concours financiers. La cible consiste en une diminution de 1 % en volume à compter de 2020.

1. La gestion de l'exercice 2016 a été marquée par la nécessité d'un abondement des recettes par des crédits budgétaires

a. Les recettes : l'État verse 100 millions d'euros supplémentaires

Avec la suppression de la dotation sur crédits budgétaires de France Télévisions auparavant imputée sur le programme 313 *Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique*, programme depuis supprimé, le groupe France Télévisions est devenu intégralement financé, hors ressources propres, par le compte de concours financiers.

La contribution à l'audiovisuel public (CAP) pour 2016 a été indexée sur l'indice des prix à la consommation hors tabac (soit 1 %), ce qui s'est traduit par une revalorisation d'un euro de son montant. Pour 2016, le montant anticipé des recettes de CAP était de 3,21 milliards d'euros. Le montant total de ces recettes n'a finalement atteint que 3,11 milliards d'euros. Conformément au mécanisme de garantie de ressources prévue par la loi de finances, l'État a dû augmenter le remboursement des dégrèvements, d'une prévision de 513 millions d'euros à une réalisation de 617 millions d'euros. Comme le souligne la Cour des comptes, il est assez significatif que le premier exercice où le financement public de France Télévisions est supposé exclure tout financement par crédits budgétaires voit finalement l'État abonder les ressources d'un montant de plus de 100 millions d'euros.

b. Les dépenses

Par construction, les dépenses du compte en 2016 sont égales aux recettes, soit près de 3,9 milliards d'euros. Les crédits ouverts ont été versés aux sociétés de l'audiovisuel public concernées, et l'exécution des dépenses est conforme aux prévisions. La légère diminution de la recette perçue par rapport à la prévision (- 0,35 million d'euros) conduit à un réajustement du solde de fin de gestion, de + 0,62 à + 0,27 million d'euros.

DÉPENSES (CP) 2015 ET 2016 DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d'euros)

Programme	Recettes	Crédits de paiement	Solde
France Télévisions		2 559,6	
ARTE France		269,8	
Radio France		619,5	
France Médias Monde		249,1	
Institut national de l'audiovisuel		90,9	
TV5 Monde		78,5	
Total	3 867,7	3 867,4	+ 0,272

Source : *Projet annuel de performances 2018.*

2. Les recettes globales 2018 du compte d'avances sont en diminution de près de 1 %

Le montant *total* des recettes brutes du compte pour 2018 s'élève à 3,894 milliards d'euros, contre 3,930 milliards d'euros en 2017, soit une **diminution de 0,91 % (36 millions d'euros en valeur absolue)**. La réduction des recettes affectées au titre de la TOCE est en effet légèrement supérieure aux recettes escomptées de la CAP.

ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES TOTALES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d'euros)

	2016	2017	LFI 2018	Évolution en % 2018/2017
Encaissements nets CAP	3 111,3	3 163,9	3 214,7	+ 1,6
Dégrèvements CAP	617,1	620,3	594	- 4,2
Total CAP (TTC)	3 728,3	3 766,2	3 809,1	+ 1,1
Part du produit de la TOCE (net)	139,1	164,4	85,5	- 48
Totaux (1)	3 867,1	3 930	3 894	- 0,91

Source : *Données issues du rapport de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235, Tome II)*

a. En l'absence de dispositions ad hoc visant son montant, le produit issu de la CAP connaît une augmentation limitée

Si le recouvrement de la CAP est adossé sur celui de la taxe d'habitation, le rapport remis par le Gouvernement sur les évaluations préalables des

(1) À noter que les dotations finalement attribuées aux sociétés de l'audiovisuel public sont inférieures à ces totaux en raison de l'application d'un taux de TVA à 2,1 % sur les subventions versées à partir du compte.

dispositions du projet de loi de finances pour 2018 précise que « *les réformes prévues sur la taxe d'habitation sont sans conséquence sur le recouvrement de la CAP, puisque les nouveaux dégrévés continueront de recevoir un avis d'imposition, le cas échéant avec une taxe d'habitation nulle.* »

Conformément aux dispositions du III de l'article 1605 du CGI, le tarif de la CAP est indexé sur l'indice des prix de la consommation hors tabac prévu dans le *Rapport économique, social et financier (RESF)* annexé au projet de loi de finances et arrondi à l'euro le plus proche. Les montants de CAP, qui s'élèvent en 2017 à 138 euros pour la France métropolitaine et 88 euros pour les départements d'outre-mer, **augmenteront donc de 1 euro en 2018** après revalorisation de 1 % pour tenir compte de l'inflation. L'augmentation prévue du produit net de la CAP (de 3 163,9 millions d'euros à 3 214,7 millions d'euros) est largement imputable à cet effet-prix.

S'agissant des évolutions de l'assiette, on note une **croissance du nombre de foyers assujettis** (+ 0,60 % en 2018 par rapport à 2017). Cependant, cette **croissance, liée notamment au renouvellement du parc de téléviseurs, décélère depuis 2015**. Ces hypothèses aboutissent à une progression de l'assiette d'environ 172 000 foyers entre 2016 et 2017 et de 167 000 foyers entre 2017 et 2018 (l'assiette constatée en 2016 atteignant 27,43 millions de foyers).

Le montant total des dégrèvements atteint 594,4 millions d'euros, dont 578,5 millions d'euros au titre des dégrèvements pour motifs sociaux (contre 541,0 millions d'euros prévus en LFI pour 2017) et 15,9 millions d'euros au titre des dégrèvements correspondant au régime des « droits acquis » (redevables qui étaient exonérés avant 2004 mais qui continuent de bénéficier d'une exonération alors qu'ils auraient dû être soumis à la contribution).

Le produit net total issu de la CAP (encaissements et dégrèvements) se montera à 3 809,1 millions d'euros, **soit une augmentation de 42,9 millions d'euros**.

En raison des dispositions susmentionnées relatives à la CAP, l'article 25 du projet de loi de finances prévoit la reconduction et l'actualisation du dispositif de garantie des ressources de l'audiovisuel public institué par l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

b. Une fraction très réduite du produit de la TOCE est affectée à France Télévisions en 2018

La taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (dite « TOCE ») issue de l'article 33 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision vise à compenser le coût pour l'État de la suppression de la publicité après 20 heures sur les chaînes de France Télévisions. Elle porte sur le montant des abonnements et les autres sommes acquittés par les usagers aux opérateurs de

communications électroniques. Le taux de la taxe, fixé à 1,4 % depuis l'exercice 2017, s'applique à la fraction de l'assiette qui excède 5 millions d'euros.

L'article 48 de la loi de finances pour 2016 a institué l'affectation d'une part du produit de la TOCE à France Télévisions, égale à 140,5 millions d'euros par an, avant déduction des frais d'assiette et de recouvrement. Cette affectation est inscrite en recettes du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*, permettant ainsi au Parlement d'apprécier les ressources publiques de l'audiovisuel public issues de recettes affectées. La loi de finances pour 2017 a augmenté le taux et le plafond de la TOCE, l'affectation à France Télévisions étant plafonnée à hauteur de 166,1 millions d'euros.

L'article 19 du projet de loi de finances procède à une baisse très importante du plafond du produit de la TOCE affecté à France Télévisions en le fixant à 85,5 millions d'euros (montant net). La diminution en valeur absolue est de 79,6 millions d'euros. À titre d'information, le produit total brut de la TOCE devrait atteindre 298 millions d'euros, soit 4 millions d'euros de plus qu'en 2017.

