

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 16

MÉDIAS

(Compte spécial : avances à l'audiovisuel public)

Rapporteur spécial : M. Claude BELOT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION DES DEUX MISSIONS CONCOURANT À LA POLITIQUE PUBLIQUE DE COMMUNICATION	7
A. DES CRÉDITS SITUÉS À 90 % EN DEHORS DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT	7
B. LE NÉCESSAIRE RATTACHEMENT À LA MISSION « MÉDIAS » DE L'ENSEMBLE DES DÉPENSES DE LA POLITIQUE DE COMMUNICATION	8
II. LE PROGRAMME 180 « PRESSE »	11
A. UN PROGRAMME DUAL, CONSTITUÉ DES ABONNEMENTS DE L'ÉTAT À L'AFP ET DES AIDES À LA PRESSE STRICTO SENSU	11
1. <i>Le rattachement des abonnements de l'Etat à l'AFP aux aides à la presse</i>	11
2. <i>Des aides indirectes à la presse d'un montant de 400 millions d'euros</i>	11
B. ANALYSE DES CRÉDITS	12
1. <i>Les abonnements de l'Etat à l'Agence France-Presse (action 1-180)</i>	12
2. <i>Les aides à la presse (action 2-180)</i>	12
a) Une diminution des crédits à périmètre constant	12
b) Une difficile mesure de la performance	17
III. LE PROGRAMME 116 « CHAÎNE FRANÇAISE D'INFORMATION INTERNATIONALE »	19
A. DESCRIPTION DU PROGRAMME : LA CFII, RETOUR À LA CASE DÉPART ?	19
B. ANALYSE DES CRÉDITS	21
IV. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »	23
A. PRÉSENTATION DE LA MISSION : UNE PROGRESSION DE 3 % EN 2006 DE LA RESSOURCE PUBLIQUE ISSUE DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE	23
1. <i>La redevance audiovisuelle : 74 % du budget du secteur audiovisuel public</i>	23
a) Des prévisions de progression des ressources publiques liées principalement à la réforme de la redevance audiovisuelle	23
b) Les autres ressources de l'audiovisuel public : des prévisions de ressources publicitaires en nette hausse	25
2. <i>Une progression des ressources provenant de la redevance comprise entre 2,7 % et 4,1 % selon les organismes de l'audiovisuel public</i>	26

B. L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE DANS L'AUDIOVISUEL PUBLIC	29
<i>1. Des objectifs et indicateurs de performance à inscrire dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens</i>	29
<i>2. Les objectifs et indicateurs de performance du présent projet de loi de finances : un effort globalement satisfaisant</i>	29
EXAMEN DE L'ARTICLE 95 RATTACHÉ	33
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	35
EXAMEN EN COMMISSION	39
ANNEXE I : AUDIENCE DES PRINCIPALES CHAÎNES DE TÉLÉVISION ET DE RADIO	45
ANNEXE II : LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS AVEC LES ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC SELON LE GOUVERNEMENT	47

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **La mission « Médias » devrait regrouper l'ensemble des crédits concourant à la politique publique de communication.**

2. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la présentation détaillée des crédits de la presse et de l'audiovisuel public est très substantiellement enrichie, notamment en ce qui concerne les actions et sous-actions du programme « Presse ».

3. Il est prévu une **croissance de 3 % des ressources** des organismes de l'audiovisuel public **provenant de la redevance audiovisuelle, lesquelles atteignent 2,7 milliards d'euros**. Cette progression s'explique principalement par la réforme du recouvrement de la redevance audiovisuelle.

4. **Le montant du remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle, inscrit en crédits évaluatifs (soit 440 millions d'euros), est sous-évalué d'un tiers par rapport aux besoins effectifs de financement : il devrait en effet s'élever à près de 600 millions d'euros.**

5. **La question de l'existence et de l'affectation éventuelles d'encaissements de redevance** par rapport à la loi de finances initiale pour 2005 restait posée à la date de rédaction du présent rapport.

6. Les objectifs et indicateurs de performance de l'audiovisuel public doivent également mesurer l'évolution des ressources propres des télévisions et des radios publiques.

7. **Votre rapporteur spécial déplore que la diminution de 1,0 %, à périmètre constant, des crédits d'aide à la presse *stricto sensu* n'apparaisse pas dans le « bleu » budgétaire :** la hausse affichée de 12,4 % provient exclusivement de la budgétisation du fonds d'aide à la modernisation de la presse.

8. Malgré la difficulté réelle de mesurer la performance des aides à la presse, approfondir l'évaluation est indispensable pour justifier la pérennité de dispositifs créés par sédimentation successive, sans réelle cohérence d'ensemble.

9. Si votre rapporteur spécial se félicite de l'inscription de crédits en loi de finances initiale pour le **lancement de la chaîne française d'information internationale (CFFI)**, il s'inquiète du faible degré d'avancement d'un **projet dont la visibilité restait nulle** lors de l'examen des crédits de la mission « Médias » par votre commission des finances le mardi 8 novembre 2005. **Il prend toutefois acte positivement des précisions apportées par le gouvernement en séance à l'Assemblée nationale le 17 novembre 2005, lors de la présentation des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».**

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose l'adoption des crédits des missions « Médias » et « Avances à l'audiovisuel public », ainsi que des articles 95 et 96 (nouveau) rattachés.

I. PRÉSENTATION DES DEUX MISSIONS CONOURANT À LA POLITIQUE PUBLIQUE DE COMMUNICATION

A. DES CRÉDITS SITUÉS À 90 % EN DEHORS DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Les crédits de la politique publique de communication de l'Etat sont regroupés dans deux missions, « Médias » et « Avances à l'audiovisuel public ».

Au sein du budget général de l'Etat, la mission « Médias » *stricto sensu* ne regroupe qu'une partie des moyens consacrés à la politique de communication à hauteur de 345,13 millions d'euros, répartis entre deux programmes :

- les aides à la presse et les abonnements de l'Etat à l'Agence France-Presse (AFP), lesquels constituent le **programme 180 « Presse »** : les crédits demandés pour 2006 s'élèvent à **280,13 millions d'euros** ;

- les moyens consacrés à la chaîne d'information internationale constituant le **programme 116 « Chaîne française d'information internationale »** : les crédits demandés pour 2006 s'élèvent à **65 millions d'euros**, soit une dépense nouvelle nette par rapport à la loi de finances initiale pour 2005 (LFI 2005) compte tenu du lancement prévu de la nouvelle chaîne en 2006.