B. LA SITUATION DE FRANCE TÉLÉVISIONS EST MARQUÉE PAR UNE DIMINUTION SIGNIFICATIVE DE SON FINANCEMENT PAR CRÉDITS PUBLICS

La baisse prévue des dotations de 36 millions d'euros pour l'audiovisuel public correspond à un décrochage par rapport aux trajectoires des contrats d'objectifs et de moyens des différentes structures de près de 80 millions d'euros, dont environ 50 millions d'euros pour le seul groupe France Télévisions.

1. La hausse du produit issu de la CAP ne compense pas la perte de recettes au titre de la TOCE, aboutissant à une baisse des crédits de 30 millions d'euros

Si le projet de loi de finances propose de diminuer très significativement le plafond des ressources finançant France Télévisions au titre de la TOCE, **la société bénéficiera de ressources accrues au titre de la répartition de la CAP** : + 50 millions d'euros par rapport à 2017. La diminution des crédits publics entre la LFI 2017 et le PLF 2018 ne sera donc que de 30 millions d'euros, soit une diminution de 1,2 %.

2. La réduction du soutien de l'État à France Télévisions, appréciée dans la dynamique du COM, atteint 50 millions d'euros

a. Une mise en cause de la trajectoire du COM

La mention de la baisse pour 2018 des crédits publics de 30,8 millions d'euros n'épuise pas l'appréciation de l'effort demandé à France Télévisions.

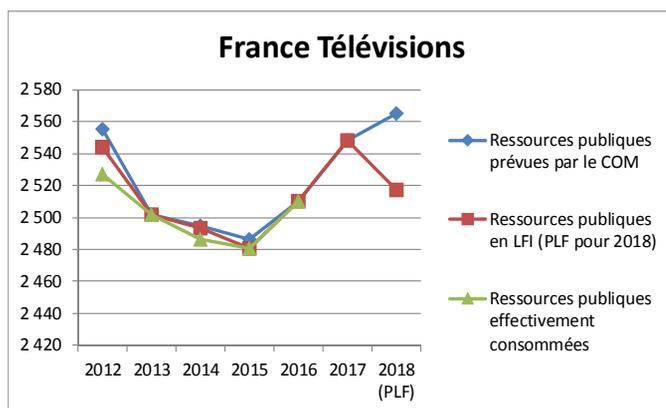
Il faut d'abord prendre en considération un élément exogène : la suppression de la publicité dans les programmes jeunesse devant intervenir au 1^{er} janvier 2018 décidée par le Parlement à la fin de l'année 2016 (loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique). Cette décision s'inscrivait dans la perspective d'une réforme globale du financement de la télévision publique qui permettrait, à l'horizon 2018, d'organiser la compensation de la perte de recettes publicitaires pour France Télévisions. Les conséquences financières de cette suppression, qui résulte d'une initiative sénatoriale, conduisent en effet le groupe :

– d'une part, à voir ses recettes propres diminuer d'un montant annuel estimé par la société à 20 millions d'euros,

– et d'autre part, à financer les programmes destinés à occuper les plages précédemment occupées par ces publicités, soit 150 à 200 heures d'antenne, pour un montant annuel de dépenses évalué entre 2 et 3 millions d'euros.

De plus, le niveau des crédits publics alimentant France Télévisions fait l'objet d'une prévision formalisée par le contrat d'objectifs et de moyens (COM). Ce contrat, qui fixe des trajectoires pluriannuelles de recettes et de dépenses, prend en compte la totalité des recettes prévisionnelles (crédits publics et ressources propres). Le graphique suivant permet de faire le point sur le décalage entre les ressources publiques prévues par le COM et les ressources publiques effectivement versées.

(en millions d'euros)



Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

Le COM prévoyait que l'augmentation des ressources publiques au titre de 2018 (+ 17 millions d'euros) compenserait l'impact négatif sur les ressources de la suppression de la publicité dans les programmes jeunesse.

La diminution des crédits publics prévus pour 2018, certes **modeste par rapport à la dotation en LFI 2017** (– 30,8 millions d'euros), devient plus lourde

si l'on considère le **manque à gagner par rapport à la trajectoire de crédits publics programmée par le COM (près de 48 millions d'euros)**.

La baisse des dotations vient donc percuter l'exécution du COM de France Télévisions. Or ce type d'instrument est précisément supposé donner de la visibilité aux organismes contractant avec la tutelle. En échange d'engagements, il leur procure de la prévisibilité sur l'évolution pluriannuelle des ressources publiques. En tous les cas, les dispositions du projet de loi rendent nécessaire la **négociation d'un avenant au COM**.

b. France Télévisions s'est engagée dans un difficile chemin de rationalisation de ses dépenses afin de gagner en agilité

Le groupe est engagé depuis plusieurs années dans un chantier d'amélioration de sa performance et de réduction de ses coûts. Cette démarche est décrite dans le rapport de la Cour des comptes « *France Télévisions : mieux gérer l'entreprise, accélérer les réformes* » portant sur les années 2009 à 2015. Ce document pointe à la fois les efforts réalisés et les marges de progression encore existantes.

L'objectif du management du groupe est, dans la programmation du COM, de conserver **l'équilibre des comptes atteint en 2015 et 2016**, tout en finançant à hauteur des besoins la création, l'information et le développement numérique. Il est ainsi à noter que le résultat d'exploitation est devenu positif à 8,8 millions d'euros en 2016 après 3 exercices déficitaires. Il faut néanmoins être vigilant, le budget 2017 prévoyant un fragile quasi équilibre des comptes à 0,3 million d'euros.

Un des leviers principaux de cet effort est **la maîtrise de la masse salariale**. Le COM prévoit sur la période 2016-2020 le remplacement d'un départ sur deux. Les charges de personnel, qui atteignaient 894,5 millions d'euros en 2015, ont modérément progressé en 2017 pour atteindre 898,9 millions d'euros (prévision), **dans la trajectoire prévue par le COM**.

Des efforts significatifs ont été effectués, **rendant l'entreprise plus agile** et permettant ainsi **la création très rapide en 2016 de la chaîne de télévision France info**, conçue en partenariat avec Radio France, l'Institut national de l'audiovisuel et France Médias Monde.

Le déploiement du lourd **projet « Info 2015 »** de fusion des rédactions nationales de France 2 et France 3 a commencé à entraîner des évolutions d'organisation. **La fusion des rédactions de France 2 et France 3, chantier essentiel, devrait être achevée en 2018** ; cette fusion, lorsqu'elle entrera en vigueur, sera un marqueur fort de la volonté de réforme du groupe.

Conformément au COM 2016-2020, France Télévisions a lancé **la réorganisation du réseau régional de France 3**. Ainsi, en janvier 2017, 13 directions régionales ont été créées, disposant de l'autorité éditoriale et d'une

délégation de gestion en matière de ressources humaines et de moyens financiers. Elles se substituent aux quatre pôles de gouvernance précédents et visent à simplifier l'organisation du réseau tout en réduisant les échelons d'encadrement. Les 24 antennes sont maintenues et continuent à produire des éditions d'information. Le COM prévoit d'ailleurs un renforcement de leur production.