Hors budget général de l'Etat, les ressources publiques destinées aux organismes de l'audiovisuel public¹ financées par la **redevance audiovisuelle**, à hauteur de **2,66 milliards d'euros (en hausse de 3 % par rapport à la LFI 2005)**², sont affectées au compte de concours financiers aux organismes de l'audiovisuel public (**mission « Avances à l'audiovisuel public »**).

La mission est constituée de l'unique programme 822 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public », divisé en cinq actions pour chacun des organismes de l'audiovisuel public. Pour des raisons de lisibilité, votre rapporteur spécial serait favorable à ce que ces actions constituent des programmes.

¹ France Télévisions, ARTE France, Radio France, Radio France Internationale (RFI), Institut National de l'Audiovisuel (INA).

² Dans le présent projet de loi de finances, les estimations d'encaissement de redevance audiovisuelle pour 2006 s'élèvent à 2.304,54 millions d'euros, dont doivent être déduits 24 millions d'euros de frais de gestion et de trésorerie, et auxquels s'ajoutent 440 millions d'euros de crédits budgétaires au titre du remboursement des exonérations : les crédits du compte de concours financier « Avance à l'audiovisuel public » s'élèvent ainsi à 2.720,54 millions d'euros. Après déduction de la TVA au taux de 2,1 %, les ressources disponibles pour les organismes de l'audiovisuel public au titre de la redevance audiovisuelle atteignent 2.664,58 millions d'euros.

Au total, les crédits de ces deux missions représentant **les moyens affectés à la politique de communication atteignent 3,00 milliards d'euros.**

B. LE NÉCESSAIRE RATTACHEMENT À LA MISSION « MÉDIAS » DE L'ENSEMBLE DES DÉPENSES DE LA POLITIQUE DE COMMUNICATION

Comme l'an dernier, **votre rapporteur spécial déplore qu'une partie des aides au transport postal de la presse d'information politique et générale** (à hauteur de 170,5 millions d'euros) **soient inscrites dans le programme 134 « Développement des entreprises » de la mission « Développement et régulation économiques », et non dans le programme 180 « Presse » de la mission « Médias » dont elles ont vocation à relever.**

De même, votre rapporteur spécial estime que les crédits du **Conseil supérieur de l'audiovisuel** (soit 34 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances) concourent à la politique des médias et devraient être rattachés à la présente mission, et non au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Le **remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle** relève du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Votre rapporteur spécial estime que **le rattachement de ces crédits à la mission « Médias » serait plus conforme à leur finalité**, et permettrait d'apprécier plus globalement l'effort global de l'Etat au titre de sa politique publique de communication.

Ce transfert de crédits serait sans effet sur le niveau des moyens consacrés par l'Etat à la politique de communication audiovisuelle, dans la mesure où le produit du remboursement des exonérations finance déjà le compte de concours financiers aux organismes de l'audiovisuel public. D'autre part, les exonérations sont fondées sur des motifs sociaux, ce qui pourrait éventuellement justifier le rattachement de ces crédits non à la mission « Médias », mais à la mission « Solidarité et intégration ». En tout état de cause, l'existence de la mission « Remboursements et dégrèvements » n'est pas conforme à la LOLF qui prévoit que chaque mission doit regrouper l'ensemble des moyens d'une politique publique.

Il convient par ailleurs de rappeler que les deux missions étudiées par votre rapporteur spécial ne comportent **pas de crédits de dépenses de personnel**¹.

Les personnels de la direction du développement des médias (DDM) des services du Premier ministre élaborent et mettent en œuvre la politique de communication de l'Etat. Selon votre rapporteur spécial, **les crédits de la DDM devraient également relever de la mission « Médias »**, et non de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur l'architecture de la mission « Médias »**

- Regrouper dans la mission « Médias » l'ensemble des crédits concourant à la politique publique de communication de l'Etat :

1) les aides au transport postal des titres de presse inscrites au programme 134 « Développement des entreprises » de la mission « Développement et régulation économiques » ;

2) le remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle de la mission « Remboursements et dégrèvements » ;

3) les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la direction du développement des médias.

- Subdiviser la mission « Avances à l'audiovisuel public » en cinq programmes (un programme pour chacun des organismes de l'audiovisuel public).

¹ S'agissant en revanche des effectifs des organismes de l'audiovisuel public financés par la redevance audiovisuelle, votre rapporteur spécial souhaite apporter les précisions suivantes :

- en 2004, l'effectif annuel moyen permanent de l'INA s'est élevé à 938,6 emplois équivalent temps plein (ETP), en baisse (- 1,3 %) par rapport à 2003 ; une évolution analogue a été observée pour RFI (- 0,8 % ; 782,6 ETP) ; en revanche, l'effectif moyen permanent d'ARTE France a progressé en 2004 de 4,5 % (à 213,7 ETP) ;

- au 31 décembre 2004, l'effectif permanent de France Télévisions s'élevait à 8.621 emplois (+ 3,2 % à périmètre constant) et celui de Radio France à 4.059,2 emplois (+ 1,5 %).

Au total, les organismes de l'audiovisuel public employaient plus de 14.600 agents permanents en 2004, en hausse de 2,1 % par rapport à 2003.

Compte tenu de l'impact des mouvements sociaux sur les dépenses de personnel, votre rapporteur spécial rappelle la grève des personnels de Radio-France conduite en mars-avril 2005. Selon les précisions apportées à votre rapporteur spécial par la direction de Radio France, le protocole de fin de grève signé le 22 avril 2005 a prévu « un ensemble de mesures pour les salariés dont les rémunérations sont les plus faibles, l'ouverture de négociations spécifiques concernant les personnels d'antenne des radios locales et les attachés de production ainsi qu'une négociation sur une augmentation générale des salaires, dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire et du dispositif salarial conventionnel en vigueur dans l'audiovisuel public.

« A cet effet, la direction a rencontré les organisations syndicales le 19 juillet 2005, et a proposé la mise en œuvre d'une mesure générale de 1 % d'augmentation du salaire hors prime d'ancienneté, au 1^{er} avril 2005, sous la forme d'un complément salarial mensuel. Cette mesure a été mise en œuvre au mois d'août dernier ».

II. LE PROGRAMME 180 « PRESSE »

A. UN PROGRAMME DUAL, CONSTITUÉ DES ABONNEMENTS DE L'ÉTAT À L'AFP ET DES AIDES À LA PRESSE STRICTO SENSU

1. Le rattachement des abonnements de l'Etat à l'AFP aux aides à la presse

Le programme 180 « Presse » regroupe la plupart des **aides directes** de l'Etat à la presse pour encourager l'exercice de la liberté d'expression et de la liberté d'information dans une société démocratique.