En sus de ces mesures visant à maîtriser l'évolution des coûts, de nouveaux projets devraient voir le jour. La présidence de France Télévisions a ainsi annoncé le **lancement d'une nouvelle offre numérique de vidéos à la demande en 2017** et d'un feuilleton quotidien réalisé en interne en 2018.

c. L'audience du groupe résiste bien alors que la concurrence s'intensifie

France Télévisions, premier groupe de télévision, est logiquement confrontée à l'érosion de l'attractivité globale du média télévision et à la fragmentation des audiences. L'offre de contenus non-linéaire, particulièrement sur des supports mobiles, rencontre un succès croissant, notamment chez les jeunes et les jeunes adultes. L'audience linéaire du groupe fait cependant preuve d'une **bonne résistance**, l'indicateur contenu dans le PAP montrant une audience cumulée hebdomadaire des chaînes du groupe de 76 % en 2015 et 75,5 % en 2016. **Les audiences numériques du groupe** progressent également significativement grâce à la diffusion de programmes de France Télévisions sur des supports de type YouTube ou Facebook et au succès du site francetvinfo.fr.

Les chaînes du groupe sont parvenues à **trouver leur positionnement**. Si France 2 reste la chaîne généraliste, France 5 est bien identifiée comme la chaîne du savoir et de la connaissance. France 4 se positionne comme la chaîne des jeunes adultes. Reste la problématique de France 3, généraliste dont le positionnement régional peut encore être renforcé.

d. Le groupe France Télévisions doit trouver dans ses dépenses de fonctionnement les ressources permettant d'absorber les mesures d'économies

La baisse des dotations 2018, qui représente 1,9 % des dotations prévues par le COM pour 2018, sera supportable pour le groupe France Télévisions. Cependant, elle affecte une entreprise dans une situation financière fragile et dont les dépenses 2018 étaient pour une large partie, **déjà programmées**. Le budget du groupe est **très fortement contraint** par sa structure de coûts, ses missions de service public et les obligations spécifiques à l'égard du financement de la production audiovisuelle. Si le groupe France Télévisions ne saurait être exempté des efforts de maîtrise de la dépense publique, l'effort demandé est trop important.

La Rapporteuse spéciale estime que la baisse des crédits 2018 de France Télévisions est brutale. Elle constitue un mauvais signal envoyé à la fois à l'entreprise publique et à son personnel, engagés dans une démarche difficile de rationalisation des coûts, et au monde de la création. Plus largement, elle remet en question le COM, un des piliers de la relation entre l'État et France Télévisions.

Ces raisons l'ont incitée à cosigner un amendement du Rapporteur général visant d'une part à diminuer de 3 millions d'euros la réduction du produit affecté de la TOCE et d'autre part à reporter d'un an l'entrée en vigueur de la suppression de la publicité dans les programmes jeunesse. Cet amendement adopté par la Commission, réduisant l'effort demandé à France Télévisions de 20 millions d'euros, a malheureusement fait l'objet d'un retrait lors de la discussion en séance.

En raison de la rigidité des dépenses de structure et des exigences du cahier des charges, la décision de baisse des dotations pourrait avoir un impact significatif sur l'effort de création en 2018, voire en 2019, conséquence qui reste difficile à déterminer avec précision à ce stade. Afin de privilégier la création patrimoniale, la Rapporteuse spéciale invite cependant le groupe France Télévisions à **rechercher toutes les pistes d'économies permettant d'épargner les investissements dans la production audiovisuelle indépendante, et particulièrement dans la fiction.**

C. LES AUTRES STRUCTURES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC SONT MOINS CONCERNÉES PAR LES RÉDUCTIONS DE RESSOURCES

Si l'effort demandé aux structures de l'audiovisuel est global (près de 80 millions d'euros sur les trajectoires des COM), la répartition de l'effort est inégale, comme le montre le tableau suivant.

EFFORT RELATIF DES STRUCTURES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN % DES RESSOURCES PROGRAMMÉES AU TITRE DU COM

(en millions d'euros)

	Montant de l'effort 2018	Montant de dotations prévu au COM	En % des crédits publics programmés en 2018 au titre du COM
France Télévisions	47,8	2 564,7	1,9
Radio France	24,6	620,9	4,0
ARTE France	2,9	282,5	1
France Médias monde	2	259,7	0,8
INA	0,4	89	0,4
TV 5 Monde	1,2	78,6	1,5
Total	79,1	3 895	2

Source : *Projet annuel de performances et réponses au questionnaire.*

1. Le groupe Radio France : une audience qui progresse, des efforts de gestion à poursuivre

Le groupe public Radio France, premier groupe de radio et deuxième entreprise de l'audiovisuel public, diffuse sept chaînes bien différenciées ⁽¹⁾, gère quatre formations musicales ⁽²⁾ et dispose d'un réseau de 44 stations locales. Il accélère le développement de son offre sur Internet et en télévision (lancement conjoint avec France Télévisions de la chaîne d'information publique France info), et a signé un contrat d'objectifs et de moyens avec l'État couvrant la période 2015-2019. Le groupe devrait percevoir en 2018 une subvention nette de 596,3 millions d'euros, lui permettra de financer son fonctionnement et le chantier de la réhabilitation de la maison de la Radio. **Un des objectifs majeurs de l'année 2018, outre la poursuite du chantier précité et la continuité du travail sur l'audience et la qualité des antennes, est d'aboutir à l'équilibre des comptes.**

a. Des moyens en fonctionnement qui augmentent

Au titre de la participation de Radio France à l'effort de redressement des comptes publics, **le groupe verra sa dotation diminuer de 16 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2017.** Par rapport à la trajectoire du COM, la réduction atteint 24,6 millions d'euros.

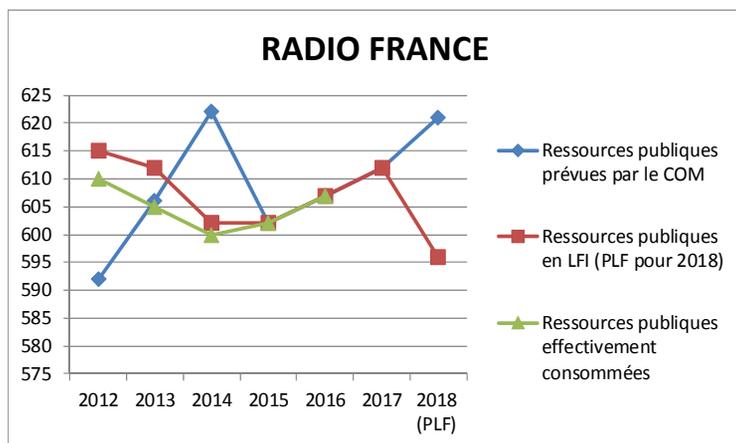
Un décalage important de la fin du chantier de réhabilitation (*cf. infra*) de la Maison de la Radio devrait cependant considérablement faciliter la gestion de l'effort demandé. Il est en effet proposé que la réduction porte intégralement sur la subvention d'investissement allouée à Radio France, qui passerait de 34,6 millions d'euros (prévision COM) à 10 millions d'euros. Cette imputation de l'effort, qui devra être validée par le conseil d'administration de la société lors du vote du budget pour 2018, permet à **la dotation de fonctionnement de progresser de 1,5 %**, soit de 8,7 millions d'euros de plus par rapport à la LFI 2017, conformément au COM.

(1) France inter, France info, France culture, France Musique, France bleu, FIP, Mouv'.

(2) Orchestre national de France, orchestre philharmonique de Radio France, chœur et maîtrise de Radio France.

RADIO FRANCE : ÉVOLUTION RESPECTIVE DES RESSOURCES PRÉVUES PAR LE COM ET LES RESSOURCES PERÇUES

(en millions d'euros)



Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

Les ressources propres 2018 devraient se monter à 68,8 millions d'euros, dont 57,5 millions d'euros hors partenariats. Si le COM plafonne à 42 millions d'euros le chiffre d'affaires annuel au titre de la publicité sur l'offre linéaire, les recettes commerciales connaissent des variations, notamment liées à l'activité des orchestres. Il n'y a aucune publicité sur le site de la chaîne France info, ce qui est compensé par l'État à hauteur de 0,5 million d'euros.