Le programme 180 est doté de **280,13 millions d'euros** répartis entre deux actions :

- l'action 1-180 : « Abonnements de l'Etat à l'AFP » (107,79 millions d'euros) ;

- l'action 2-180 : « Aides à la presse » *stricto sensu* (172,34 millions d'euros).

S'il est d'usage de rattacher les abonnements de l'Etat à l'AFP aux aides à la presse, cette présentation est assez largement arbitraire : les télévisions et les radios ont recours aux prestations de l'AFP au même titre que les entreprises de presse.

Compte tenu de la profonde dualité du programme 180, la présentation des crédits distingue les abonnements de l'Etat à l'AFP des aides à la presse *stricto sensu*.

2. Des aides indirectes à la presse d'un montant de 400 millions d'euros

Votre rapporteur spécial rappelle en outre que **les dépenses fiscales, c'est-à-dire les aides indirectes à la presse (soit 401,5 millions d'euros) représentent 59 % du total des aides directes et indirectes à la presse :**

- le taux super-réduit de TVA de 2,1 % correspond à une moins-value de 205 millions d'euros (en hausse de 2,5 % par rapport à 2005) ;

- le coût du régime spécial de provisions pour investissements, défini aux articles 39 *bis* et suivants du code général des impôts, est estimé à 3 millions d'euros ;

- enfin, **l'exonération de taxe professionnelle** représente une autre dépense fiscale, mais à la charge des collectivités territoriales, d'un montant de 193,5 millions d'euros en 2005 (soit + 4,6 % par rapport à 2004).

B. ANALYSE DES CRÉDITS

1. Les abonnements de l'Etat à l'Agence France-Presse (action 1-180)

Les abonnements de l'Etat souscrits par les administrations à l'Agence France-Presse (AFP) s'élèvent à 107.795.977 euros dans le présent projet de loi de finances, **en progression de 2,0 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2005.

La poursuite en 2006 de la progression des abonnements de l'Etat à l'AFP s'inscrit **dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens (COM)** signé entre l'Etat et l'AFP le 20 novembre 2003, aux termes duquel l'AFP doit renforcer son rayonnement européen et international et parvenir à un résultat net positif en 2007.

Deux objectifs, conformes au COM, sont associés à l'action 1-180 :

- l'atteinte de l'objectif n° 1 « Contribuer au développement de l'AFP » est mesurée par un indicateur de pénétration commerciale (en nombre de clients) par zone géographique : à cet égard, la progression globale du nombre de clients en 2004 (+ 3,08 %) est bien orientée (prévision de + 3,46 % en 2005) et conforme aux objectifs à atteindre en 2006 (+ 3,60 %) et 2007 (+ 3,00 %), mais ne doit pas masquer un recul en France (- 0,87 % en 2004) ;

- l'objectif n° 2 « Veiller à l'efficacité de l'action de l'AFP » est mesuré par l'indicateur du résultat net de l'AFP, dont votre rapporteur spécial souligne qu'il ne devrait pas intégrer les abonnements publics pour éviter des effets d'aubaine.

La lente diminution des déficits, qu'il s'agisse du déficit réalisé en 2004 (- 5,8 millions d'euros) ou du déficit prévisionnel en 2005 (- 4,2 millions d'euros), **fait apparaître d'autant plus ambitieuses les prévisions pour 2006 (- 0,7 million d'euros) et 2007 (+ 2,6 millions d'euros) d'un retour à l'équilibre.**

2. Les aides à la presse (action 2-180)

a) Une diminution des crédits à périmètre constant

Les aides directes à la presse inscrites au programme 180 s'élèvent à **172,34 millions d'euros**, en forte progression apparente (+ 12,4 %).

L'ensemble de ces aides, très diverses et sans véritable cohérence d'ensemble, concerne toutes les étapes du processus d'élaboration du produit « presse », de la conception de l'information à la fabrication industrielle et à la diffusion. Des aides aux titres à faibles ressources publicitaires et des soutiens à la modernisation économique et sociale du secteur complètent ces dispositifs.

Il est proposé de créer une **nouvelle aide** dans le cadre du présent projet de loi de finances : l'aide au développement des **services en ligne des entreprises de presse (0,79 million d'euros de dotations)** serait financée par le fonds d'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse. Mis en place par le décret n° 2004-1313 du 26 novembre 2004 créant le fonds d'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse, le fonds a bénéficié en 2005 de dotations en fonds de concours à hauteur de 2,99 millions d'euros, correspondant au remboursement d'avances consenties antérieurement par l'ancien fonds presse et multimédia. Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, les projets soutenus en 2005 devraient entraîner la consommation cette année d'environ la moitié des crédits disponibles.

Comme l'an dernier, la progression des crédits affichée par le ministre de la culture et de la communication s'explique par des changements de périmètre, intégrés dans le tableau ci-dessous qui récapitule l'évolution des différentes aides à la presse relevant cette année de l'action 2-180.

La progression des crédits du budget général de l'Etat est principalement due à la budgétisation du fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, doté comme l'an dernier de 29 millions d'euros. Toutefois, **une partie des aides à la distribution (à hauteur de 6,2 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2005) n'est plus financée par le fonds, ce qui augmente à due concurrence les aides apportées aux projets de modernisation** qui constituent sa mission première.

A cet égard, votre rapporteur spécial se félicite que la question des reports ait été résolue¹, tout en observant que la réforme du fonds y a contribué (*cf. encadré ci-dessous*), parallèlement à la **possibilité nouvelle ouverte en 2005 que le fonds soutienne des projets de développement du lectorat par les jeunes de la presse quotidienne** d'information politique et générale. Dans le présent projet de loi de finances, 4 millions d'euros (en hausse de 0,5 million d'euros par rapport à 2005) sont spécifiquement dédiés au soutien à la lecture de la presse par les jeunes.

¹ Selon les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur spécial, « les reports élevés de crédits pour 2004, près de 80 millions d'euros, ne correspondent donc pas à des crédits disponibles puisque y sont inclus des crédits qui, bien que non encore payés, sont déjà engagés ou ont au moins fait l'objet d'une décision ministérielle.