Au total, le « chiffre d'affaires » 2018 du groupe devrait atteindre 655,1 millions d'euros.

b. Le projet éditorial 2018

Les audiences 2015 et 2016 des radios du groupe, qui résistent très bien dans un contexte global défavorable au média radio dans son ensemble, sont conformes aux cibles fixées par le COM. La part d'audience globale du groupe atteint 25,5 %. 14,3 millions d'auditeurs écoutent au moins une fois par jour une station du groupe. Radio France envisage de poursuivre cet effort en 2018 avec un maintien de l'audience globale à 25,5 %.

Il y a également lieu de souligner le succès rencontré par l'offre non-linéaire et numérique, qu'il s'agisse des *podcasts* ou des web radios. Sur le premier semestre 2017, par rapport à la même période en 2016, les *podcasts* progressent ainsi de 60 % et les vidéos de 70 %. En outre, en ce qui concerne l'écoute tous supports confondus des chaînes en France, la part du numérique s'élève à 9 %.

La chaîne télévisée d'information *France info*, lancée en 2016, a reçu le soutien du groupe Radio France. Le site Web correspondant, francetvinfo.fr,

connaît un certain succès notamment grâce à la marque « France info ». La contribution annuelle du groupe est d'environ 4 millions d'euros.

c. L'impératif du retour à l'équilibre des comptes à l'horizon 2018

Compte tenu de l'internalisation totale de la production, les charges d'exploitation sont composées à près de 60 % de dépenses de personnel. Les décisions prises (70 départs à la retraite non remplacés en 2016 notamment) devraient permettre de faciliter le respect de l'objectif du COM de stabiliser la masse salariale entre 2014 (399 millions d'euros) et 2019 (394,3 millions d'euros). Cependant, les charges de personnel ont augmenté de 5,3 % entre 2012 et 2016, soit 1,3 % par an en moyenne. Les effets positifs de la maîtrise des effectifs (4 527 ETP en 2016 contre 4 605 en 2012) sont en effet plus que compensés par les dépenses à engager au titre des glissements annuels (principalement liés à l'ancienneté) et aux mesures individuelles.

Sur la part des dépenses d'exploitation hors personnel, **des efforts considérables de formalisation et de rationalisation des procédures ont été entrepris**, comme l'illustrent la diminution des coûts de diffusion et l'appel à concurrence pour le marché des services météorologiques (le titulaire du marché reste Météo France, mais avec un coût réduit de 17 %). Des changements d'organisation ont permis de gagner en efficacité (mutualisation des *flashes* de nuit de France Info et France Inter par exemple).

L'objectif du budget 2018 est de rétablir l'équilibre, après les déficits de 2015 (- 13,9 millions d'euros) et 2016 (prévision de - 16,5 millions d'euros et réalisé de - 10,6 millions d'euros malgré le coût de la chaîne France info de 1,5 million d'euros). L'amélioration du résultat 2016 est imputable à la progression des ressources publiques et propres, mais aussi à la meilleure maîtrise des charges totales, notamment des achats. 2017 pourrait marquer une amélioration sensible, avec un résultat de - 4,7 millions d'euros par rapport à une prévision de - 6,7 millions d'euros.

La Rapporteuse spéciale encourage donc l'entreprise à approfondir son effort de meilleure gestion en 2018. Il lui faudra notamment renforcer la qualité du contrôle interne, améliorer la gouvernance par une implication accrue du conseil d'administration et finaliser la refonte de certains systèmes d'information.

d. Le chantier de la rénovation de la Maison de la Radio

Le projet de réhabilitation de la Maison de la Radio, décidé en 2004, vise à assurer la mise en sécurité du site (à la suite d'une injonction de la Préfecture de police de Paris) et à réaliser les transformations nécessaires à une meilleure valeur d'usage, tout en préservant les symboles structurants de l'architecture d'origine. Il

s'agit d'une **opération hors norme**. Le coût total actualisé ⁽¹⁾ de l'opération se monte ainsi à 432,1 millions d'euros courants (et 30 millions d'euros d'indemnités pour les entreprises). L'ampleur du chantier (100 000 m²) et les problématiques particulières posées par un immeuble mêlant bureaux et installations spécifiques consacrées à la captation sonore en font une opération particulièrement complexe.

Outre les difficultés à mener des travaux dans un site occupé et consacré à la fabrication du son dans les meilleures conditions, le chantier a rencontré de **multiples aléas**, notamment liés au manque de connaissances disponibles sur l'ouvrage architectural et à des plans inexacts ou parcellaires. Au cours des travaux, les préoccupations relatives à la captation vidéo et à l'environnement multimédia ont également conduit à opérer des changements significatifs de programmes en 2012. Les surcoûts totaux devraient se monter à 20 %. Parmi les réalisations déjà effectuées, il faut citer la réalisation d'un parking, la construction d'un auditorium de 1 460 places et la rénovation du studio 104. Les phases à venir concernent la réalisation des espaces dits de « la Grande Couronne », dont les studios et locaux dédiés à la production radiophonique.

Une analyse des conditions de réalisation de la « phase 3 » du chantier a été engagée en avril 2017, avant le lancement de cette phase prévu en 2018. Prenant en compte les conclusions de ce bilan, **Radio France a pris acte en juin 2017 d'un nouveau retard important du chantier** et de probables surcoûts significatifs à prévoir. Plusieurs scénarios sont prévus pour achever le chantier, et un expert a été mandaté par l'État pour les évaluer.

Le chantier a déjà permis d'accompagner **l'augmentation prévue du nombre de personnes accueillies à la Maison de la Radio**, l'objectif étant de recevoir 200 000 visiteurs par an. Outre les recettes supplémentaires de billetterie ainsi recueillies, l'opération présente l'avantage de rapprocher les auditeurs des salariés.

Enfin, le conseil d'administration a autorisé en octobre 2016 **la rénovation complète des 13 studios de grande taille dits « studios moyens »**. L'opération a donné lieu à un avenant au COM pour une dépense totale de 67,5 millions d'euros. La livraison est prévue en 2023.

(1) « Coût final estimé » (CFE) est une estimation réalisée au cours du projet intégrant les données financières suivantes : engagements réalisés, prestations et travaux non encore engagés, dépassements possibles (mais non encore réalisés) sur les engagements réalisés et les réévaluations des prestations et travaux non encore engagés, en fonction des éléments nouveaux apportés par l'avancement des études et des travaux. Il n'intègre ni les indemnités versées aux entreprises, ni les coûts de fonctionnement du chantier (notamment les locations de studios de substitution hors de la Maison de la radio).

2. ARTE France : garder le pilier franco-allemand tout en développant la dimension européenne

a. Une dotation en hausse, mais en retrait de 1 % par rapport au COM

Le COM 2017-2021 d'ARTE France repose sur trois priorités. Il incite la chaîne à continuer à donner la priorité à la création originale et à proposer plus de programmes inédits. ARTE devrait se déployer davantage en Europe et accroître la nature européenne de ses programmes ; enfin, il affirme son caractère d'entreprise de médias responsable et innovante.

ARTE France percevra en 2018 une part nette du produit de la CAP de 279,5 millions d'euros, soit une hausse de 5,2 millions d'euros (1,9 %) par rapport à 2017, mais en retrait de 2,9 millions d'euros par rapport au COM. Pour mémoire, ARTE ne diffuse pas de publicité. Les ressources propres se limitent donc à environ 3 millions d'euros. ARTE est donc très dépendante de la ressource publique. Cette dépendance a été problématique sur la durée du dernier COM, la progression de cette ressource entre 2012 et 2016 ayant été inférieure à la programmation. Après un résultat positif de 2 millions d'euros en 2016, le résultat net 2017 s'est établi à - 2,4 millions d'euros.