« **Fin 2005, le disponible devrait être proche de 0, le total des aides attribuées par décision ministérielle avoisinant le montant cumulé des recettes perçues pour les projets de modernisation du fonds (environ 170 millions d'euros)** », *y compris les reports.*

La réforme du fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse opérée par voie réglementaire en 2004 et 2005

En application des dispositions du décret n° 2004-1309 du 26 novembre 2004 modifiant le décret n° 99-79 du 5 février 1999 modifié relatif au fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, il a été procédé à un relèvement des taux des aides (50 % des dépenses éligibles au lieu de 40 %) et des plafonds maxima de subvention (2,745 millions d'euros au lieu de 1,830 millions d'euros pour les entreprises de presse et 458.000 euros au lieu de 305.000 euros pour les agences de presse).

Par ailleurs, conformément au décret n° 2005-749 du 4 juillet 2005 modifiant le décret n° 99-79 du 5 février 1999 modifié relatif au fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, l'article 1^{er} du décret précité a défini la notion de projet collectif comme ceux « *présentés par au moins trois entreprises et agences de presse n'ayant aucun lien capitalistique entre elles. Ces projets sont, pour l'essentiel, constitués d'investissements communs réalisés par ou pour le compte de l'ensemble des entreprises ou agence de presse présentant le projet collectif* ». Ces projets collectifs peuvent bénéficier de subventions plus élevées, plafonnées à 1 million d'euros par entreprise de presse et à 300.000 euros par agence participant au projet collectif.

Enfin, le décret du 4 juillet 2005 précité a introduit la possibilité de faire bénéficier les projets présentés par des quotidiens d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires ou de petites annonces d'un taux d'aide majoré dans la limite de « *80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable engagée par le demandeur, sauf dispositions particulières fixées par décret pris sur le rapport du ministre chargé du budget et du ministre intéressé* », conformément aux dispositions de l'article 10 du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement.

Source : direction du développement des médias et Légifrance

Les opérations du fonds de modernisation de la presse étaient retranscrites dans une section du compte d'affectation spéciale (CAS) n° 902-32, financée par une taxe de 1 % sur certaines dépenses de publicité hors médias. L'article 30 du présent projet de loi de finances propose notamment de supprimer le CAS n° 902-32.

Le bleu budgétaire souligne que cette opération de budgétisation est conforme à une des préconisations de notre ancien collègue Paul Loridant dans son rapport d'information sur le fonds¹.

¹ *Sénat, rapport d'information n° 406 (2003-2004). La taxe sur le hors médias, maintenue, alimente désormais le budget général de l'Etat. Votre rapporteur spécial sera vigilant sur l'adéquation entre les ressources du fonds et le rendement effectif de la taxe, laquelle a été jusqu'ici inférieure aux prévisions. La budgétisation du fonds peut ouvrir la voie à une amélioration du recouvrement de la taxe, dont le rendement ne s'est élevé en 2004 qu'à 26,32 millions d'euros (en baisse de 1,4 % par rapport à 2003).*

Une volonté de sécurisation juridique a pu également présider à ce choix d'une budgétisation. En outre, notre ancien collègue envisageait également la clôture du fonds à l'horizon 2010 avec réexamen des investissements en 2007, en observant que les aides à la modernisation de la presse devaient rester une réponse conjoncturelle.

La plupart des crédits d'aide à la presse reconduisent ceux adoptés l'an dernier. Les principales modifications sont présentées dans l'encadré ci-dessous.

**Les principales évolutions des crédits d'aides directes à la presse
dans le projet de loi de finances pour 2006**

Les crédits d'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne (31 millions d'euros), lesquels financent des départs anticipés, diminuent de 7 millions d'euros. Il s'agit d'un ajustement au regard des besoins de financement d'une mesure nouvelle de la loi de finances initiale pour 2005. Votre rapporteur spécial rappelle qu'il s'agit bien de crédits limitatifs, et non évaluatifs. En outre, il observe que cette mesure n'a pas encore été étendue à la presse quotidienne régionale, dans un contexte de poursuite des négociations professionnelles.

Il est également proposé de diminuer de 35 % (à 8 millions d'euros) l'aide à la modernisation de la presse quotidienne nationale dont bénéficient les Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP). L'amélioration de la situation financière des NMPP (ayant enregistré un résultat positif de 0,6 million d'euros en 2004, après un déficit de 6,2 millions d'euros en 2003) expliquerait l'évolution du montant de cette aide, accordée dans le cadre du plan de modernisation des NMPP.

Deux aides augmentent chacune de 0,5 million d'euros : l'aide à la modernisation de la diffusion (4 millions d'euros), versée aux diffuseurs pour moderniser leurs linéaires, et l'aide aux quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires (7,16 millions d'euros), dont les principaux bénéficiaires sont *L'Humanité*, *France Soir* et *La Croix*.

En revanche, **l'augmentation (de 5,48 millions d'euros) des aides au transport postal de la presse de la présente mission n'est qu'apparente**, puisque le solde d'une aide de même nature mais relevant de la mission « Développement et régulation économique » est diminué à due concurrence. Au total, l'ensemble des aides consacrées par l'Etat au transport des titres de presse, quelles que soient leur imputation budgétaire, reste inchangé à 242 millions d'euros, conformément à l'accord signé par l'Etat, les entreprises de presse et la Poste le 22 juillet 2004.

Source : d'après le « bleu » budgétaire

A périmètre constant, l'ensemble des crédits d'aide directe à la presse – y compris ceux relevant de la mission « Développement et régulation économiques » – s'élèvent à 344,86 millions d'euros, en diminution de 1,0 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005 (soit 348,45 millions d'euros).

Répartition et évolution des aides directes à la presse (action 2-180)

(en euros)

Sous-action	Dispositifs	LFI 2004	LFI 2005	PLF 2006
1	Aides à la diffusion			
	Aide au transport postal de la presse d'information politique et générale (sous-action n° 1-1)		66 000 000	71 483 595
	Réduction du tarif SNCF pour le transport de presse (sous-action n° 1-2)	8 110 000	8 110 000	8 110 000
	Aide à l'impression décentralisée des quotidiens (sous-action n° 1-3)	610 000	616 067	430 000
	Aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger (sous-action n° 1-4)	3 300 000	3 300 000	3 300 000
	Aide à la presse hebdomadaire régionale (sous-action n° 1-5)	1 420 000	1 420 000	1 420 000
	Aide au portage de la presse (sous-action n° 1-6)	8 250 000	8 250 000	8 250 000
Sous-Total		21 690 000	87 696 067	92 993 595
2	Aides au pluralisme			
	Aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires (sous-action n° 2-1)	6 655 895	6 655 895	7 155 000
	Aides aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces (sous-action n° 2-2)	1 400 000	1 400 000	1 400 000
Sous-Total		8 055 895	8 055 895	8 555 000
3	Encourager la modernisation			
	Aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale (sous-action n° 3-1)		38 000 000	31 000 000
	Aide à la modernisation et à la distribution de la presse quotidienne nationale (sous-action n° 3-2)	12 200 000	12 400 000	8 000 000
	Aide à la modernisation de la diffusion (sous-action n° 3-3)		3 500 000	4 000 000
	Aide au développement des services en ligne des entreprises de presse (sous-action n° 3-4)			790 000
	Aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale (sous-action n° 3-5)	29 000 000	22 800 000	29 000 000
Sous-total		41 200 000	76 700 000	72 790 000
Total action 2-180		70 945 895	172 451 962	174 338 595