Les charges sont maîtrisées, notamment grâce à la stabilité des effectifs. Les frais de personnel, qui atteignaient 21,9 millions d'euros en 2016, ont atteint 22,9 millions d'euros en 2017, le COM prévoyant une hausse à 23,99 millions d'euros en 2018. Les effectifs de salariés permanents sont relativement stables (243,3 ETP en 2017, 245,8 prévus en 2018) et la chaîne emploie peu de personnels non permanents (43,28 ETP prévus en 2018).

Dans un contexte devenu très concurrentiel et d'offre de contenus audiovisuels de plus en plus segmentée, les résultats d'audience d'ARTE France sont bons. La part d'audience France est de 2,3 % en 2016 et se maintiendrait à 2,2 % en 2017 ; ces chiffres représentent une hausse de 53 % en cinq ans. L'offre non linéaire connaît également des résultats très satisfaisants : sur la même période, l'audience du service de télévision de rattrapage a triplé, dessinant les contours d'une chaîne « bimédias » (télévision et Internet).

b. Les projets 2018 : continuer l'investissement dans les programmes

Après plusieurs années de stagnation entre 2013 et 2016, ARTE préservera en 2018, mais uniquement grâce à la mobilisation du solde du report à nouveau (2,4 millions d'euros), les investissements dans les programmes. Ils augmenteront donc bien en 2018 selon la trajectoire prévue par le COM. Selon le PAP, 100 % de la hausse totale de la contribution publique des années 2017 et 2018 (15,2 millions d'euros) financent les programmes. Ces sommes ont progressé ainsi de 15,7 millions d'euros en 2 ans, atteignant 148,7 millions d'euros en 2018. La cible est de consacrer 80 % des dépenses totales aux investissements dans les programmes, en développant une offre inédite, notamment en journée. La chaîne ARTE a renforcé son offre multilingue grâce au soutien de l'Union européenne, ce qui lui permettra en 2018 d'élargir son audience en Europe.

3. L'Institut national de l'audiovisuel : une gestion maîtrisée

L'INA, établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (1 015 ETP, 90,4 millions d'euros de crédits publics en 2018), assure la conservation des archives audiovisuelles des sociétés nationales de programme et contribue à leur exploitation. À ce titre, il a pour principales missions la conservation du patrimoine audiovisuel national ainsi que son exploitation et sa mise à disposition. Il accompagne également les évolutions du secteur audiovisuel à travers ses activités de recherche, de production et de formation.

Un quatrième contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2015-2019 a été signé le 21 décembre 2015. Il stabilise le montant des ressources issues de la CAP à 89 millions d'euros sur le quadriennal. Il prévoit également la poursuite du plan de sauvegarde numérique (PSN) permettant de conserver dans des conditions exploitables les archives audiovisuelles, le renforcement de la recherche des recettes propres via la plateforme INA Médias Pro et l'accroissement du potentiel d'innovation et de transmission de l'établissement. En outre, la gestion doit être modernisée, avec en perspective un projet immobilier à Bry-sur-Marne.

a. La gestion des exercices 2016 et 2017 : des améliorations notables

Le tableau suivant fait le point sur les exercices 2015 à 2017 (budget initial). Il met notamment en évidence la bonne maîtrise des charges de personnel.

COMPTES DE RÉSULTATS RÉALISÉS 2015-2016 ET PRÉVISIONNEL (2017)

(en milliers d'euros)

	2015 Réalisé	2016 Réalisé	2017 BI Prévision
C.A.P. d'exploitation	76 000	84 412	83 750
Chiffre d'affaires	36 221	37 236	38 117
Produits d'exploitation	112 221	121 648	121 1867
Personnels	68 880	69 261	69 859
Charges d'exploitation	117 271	125 378	126 825
Résultat d'exploitation	- 5 050	- 3 730	- 4 958
Résultat financier	27	- 2	20
Résultat exceptionnel	5 878	5 672	4 955
Résultat avant impôt	854	1 940	17
Impôt sur les sociétés et intéressement	933	934	
Résultat après impôt et intéressement	1 787	2 874	17

Source : *Projet annuel de performances 2018.*

Après cinq années de baisse, les ressources propres de l'INA ont progressé en 2016 et ont atteint 37,2 millions d'euros. Elles devraient progresser encore en 2017, mais rester en deçà de l'objectif du COM de 0,9 million d'euros. Signe encourageant de coopération entre acteurs publics de l'audiovisuel, l'INA a participé au lancement en 2016 de la chaîne d'information publique France info. L'Institut produit quotidiennement trois modules d'archives ou de *data* multi-diffusés et accessibles en ligne (62'30'' de programmes par semaine).

b. Les perspectives pour 2018

La dotation publique nette attribuée à l'INA au titre de 2018 atteint 88,6 millions d'euros. **Par rapport à la LFI 2017 et à la programmation du COM, la diminution est de 0,4 million d'euros.** Sous réserve des décisions du conseil d'administration, elle devrait s'imputer **sur la dotation de fonctionnement**, qui s'établirait donc à 83 millions d'euros en 2018. Comme en 2017, 5,55 millions d'euros seraient alors consacrés aux investissements. Quant aux ressources propres prévisionnelles, elles devraient augmenter significativement de 1,4 million d'euros pour atteindre 39,5 millions d'euros, un niveau jamais atteint depuis 2013 mais conforme au COM. **Le total des ressources sera donc en 2018 de 122,05 millions d'euros.**

S'agissant des dépenses, les efforts de maîtrise, notamment en matière d'achats, permettront de contenir la dépense d'exploitation sous le montant prévu par le COM (39,5 millions d'euros). Les dépenses de personnel seront également contenues en dessous des 67,5 millions d'euros prévus par le COM. L'objectif est **d'atteindre l'équilibre des comptes tout en préservant des capacités d'investissement.** L'Institut prévoit en effet en 2018 un niveau d'investissement soutenu, à hauteur de 19,35 millions d'euros. Ces fonds abondés par la dotation *ad hoc* viendront financer le développement des infrastructures informatiques, afin de garantir à moyen terme l'efficacité et la robustesse des réseaux techniques et documentaires de l'établissement.

En 2018 sera aussi poursuivi le **projet immobilier majeur de rénovation et de construction d'un bâtiment de 4 000 m² à Bry-sur-Marne.** Intégralement autofinancé sur quatre ans, son coût final est estimé à 25,78 millions d'euros HT. Ce projet, inscrit dans le contrat d'objectifs et de moyens 2015-2019, a débuté en juillet 2017.

À la fin de l'année 2017, le PSN sera exécuté à hauteur de 77 % du « périmètre élargi ⁽¹⁾ », la numérisation des fonds dans le périmètre initial étant quasi achevée. L'objectif 2018 est d'atteindre plus de 80 % de fonds numérisés sur le périmètre révisé. **Il s'agit donc pour l'INA de trouver un relais d'activité en prévision de l'achèvement du PSN.** Cela se traduira, selon l'INA, par la création d'un « Hub », « *grand site-carrefour auquel seront arrimées toutes les propositions de l'Institut, pour tous ses publics - professionnels, chercheurs,*

(1) Le périmètre élargi correspond d'une part à la numérisation sur supports numériques adaptés de contenus numérisés sur des supports devenus obsolètes, et d'autre part à la numérisation de nouveaux contenus.

institutions, en France comme à l'étranger, grand public - et qui sera construit avant la fin du COM4 pour incarner la transformation numérique de l'établissement ». En effet, l'Institut ne peut plus faire reposer son projet sur la masse de contenus qu'il gère. Il lui faut rechercher toutes les manières d'exploiter au mieux ces richesses en s'appuyant sur les usages numériques du public et en accroissant ses efforts de mise en valeur et d'éditorialisation.