Source : bleus budgétaires

b) Une difficile mesure de la performance

Les deux objectifs retenus traduisent effectivement les deux finalités principales des aides à la presse : « Contribuer au développement de la diffusion de la presse » (objectif n° 3 du programme 180, ci-après désigné objectif 3-180) et « Veiller au maintien du pluralisme de la presse » (objectif n° 4 du programme 180, ci-après désigné objectif 4-180).

Le premier indicateur associé à l'objectif 3-180 suit la diffusion de 75 % des titres les plus aidés. Votre rapporteur spécial estime toutefois que l'évolution de cet indicateur dépend davantage de facteurs exogènes aux aides à la presse, relevant du contexte économique, des choix opérés par les titres en termes de contenus et de l'évolution des comportements de consommation des différents médias. A cet égard, il ne peut que constater **l'érosion continue en 2004 de la diffusion des titres de presse les plus aidés (- 1,56 %)**, alors qu'il était envisagé une stabilisation dans l'avant-projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2005¹.

Il conviendrait ainsi de retenir des objectifs plus ciblés portant sur un nombre moins élevé de titres : l'indicateur n° 2 de l'objectif 3-180 mesurant la diffusion des titres à faibles ressources publicitaires répond pleinement à cette observation qu'avait déjà formulée votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005.

Les indicateurs mesurant le pluralisme de la presse (respectivement, nombre de titres et nombre de quotidiens d'information politique et générale) se heurtent aux mêmes difficultés d'interprétation que les indicateurs de suivi de la diffusion.

Les aides à la modernisation économique et sociale du secteur ne donnent enfin lieu à aucun objectif ni indicateur de performance.

Si votre rapporteur spécial est conscient de la difficulté à apprécier l'efficacité des aides à la presse, **l'approfondissement de leur évaluation lui semble nécessaire pour justifier la pérennité de dispositifs qui se sont créés par sédimentation successive, sans cohérence d'ensemble. A défaut, le principe même des aides à la presse pourrait être remis en cause.**

A cet égard, la **définition d'une véritable stratégie de performance** associée au programme 180 constitue un préalable nécessaire pour apprécier l'efficacité des aides publiques à la presse.

¹ S'agissant de l'ensemble des titres de presse, les derniers résultats disponibles de l'enquête annuelle de la DDM auprès des éditeurs montrent, en 2003, une légère érosion de la diffusion totale annuelle de la presse d'information générale et politique (hors journaux gratuits), tant nationale (686 millions d'exemplaires diffusés, en baisse de 2,6 % par rapport à 2002) que locale (2,14 milliards d'exemplaires diffusés, en diminution de 0,9 % sur un an), au diapason de l'évolution de l'ensemble des titres de presse (6,95 milliards d'exemplaires, en baisse de 1,0 %). En nombre de lecteurs par titre, L'Equipe arrive en tête avec 2,46 millions de lecteurs quotidiens, suivie de 20 Minutes (2,26 millions), Ouest France (2,23 millions), Le Parisien / Aujourd'hui en France (2,15 millions), Le Monde (2,07 millions) et Metro (1,73 million) (source : institut de sondage Lavialle, mai 2005).

Votre rapporteur spécial **recommande que la direction du développement des médias des services du Premier ministre engage une réflexion commune** avec les autres services de l'Etat en charge de l'élaboration, du suivi et de la gestion de dispositifs d'aide aux entreprises.

En particulier, à un objectif d'optimisation de la gestion des dossiers d'aide pourrait être associé **un indicateur mesurant le nombre de téléchargements des dossiers d'aide** sur le site de la direction du développement des médias (DDM ; <http://www.ddm.gouv.fr>) et **les gains ainsi obtenus**. Cette proposition s'inscrit dans le prolongement des propositions effectuées par notre président Jean Arthuis dans son rapport d'information sur l'informatisation de l'Etat¹. Sur ce point, votre rapporteur spécial relève que la plupart des fonds d'aide à la presse sont accessibles sur le site de la DDM et qu'une démarche expérimentale de téléprocédure est prévue en 2006 pour les demandes adressées au fonds d'aide à la modernisation de la presse et au fonds d'aide à la promotion de la presse française à l'étranger.

Votre rapporteur spécial prend également bonne note de la **réflexion en cours pour évaluer la pertinence et la faisabilité d'indicateurs de qualité de service** pour les aides à la presse, les enquêtes de satisfaction auprès des entreprises de presse pouvant effectivement ne pas présenter l'ensemble des garanties d'objectivité attendues.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 180 « Presse » de la mission « Médias »**

- La lente amélioration du résultat net de l'AFP fragilise l'hypothèse du contrat d'objectifs et de moyens d'un retour à une situation excédentaire en 2007.
- A périmètre constant, les aides directes à la presse baissent de 1,0 %.
- Pour la première fois depuis la création du fonds d'aide à la modernisation de la presse depuis 1998, la question des reports a été résolue.
- Les différentes aides à la presse se sont constituées par sédimentation successive et ne dessinent pas de politique d'ensemble cohérente.
- L'évaluation des dispositifs d'aide à la presse doit être développée pour justifier leur pérennité.
- Une réflexion interministérielle devrait s'engager à propos des objectifs et des indicateurs de performance traduisant l'efficacité des aides publiques aux entreprises.

¹ *Sénat, rapport d'information n° 422 (2003-2004) : « Pour un Etat en ligne avec tous les citoyens ».*

III. LE PROGRAMME 116 « CHAÎNE FRANÇAISE D'INFORMATION INTERNATIONALE »

A. DESCRIPTION DU PROGRAMME : LA CFII, RETOUR À LA CASE DÉPART ?

Pour la première fois depuis l'annonce en 2002 par le président de la République que la création d'une chaîne française d'information internationale (CFII) constituait une « *ardente obligation* », **des crédits sont inscrits en loi de finances initiale pour le financement de la CFII** : ils constituent le programme 116 « Chaîne française d'information internationale » de la mission « Médias », doté de **65 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances. Le programme 116 est mono-action.