4. Les ambitions internationales de France Médias Monde et TV5

a. France Médias Monde (FMM), porter un regard français sur l'actualité internationale

France Médias Monde, société issue de l'Audiovisuel extérieur de la France, regroupe depuis 2012 la chaîne de télévision d'informations France 24 et deux radios, RFI et Monte-Carlo Doualiya, toutes regroupées sur un site unique à Issy-les-Moulineaux (92). En 2016, elle a employé 1 836 ETP⁽¹⁾ pour un budget total de 270 millions d'euros (prévisions 2017). Les trois médias de la société ont réuni en 2016 **55 millions de téléspectateurs** pour France 24 (en trois langues) et **48,6 millions d'auditeurs** (41,3 pour RFI en 14 langues et 7,3 pour MCD). De plus, la société compte chaque semaine 31 millions d'utilisateurs numériques.

Le COM portant sur les années 2016-2020, signé le 14 avril 2017, prévoit notamment un lancement de France 24 en espagnol destiné à l'Amérique latine, le renforcement des synergies avec les autres acteurs de l'audiovisuel public et une distribution élargie des contenus ainsi que des efforts de communication renforcés. Il prévoit une hausse de dotation publique sur la période, des efforts d'économie de la part de la société notamment sur ses frais généraux, une évolution maîtrisée de la masse salariale et une augmentation des ressources propres.

L'exercice 2016 s'est conclu par l'équilibre des comptes. Cependant, le montant de ressources propres est inférieur à la trajectoire du COM de 0,3 million d'euros, et les dépenses de personnel se sont révélées plus élevées que prévu (+ 0,5 %). **FMM participe depuis 2016 à la chaîne d'information publique France info** : le signal de France 24 est repris la nuit sur cette chaîne, et FMM produit trois journaux quotidiens du monde, ainsi que cinq duplex ou triplex quotidiens. Les coûts de fabrication des contenus spécifiques produits pour la nouvelle chaîne sont compensés par une économie liée à la mise à disposition désormais à titre gratuit des sujets d'information de France Télévisions.

Le budget 2017 prévoit un résultat net à l'équilibre. La masse salariale sera en hausse de 3,9 millions d'euros par rapport à 2016, principalement en raison des effets de glissement et par le coût, en année pleine, des nouveaux projets de France Médias Monde (dont la participation de France 24 à France info) et par des renforcements divers (direction des achats et cyber sécurité) – le nombre d'ETP augmente à 1 856. Les ressources propres sont estimées en progression de 4 % par

(1) Donnée issue du contrôle général économique et financier.

rapport à 2016 à 9,4 millions d'euros. Les charges de personnel, en hausse, devraient atteindre 141,5 millions d'euros.

La dotation nette prévue en 2018 se monte à 257,8 millions d'euros. L'augmentation de 6,2 millions d'euros par rapport à la LFI 2017 permet de financer le fonctionnement en année pleine de la version hispanophone de France 24 ; **elle reste en deçà de la trajectoire du COM de 2 millions d'euros.** Le PAP 2018 indique que les prévisions budgétaires pour 2018 ne sont pas arrêtées. Il est donc malheureusement imprécis s'agissant des prévisions sur 2018 et l'appréciation de la trajectoire de la performance. L'accélération de la concurrence comme la nécessité d'une présence numérique renforcée seront parmi les paramètres principaux de la situation de FMM en 2018.

b. TV5 Monde, un moteur de la francophonie

TV5 Monde, chaîne internationale⁽¹⁾ francophone qui fait l'objet d'un **financement multilatéral où la France est le premier contributeur**, représente un cas particulier au sein de l'audiovisuel public. Comptant 407 ETP, la société dispose d'un budget de 113,6 millions d'euros (2017) composé de subventions étatiques et de ressources propres (environ 10 millions d'euros). Dans le monde, 225 millions de foyers peuvent la capter.

TV5 MONDE a clôturé l'exercice 2016 à l'équilibre. La chaîne prévoit d'atteindre également l'équilibre budgétaire en 2017. Elle n'a pas conclu de COM avec l'État ; **un plan stratégique portant sur les années 2017 à 2020** a été en revanche adopté. Il met l'accent sur le **développement numérique** et du sous-titrage, sur la diffusion en haute définition ainsi que sur **l'accroissement de la pénétration du marché africain**, où TV5 Monde rencontre une concurrence de plus en plus forte. **Les dépenses relatives à la cyber sécurité** (3 millions d'euros par an) font l'objet d'une attention spécifique en raison de l'attaque subie en avril 2015. L'évolution de la masse salariale est dynamique (+ 4,3 % en 2017 et + 3 % prévus en 2018).

La dotation nette 2018 au titre de la CAP atteint 77,4 millions d'euros, en diminution de 1 million d'euros (soit 1,3 %) par rapport à la dotation en LFI 2017. La subvention devrait contribuer à financer les objectifs du plan stratégique décrits plus haut, même si les incertitudes quant aux montants des subventions issues des autres États contributeurs rendent difficile l'exercice de programmation.

(1) France, Belgique, Suisse, Canada et Québec.

D. UNE RÉFLEXION INDISPENSABLE À ENGAGER SUR LES MISSIONS, LE PÉRIMÈTRE ET LES MOYENS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

La baisse prévue des moyens de l'audiovisuel public prévue pour 2018 traduit le nécessaire effort de contribution au redressement des comptes publics. Elle s'inscrit cependant dans une **logique comptable**, qui, par comparaison, épargne toutefois les crédits de la mission *Culture*. Pour mettre en œuvre un véritable « budget de transformation », il reste donc à lancer une réflexion pour définir une politique globale de l'audiovisuel public.

1. Des missions à redéfinir, avec pour objectif le rajeunissement indispensable des publics

La réduction des crédits publics prévue pour 2018 intervient en effet dans un contexte particulier marqué par les effets de la révolution numérique. L'environnement numérique permet une « hyper-offre » de contenus ; ses acteurs principaux, peu régulés et soumis à des contraintes réglementaires moindres, exercent une concurrence croissante. Les acteurs de l'audiovisuel public français luttent pour trouver les moyens de conserver l'attractivité nécessaire et le service public n'est pas épargné par ces évolutions.

Un débat doit donc s'engager sur les missions de service public que doivent assumer les sociétés de l'audiovisuel public, en particulier les groupes France Télévisions et Radio France. Deux questions ponctuelles pourraient illustrer les réflexions à mener, sans épuiser ce vaste sujet.

Un des problèmes identifiés est ainsi le **vieillessement préoccupant de l'audience du service public**. Ainsi, si l'âge moyen du téléspectateur est de 51 ans, l'âge moyen du téléspectateur de France Télévisions est de 61 ans. La situation est assez similaire pour les audiences de Radio France et d'Arte. D'une part, une réflexion doit être menée pour **adapter les contenus à des publics jeunes**. D'autre part, une solution passerait par la **diffusion des contenus sur des supports adaptés**. L'audience numérique du groupe Radio France se répartit en effet de manière assez homogène par tranche d'âge.

RADIO FRANCE : RÉPARTITION DE L'AUDIENCE NUMÉRIQUE PAR TRANCHES D'ÂGE

Répartition par tranches d'âges	Audience numérique Radio France (Juillet 2017)	Population internautes française (Médiamétrie, juillet 2017)
15-24 ans	12,9 %	13 %
25-34 ans	15,9 %	15,3 %
35-49 ans	28,5 %	25,6 %
50-64 ans	27,2 %	25,3 %
65 ans et plus	15,5 %	20,8 %

Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

Le bilan de la stratégie numérique d'ARTE est comparable. Elle a contribué à élargir le panel générationnel du public d'ARTE : la moyenne d'âge des téléspectateurs d'ARTE est de 61 ans en France, celle des internautes est de 46 ans en France et 60 % des personnes qui suivent la chaîne sur les réseaux sociaux ont moins de 35 ans.

Une autre question à résoudre, liée partiellement à la précédente, concerne les conditions du développement d'une offre numérique de service public sous la forme d'un **service de vidéo à la demande par abonnement**. Cette nouvelle offre permettrait de regagner des publics friands de la consommation de contenus sur ce type d'offres. Le projet correspondant de France Télévisions, très stimulant dans son principe, devra néanmoins résoudre des **questions de droits** pour bâtir un catalogue vaste, diversifié et attractif.

2. Des coopérations entre acteurs du service public à créer ou à renforcer

Les coopérations entre acteurs du service public de l'audiovisuel existent déjà. La Rapporteuse spéciale estime cependant que **des rapprochements supplémentaires sont à mettre en place** entre les différentes sociétés de l'audiovisuel public. **Un consensus se dégage ainsi pour inciter France Télévisions à coordonner davantage ses actions avec le groupe Radio France**. En la matière, la proposition de fusion des deux groupes, éventuellement au sein d'une holding de l'audiovisuel public, paraît à la Rapporteuse spéciale un processus long et complexe à engager. L'expérience des coûts supplémentaires induits par la création du groupe France Télévisions doit conduire à la plus grande prudence. En revanche, **la Rapporteuse spéciale encourage vivement France Télévisions et Radio France à accentuer leurs coopérations**.

Quelques efforts ont déjà été faits lors des opérations électorales de 2017, mais l'exemple réussi de l'offre numérique de franceinfo doit justifier l'exploration de nouveaux terrains de coopération, notamment dans le domaine de l'information. De même, il est dommage que la coopération entre ARTE et France Télévisions, dont les exigences en matière de diffusion d'œuvres à contenu culturel sont finalement comparables, soit si limitée. Enfin, des efforts de mise en commun de ressources pourraient être explorés entre l'INA et France Médias Monde en matière de formations.

Il serait également opportun que la **collaboration se développe davantage au niveau local**, entre les stations du réseau France Bleu et les chaînes locales de France 3. Certes, la Rapporteuse spéciale n'ignore pas les difficultés à mutualiser certains moyens logistiques, immobiliers ou informatiques, mais cela pourrait participer à réduire les coûts de gestion sur le long terme. Sauf coopérations ponctuelles sur des projets dont l'économie le justifierait, **l'autonomie éditoriale des équipes de France Bleu et de France 3 devra en revanche être respectée**.

Lorsque cela est possible et que le marché de l'immobilier le permet, trouver des **solutions d'hébergement commun** des personnels des réseaux régionaux France Bleu et France 3 serait la solution à privilégier. Les gains à en retirer devraient néanmoins être réduits par le coût élevé des déménagements d'installations techniques.

Par ailleurs, une réflexion doit être menée sur **la procédure et le calendrier de nomination des présidents de l'audiovisuel public**. Ce calendrier devrait d'ailleurs être cohérent avec le calendrier des COM. La gouvernance doit aussi être envisagée de manière à favoriser les échanges et les actions communes entre les différentes entités du service public.

3. L'inéluctable réforme de la CAP

Aucune réforme de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) n'est proposée dans le présent projet de loi de finances. Pourtant, l'impact à terme de la réforme de la taxe d'habitation, l'évolution des usages comme la nécessaire préservation de l'équité entre les contribuables rendent problématique le maintien *du statu quo* du régime de la CAP. Son assiette sera sûrement modifiée un jour.

Une réponse au questionnaire budgétaire indique sans plus de précision qu' « *une réflexion sera engagée pour adapter le financement de l'audiovisuel public à l'évolution des usages* ». Des travaux ont été conduits ces dernières années, soit au sein du Gouvernement, soit au sein du Parlement, avec plusieurs variantes, notamment un scénario d'extension de l'assiette à tous les foyers non équipés de téléviseurs disposant à domicile d'un accès haut et très haut débit à internet et un scénario d'élargissement de l'assiette à tous les foyers, sans considération quant à la détention ou non d'un équipement de réception des services audiovisuels.

La Rapporteuse spéciale, si elle considère ce débat comme essentiel, souhaite que **soient bien menés simultanément les réflexions sur le périmètre, les missions et le financement du service public de l'audiovisuel**.

POINT D'ATTENTION DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE : LES CONSÉQUENCES DE L'ARRIVÉE DE L'OPÉRATEUR NETFLIX EN FRANCE

La Rapporteuse spéciale a souhaité faire un éclairage bref sur l'entrée sur le marché français de l'entreprise américaine Netflix, qui commercialise un système de vidéo à la demande par abonnement. Depuis son arrivée en 2014, cet acteur a rapidement pris une place importante en France en raison de son tarif abordable, de l'expérience ergonomique qu'il offre à ses utilisateurs et de la qualité de ses contenus. Le succès de ce nouvel acteur est de nature à déstabiliser le paysage audiovisuel français et à affaiblir les conditions d'application des diverses réglementations nationales portant sur les entreprises du secteur. Cependant, des efforts en matière de régulation, notamment au niveau européen, pourraient conduire à rétablir, au moins partiellement, l'équité entre Netflix et les autres acteurs de l'audiovisuel français.

I. LE SUCCÈS DE NETFLIX EN FRANCE DÉSTABILISE UN PAYSAGE AUDIOVISUEL DÉJÀ FRAGILISÉ

A. UN NOUVEL ACTEUR

Désormais disponible dans 190 pays, Netflix permet à ses 100 millions d'abonnés, via la diffusion en *streaming*, de regarder différents contenus audiovisuels (séries, films, etc.) sur un appareil disposant d'un accès à Internet. Netflix a fait son apparition en France durant l'automne 2014 et occupe aujourd'hui une **place prépondérante sur le marché du service de vidéo à la demande par abonnement**. L'entrée de Netflix s'inscrit dans un mouvement de fond conduisant à une intensification de la concurrence portée par de nouveaux acteurs, qu'il s'agisse de distributeurs devenant éditeurs de services (SFR Play, Orange) ou d'acteurs anglo-saxons comme Apple ou Amazon.

Netflix, qui se finance exclusivement par abonnements (pas de publicité), est parvenu en quelques années à gagner des parts de marché importantes. Il exerce naturellement une concurrence vis-à-vis des autres opérateurs de services de vidéos à la demande à l'unité ou par abonnement, comme le français Canal Play, mais aussi vis-à-vis des services de télévision payante et gratuite. Il est aussi un concurrent indirect des plateformes de vidéos du type YouTube ou Dailymotion.

Son audience paraît assez forte chez les jeunes, notamment chez les jeunes adultes, dès lors moins incités à se tourner vers la télévision gratuite. Ce **déplacement de l'audience** conduit à rendre moins attractif pour les annonceurs l'offre de ces services de télévision, alors même que le marché publicitaire de la télévision subit depuis plusieurs années une stagnation. De plus, Netflix exerce une **concurrence en matière d'achats de droits**, notamment cinématographiques

et audiovisuels, contribuant indirectement à la hausse des coûts de grille de tous ses concurrents.