Si votre rapporteur spécial se félicite de ce volontarisme, **il s'inquiète que la « remise à plat » du projet**, annoncée cet été par le nouveau président de France Télévisions, **puisse signifier un nouveau report *sine die***, faute de visibilité en termes d'opérateur, de diffusion et de ligne éditoriale (*cf. ci-dessous la réponse du ministre à son questionnaire budgétaire*) : quelle sera la date de démarrage effectif de la chaîne et les besoins de fonctionnement afférents en année pleine ?

Votre rapporteur spécial rappelle que 30 millions d'euros de dotations avaient été votées l'an dernier, lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2004, suite à un amendement adopté par le Sénat. **Ces crédits, reportés sur l'exercice 2005, auraient vocation à ne jamais être consommés et être annulés à la fin du présent exercice si la CFII n'était pas mise en place avant la fin de l'année 2005 : ces opérations videraient alors de son sens l'autorisation budgétaire votée par le Parlement.**

Pour sa part, votre rapporteur spécial souligne la nécessité d'associer l'ensemble des opérateurs publics français présents sur la scène internationale, notamment RFI, dans un cadre cohérent avec l'action audiovisuelle extérieure déjà conduite par la France grâce à TV5, Canal France International et Euronews¹.

¹ Ces crédits sont examinés par notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

La réponse du ministre de la culture et de la communication sur l'état d'avancement du projet de chaîne française d'information internationale (septembre 2005)

« L'action audiovisuelle extérieure de la France est fortement marquée depuis 2002 par l'ambition exprimée par le Président de la République de lancer une chaîne télévisée internationale d'information.

« Dans un premier temps, le projet commun que les deux principaux opérateurs public et privé de télévision France Télévisions et TFI se proposaient de mettre en œuvre de façon paritaire a reçu l'aval juridique de la Commission européenne. A ce jour cependant, la convention de subvention quinquennale négociée avec la société opératrice, prévoyant le versement d'une première dotation publique et marquant le démarrage opérationnel du projet, n'a pas été signée. Dès sa nomination, le nouveau Président de France Télévisions a fait savoir publiquement qu'il souhaitait remettre à plat le projet, faisant notamment valoir que le service public devrait y jouer un rôle plus important. Il a soumis au gouvernement un projet remanié, s'appuyant uniquement sur le groupe public, qui est actuellement à l'étude. 65 millions d'euros ont été prévus en projet de loi de finances pour 2006 pour financer ce projet, sur les crédits du Premier Ministre.

« Le gouvernement reste en effet plus que jamais conscient de la nécessité pour la France de disposer de médias audiovisuels performants capables d'apporter quotidiennement des réponses à tous ceux qui, à travers le monde, attendent de mieux connaître les positions de notre pays et les messages qu'il souhaite mettre en avant. Il mesure également cependant, alors que l'offre concurrente d'information internationale s'est développée de façon exponentielle depuis quelques années, aussi bien à travers la télévision que, de plus en plus, à travers l'internet, qu'un nouveau média français, quel qu'il soit, devra être particulièrement bien armé pour avoir un impact significatif sur les publics étrangers.

« C'est fort de cette exigence, et dans le contexte budgétaire particulièrement contraint que nous connaissons, que le gouvernement poursuit aujourd'hui sa réflexion ».

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Au regard des **observations** qu'il a ainsi formulées lors de l'examen des crédits de la mission « Médias » par votre commission des finances lors de sa séance du **mardi 8 novembre 2005**, votre rapporteur spécial prend acte positivement des précisions apportées par le gouvernement le **17 novembre 2005** lors de l'examen en séance publique des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » par l'Assemblée nationale.

Selon M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, la CFII « verra le jour sous peu », et selon le principe d'une **association capitaliste à parts égales entre France Télévisions et TF1**. Votre rapporteur spécial se demande alors si les crédits votés en loi de finances rectificative pour 2004 et reportés en 2005 pourraient être consommés ou tout en partie, voire reportés à nouveau : ce point sera à clarifier lors de l'examen en séance publique.

En outre, la CFII devrait être mise en place selon les modalités suivantes :

- selon les précisions apportées le 17 novembre 2005 par M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, la CFII « *sera diffusée en anglais, en arabe, et demain en espagnol* » : il reste encore à apporter des précisions sur le calendrier, les durées de diffusion en langue étrangère, le cadrage budgétaire relatif au coût de ce nécessaire plurilinguisme et la possibilité d'émettre à terme dans d'autres langues, notamment européennes (russe, allemand, portugais) et asiatiques (chinois, japonais, coréen) ;

- d'après un communiqué de l'AFP relatif à l'intervention précitée de M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, la CFII serait accessible en France, tandis que l'AFP et RFI seraient associées par le biais de conventions de partenariat ou d'association, ce dont votre rapporteur spécial ne pourrait que se féliciter ;

- toujours selon l'AFP, il serait envisagé une équipe rédactionnelle de 250 journalistes, alors que l'effectif permanent de TV5, dotée d'un budget comparable (66,7 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances) s'élevait à 219 emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT) au 31 décembre 2004 (dont seulement 36 journalistes) et à la même date 80 ETPT pigistes, intermittents ou en contrat à durée déterminée : si votre rapporteur spécial comprend que la mutualisation des moyens avec France Télévisions et TF1 soit gage d'économies et ne rende pas la comparaison avec TV5 entièrement pertinente, il s'interroge néanmoins sur l'écart de un à sept entre les effectifs des équipes journalistiques de TV5 et de CFII pour un même budget, de l'ordre de 65 millions d'euros.

Enfin, la présidence du conseil de surveillance de la CFII pourrait être occupée par un membre de France Télévisions.

Sous réserve de ces observations, votre rapporteur spécial se félicite que les précisions apportées par le gouvernement le 17 novembre 2005 puissent s'interpréter comme un signal fort à un lancement effectif de la CFII rapidement en 2006.

B. ANALYSE DES CRÉDITS

Le programme 116 « Chaîne française d'information internationale » est doté de **65 millions d'euros**. En l'absence de dépenses de personnel du titre 2, ces crédits relèvent exclusivement de dépenses d'intervention inscrites au titre 6.

Votre rapporteur spécial rappelle une fois de plus la modestie de ce montant au regard des budgets des autres chaînes internationales : plus de 1,2 milliard d'euros pour CNN International et plus de 600 millions d'euros

pour BBC World. Le budget de la CFII serait du même ordre de grandeur que celui de TV5. **Le gouvernement envisage-t-il des financements complémentaires en prélevant sur les moyens existants de France Télévisions ?**

A ce stade, il ne semble **pas** avoir été effectué **de projections sur les ressources propres de la future chaîne** (publicité, parrainage, ventes de programmes), dont le niveau et l'évolution ne figurent pas non plus en tant que tels parmi les objectifs et indicateurs de performance proposés¹.

Si l'objectif n° 1 (« Etendre la zone de distribution de la CFII ») traduit bien la vocation de la chaîne d'être la voix de la France à l'étranger, votre rapporteur spécial se demande s'il s'agit d'un objectif de performance : la mesure de l'audience serait plus significative que la diffusion de la chaîne pour apprécier l'efficacité des crédits et devrait être rapportée au niveau des dépenses. En outre, il n'est pas prévu d'indicateur concernant le taux de pénétration en France.

Les objectifs n°s 2 (« Développer la reprise des programmes de la CFII par les chaînes étrangères ») et 3 (« Gérer efficacement les fonds publics ») correspondent davantage à une mesure de la performance des dotations publiques. Votre rapporteur spécial salue la volonté de s'appuyer en partie sur un audit indépendant, tout en veillant à ce que les coûts de ces enquêtes ne soient pas prohibitifs.

La bonne gestion financière serait mesurée par un indicateur d'évolution de la part de la masse salariale dans le budget total : la prévision de 30 % en 2006 traduit une volonté louable d'accorder la priorité aux dépenses de programmes.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 116 « Chaîne française d'information internationale »
de la mission « Médias »**

- Lors de l'examen des crédits de la mission « Médias » par votre commission des finances le mardi 8 novembre 2005, l'absence de cahier des charges précis de la CFII hypothéquait son lancement dès le début de l'année 2006. Les précisions ensuite apportées par le gouvernement le 17 novembre 2005 peuvent s'interpréter comme un **signal fort à un lancement effectif dans des délais rapides en 2006.**
- Les crédits votés en loi de finances rectificative pour 2004 ont vocation à être annulés.
- Les dotations envisagées à hauteur de 65 millions d'euros correspondent à un projet de faible ampleur par rapport à CNN International et BBC News.
- Les objectifs et indicateurs de performance envisagés sont satisfaisants, mais devraient également prendre en compte le niveau et l'évolution des ressources propres.

¹ *Les ventes de programmes concourent certes à l'atteinte de l'objectif n° 2 « Développer la reprise des programmes de la CFII par les chaînes étrangères », mais il n'est pas tenu compte des conditions de reprise de ces programmes (gratuitement dans le cadre de coopérations et/ou à titre onéreux, selon des tarifs à préciser ?).*

IV. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »

Le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » est formé d'un unique programme 822 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public ».

A. PRÉSENTATION DE LA MISSION : UNE PROGRESSION DE 3 % EN 2006 DE LA RESSOURCE PUBLIQUE ISSUE DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE

1. La redevance audiovisuelle : 74 % du budget du secteur audiovisuel public

Créé par l'article 55 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, le compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public (lequel devient un compte de concours financiers, en application des dispositions des articles 30 et 31 du présent projet de loi de finances) retrace les opérations de recettes et de dépenses relatives à la redevance audiovisuelle.

En recettes, outre le produit de la redevance audiovisuelle, le compte de concours financiers reçoit une dotation du budget général de l'Etat au titre du remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle.

En dépenses, le montant des avances mensuelles effectivement mises à la disposition des organismes de l'audiovisuel public correspond aux recettes du compte, minorées des frais d'assiette et de recouvrement et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) appliquée au taux de 2,1 %.

a) Des prévisions de progression des ressources publiques liées principalement à la réforme de la redevance audiovisuelle

Compte tenu d'une modeste prévision de progression des encaissements de redevance (2,31 milliards d'euros, soit une hausse de 1,7 %) dans un contexte de maintien des taux de la redevance audiovisuelle¹, **l'augmentation de 3,0 % des ressources du compte (à 2,72 milliards d'euros) s'explique principalement par la diminution des frais d'assiette et de recouvrement** (de 65 à 24 millions d'euros). Les gains attendus

¹ Le taux de la redevance s'élève à 116 euros par foyer équipé d'un poste de télévision en France métropolitaine, et à 74 euros dans les départements et territoires d'outre-mer. La progression attendue résulte d'une augmentation du taux d'équipement et d'une diminution du taux de fraude, compte tenu notamment de la possibilité nouvelle pour l'administration d'interroger les établissements diffusant ou distribuant des services payants de télévision.

proviennent de l'adossement du recouvrement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation, opérée pour la première fois en 2005¹.

Les contestations nées de la réforme du recouvrement sont par ailleurs présentées dans l'encadré ci-dessous.

Une mise en œuvre contestée de la réforme de la redevance audiovisuelle

Votre rapporteur spécial se fait l'écho des **réclamations** – semblant devoir se chiffrer au moins **en milliers** – de personnes qui estiment avoir été indûment imposées à la redevance audiovisuelle, notamment après avoir déclaré sur l'honneur que leur foyer n'était pas équipé d'un poste de télévision.

Ces erreurs potentielles font suite à l'incompréhension d'une partie des contribuables sur les modalités de déclaration de la non-détention d'un poste de télévision, lors de la réception des avis d'imposition sur le revenu pour l'année 2004 au printemps 2005.

Il convenait en effet de **cocher une case pour déclarer sur l'honneur ne pas habiter une résidence dotée d'un poste de télévision** : une importante minorité de contribuables aurait coché cette case en croyant qu'il s'agissait de déclarer au contraire la détention d'un appareil récepteur de télévision. **Pour l'avenir, votre rapporteur spécial estime que la possibilité de répondre « oui » ou « non » à cette même question devrait réduire les risques d'erreur.**

Votre rapporteur spécial prend acte des informations qui lui ont été transmises par la direction de la législation fiscale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, selon lesquelles il n'aurait été nullement procédé à des envois systématiques d'avis d'imposition. En tout état de cause, lorsque seront connues les données définitives sur le nombre de comptes de la redevance audiovisuelle en 2005, il sera difficile de distinguer la progression naturelle du parc, l'efficacité de la lutte contre la fraude (aux moyens juridiques renforcés) et l'inclusion erronée de personnes qui n'auraient pas dû être assujetties mais n'auront pas effectué de réclamation.

A plus long terme, votre rapporteur spécial observe que **la définition du fait générateur de la redevance audiovisuelle n'a pas pris en compte les évolutions technologiques** récentes qui permettent la réception de chaînes sans disposer d'un appareil de télévision. Compte tenu du refus d'augmenter le taux de la redevance qui reste à un des plus bas niveaux en Europe, le dynamisme de la ressource est directement affecté.