B. UNE LOCALISATION À L'ÉTRANGER

L'arrivée de Netflix pose néanmoins un lourd problème d'équité de traitement. En raison des règles de territorialité du droit, Netflix, service établi aux Pays-Bas après son déménagement du Luxembourg, **n'est pas soumis aux mêmes obligations que les services établis en France**, qu'il s'agisse de la fiscalité ou des règles de soutien à la création française. En effet, la réglementation en vigueur prévoit que les diffuseurs d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles établis en France contribuent à leur financement et à leur création. Netflix, concurrent direct de ces diffuseurs, s'est localisé hors de France. Il s'affranchit non seulement de la fiscalité française mais aussi de ces obligations. Netflix n'est ainsi pas soumis au décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux SMAD qui lui imposerait la mise à disposition dans son catalogue d'un quota d'œuvres européennes et d'œuvres d'expression d'origine française (EOF), ou encore de contribuer à hauteur d'une certaine proportion de son chiffre d'affaires à la production d'œuvres européennes et à la production d'œuvres EOF.

II. RÉTABLIR L'ÉQUITÉ ENTRE NETFLIX ET SES CONCURRENTS

A. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES TAXES « NETFLIX » ET « YOUTUBE »

L'arrivée de nouveaux acteurs de la vidéo en ligne, dont Netflix, a obligé les acteurs publics à adapter les financements. Le décret n° 2017-1364 du 20 septembre 2017 constitue une première avancée majeure. En effet, ce décret prévoit qu'à partir du 21 septembre 2017, les plateformes mettant à disposition en France des vidéos à titre payant ou gratuit verraient leurs revenus participer au financement de la création audiovisuelle, au même titre que les autres acteurs du marché. Le décret tire les conséquences de la conformité avec le droit de l'Union européenne de deux modifications législatives :

– la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 fait contribuer à la création les plateformes établies à l'étranger sur la base des **ventes et locations de vidéogrammes et opérations assimilées en France**. Ces plateformes ont l'obligation de financer la création française, en versant un prélèvement de 2 % de leur chiffre d'affaires effectué en France. La somme est reversée au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ;

– la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 assujettit également à la contribution au CNC **les revenus des plateformes mettant à disposition du public en France, à titre gratuit, des contenus audiovisuels via des services de communication au public en ligne**. L'assiette du prélèvement est constituée des recettes publicitaires correspondantes, avec un versement au CNC.

La Rapporteuse spéciale salue le principe de cette mesure. Il faudra cependant examiner avec soin les conditions d'application de ce mécanisme pour vérifier si l'équité a été effectivement établie, du moins sur ce critère du financement de la création.

B. LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE SMA

La révision de la directive européenne « Service de médias audiovisuels » 2010/13/UE du 10 mars 2010 (dite « directive SMA ») pourrait aussi contribuer à rétablir l'équité entre les fournisseurs de contenus audiovisuels actifs sur le marché français. Cette directive repose sur le principe du « pays d'origine », en vertu duquel un service de média audiovisuel à la demande (SMAD) est uniquement soumis aux règles de l'État membre où il est établi. L'article 13 de cette directive n'impose aux États membres aucune obligation contraignante en matière d'exposition et de financement ; ainsi, les Pays-Bas ont fait le choix de ne pas imposer d'obligations d'investissement ni de quotas de catalogue aux SMAD établis sur leur territoire.

Le Conseil des ministres européens de la Culture et de l'Audiovisuel est parvenu en mai 2017 à un accord sur une approche générale de la révision de la directive SMA. Celle-ci prévoit que les sites du type de Netflix doivent se conformer à la réglementation **des pays qu'ils « ciblent »**. Ce principe de pays « ciblés » permettrait d'imposer des obligations d'investissement à hauteur d'une proportion de leur chiffre d'affaires dans la production d'œuvres européennes et l'application du régime fiscal des taxes, redevances et contributions aux fonds de soutien publics.

La Rapporteuse spéciale souligne que la révision de la directive SMA conduira à des travaux de transposition et donc à réviser la loi de 1986. Cette révision pourrait être l'occasion d'étudier les mesures permettant de rétablir l'équité entre tous les acteurs de la télévision, qu'il s'agisse d'imposition, de réglementation ou de régulation.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture (voir le compte rendu de la commission élargie du 7 novembre 2017 à 16 heures 15 ⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Médias, livre et industries culturelles et du compte spécial Avances à l'audiovisuel public.

*La commission, suivant l'avis favorable de Mme Marie-Ange Magne, rapporteure spéciale, **adopte** les crédits de la mission Médias, livre et industries culturelles et du compte spécial Avances à l'audiovisuel public.*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Ministère de la culture : M. Martin Ajdari, directeur général des médias et des industries culturelles, M. Fabrice de Baptista, chef du département des affaires financières et générales, – M. Fabrice Casadebaig, sous-directeur de la presse écrite et des métiers de l'information, – M. Nicolas Georges, directeur chargé du livre et de la lecture, – M. Jean-Baptiste Gourdin, chef de service de la DGMIC, adjoint du directeur général

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) : M. Guillaume Blanchot, directeur général, Mme Laure Leclerc, directrice des programmes

Contrôle général économique et financier : M. Michel Lehalle, M. Jean-Charles Auberon

ARTE France : Mme Véronique Cayla, présidente, Mme Elsa Comby, responsable des affaires publiques, Mme Anne Durupty, directrice générale, M. Olivier Guillemot, directeur de la gestion et de la coordination

Fédération française des télécoms (FFT) : M. Claire Chalvidant, directrice relations institutionnelles d'Orange, M. Anthony Colombani, directeur des affaires publiques de Bouygues Télécom, M. Thomas Puijalon, responsable des affaires publiques de SFR, M. Olivier Riffard, directeur des affaires publiques de la Fédération Française des Télécoms

France Télévisions : Mme Delphine Ernotte Cunci, présidente directrice générale, M. Francis Donnat, secrétaire général, Mme Juliette Rosset-Cailler, directrice des relations/pouvoirs publics, M. Stéphane Sitbon-Gomez, directeur de cabinet

France 3 Nouvelle-Aquitaine : M. Dominique Papon, délégué à l'antenne et aux programmes de France 3 Nouvelle-Aquitaine

Institut national de l'audiovisuel (INA) : M. Laurent Vallet, président-directeur-général, M. Jean-Marc Boero, secrétaire général

Radio France : M. Mathieu Gallet, président-directeur-général, M. François Stéphane Hamon, responsable des relations parlementaires et européennes, Mme Sibyle Veil, directrice déléguée chargée des opérations et finances, Mme Maïa Wirgin, secrétaire générale, M. Oliver Zegna-Rata, directeur des affaires institutionnelles et des affaires internationales

Syndicat Interprofessionnel des Radios Indépendantes (SIRTI) : M. Alain Liberty, président, M. Kevin Moignoux, secrétaire général, M. Jean-Éric Valli, président du GIE « *Les Indés Radios* »

Groupe TF1 : M. Jean-Michel Counillon, secrétaire général

France Médias Monde (visite des studios) : Mme Marie-Christine Saragosse, présidente, M. Thomas Legrand-Hedel, directeur de cabinet de la présidente, directeur de la communication, Mme Cécile Megie, directrice de RFI, M. Marc Saikali, directeur de France 24, M. Jean-Emmanuel Casalta, directeur de la stratégie et du développement