Les crédits budgétaires affectés au **remboursement des exonérations** s'élèvent à **440 millions d'euros**, sans changement par rapport à la loi de finances initiale pour 2005.

D'ores et déjà, **cette prévision n'apparaît pas sincère**, compte tenu du niveau du remboursement opéré par l'Etat en 2004 (soit 489,91 millions²), très supérieur à 440 millions, et des nouvelles exonérations de redevance audiovisuelle accordées en 2005 au profit d'environ un million de

¹ Cette économie de gestion a conduit au reclassement de 964 agents du service de la redevance (sur un effectif global de 1.400 agents), dont 465 agents dans un autre service du réseau du Trésor public et 499 agents dans de nouvelles activités créées sur les sites où était implanté le service de la redevance audiovisuelle. Votre rapporteur spécial juge regrettable que, a contrario, il n'ait manifestement pas été pris en compte le coût des actions de communication sur la réforme de la redevance audiovisuelle.

² Ce montant s'élève à 437,44 millions au titre du remboursement des exonérations, auxquels s'ajoutent 52,47 millions concernant le remboursement des aides gracieuses.

contribuables (soit un manque à gagner de 116 millions d'euros) : votre rapporteur spécial estime que le remboursement par l'Etat pourrait ainsi dépasser **600 millions d'euros dès 2005**.

Enfin, selon les premières informations disponibles, **les encaissements disponibles en 2005 devaient être supérieurs de 10 à 43 millions d'euros aux prévisions** effectuées en loi de finances initiale. A l'instar de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial du budget des médias, **votre rapporteur spécial s'interroge sur l'affectation envisagée de ces éventuelles recettes supplémentaires dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2005**.

Toutefois, **les informations complémentaires disponibles à la date de publication du présent rapport semblaient finalement indiquer l'absence d'excédents, compte tenu des nombreuses réclamations de contribuables estimant avoir été indûment imposés à la redevance audiovisuelle**.

Votre rapporteur spécial relève enfin que **l'article 7 du projet de loi de finances rectificative pour 2005 prévoit un complément de ressources de 20 millions d'euros pour les organismes de l'audiovisuel public**, réparti entre France Télévisions (15 millions d'euros), Radio France (3 millions d'euros) et Arte France (2 millions d'euros) pour financer le développement et l'enrichissement des programmes de France Télévisions et Arte France, la grille de programmes de la nouvelle chaîne publique France 4 présente sur la TNT, et enfin la réhabilitation de la maison de la Radio.

b) Les autres ressources de l'audiovisuel public : des prévisions de ressources publicitaires en nette hausse

Hors redevance audiovisuelle, RFI bénéficie également d'une dotation du ministère des affaires étrangères de 72,13 millions d'euros, examinée par notre collègue Adrien Gouteyron dans son rapport spécial sur la mission « Action extérieure de l'Etat ». Les ressources publiques totales des cinq organismes de l'audiovisuel public financés par la redevance audiovisuelle s'élèvent ainsi à 2,73 milliards d'euros (après déduction de la TVA de 2,1 %), en hausse de 2,9 % par rapport à 2005.

Les organismes de l'audiovisuel public bénéficient enfin de **ressources propres**, correspondant principalement aux recettes de publicité et de parrainage, **évaluées à 858 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances, dont la progression est une fois de plus supérieure (+ 3,9 %) à celle des ressources publiques (+ 2,9 %) en phase actuelle d'expansion du marché publicitaire.

Votre rapporteur spécial observe toutefois que la prévision de ressources propres dépasse celle prévue dans le projet de loi de finances pour 2005 (3,4 %), alors même que les objectifs initiaux de France Télévisions – qui draine l'essentiel des ressources publicitaires de l'audiovisuel public – n'étaient pas atteints à la fin du premier semestre 2005. Selon les informations

fournies à votre rapporteur spécial, les moindres recettes publicitaires de France 3 doivent être compensées par des recettes publicitaires plus élevées pour France 2 et France 5 d'ici décembre 2005. En outre, il serait envisagé un contexte favorable en 2006.

Au total, **le budget total du secteur audiovisuel public**, détaillé dans le tableau ci-dessous, **s'élève à 3,595 milliards d'euros, en hausse de 3,1 %** par rapport à 2005.

Ressources du secteur audiovisuel public

(en millions d'euros)

	LFI 2005	PLF 2006	Ecart PLF/LFI
Encaissements de redevance de l'année (TTC)	2266,82	2304,54	37,72
Frais de gestion et de trésorerie	-65,00	-24,00	41,00
Crédits budgétaires au titre du remboursement des exonérations	440,00	440,00	0,00
Total disponible pour répartition (TTC)	2641,82	2720,54	78,72
Total (HT*) disponible sur le compte de concours financier	2587,48	2664,58	77,10
Crédits ministère des affaires étrangères à RFI	72,13	72,13	0,00
Total ressources propres	826,45	858,31	31,86
Total recettes	3486,06	3595,32	108,96

* Les recettes publiques des entreprises audiovisuelles sont soumises à la TVA au taux de 2,1 %

Source : ministère de la culture et de la communication

2. Une progression des ressources provenant de la redevance comprise entre 2,7 % et 4,1 % selon les organismes de l'audiovisuel public

Comme le fait apparaître le tableau ci-dessous, la progression moyenne de 3,0 % des ressources issues de la redevance audiovisuelle n'est pas homogène selon les organismes de l'audiovisuel public.

Ces ressources n'incluent pas un nouveau prélèvement de 1,3 million d'euros sur le fonds de roulement d'ARTE France.

**Répartition et évolution par organisme de la ressource publique
issue de la redevance audiovisuelle**

(en millions d'euros)

	LFI 2005	PLF 2006	Ecart PLF/LFI	En %
France Télévisions	1 781,08	1 833,68	52,60	3,0 %
Arte France	197,98	204,20	6,22	3,1 %
INA	72,74	75,75	3,01	4,1 %
Radio France	481,97	495,09	13,12	2,7 %
RFI	53,71	55,86	2,15	4,0 %
Total	2 587,48	2 664,58	77,10	3,0 %

Source : bleus budgétaires

France Télévisions bénéficie d'une progression de 3,0 %, dans le cadre notamment de la mise en place de la télévision numérique terrestre (TNT). Le groupe présidé par M. Patrick de Carolis, lequel a été auditionné par votre commission des finances et la commission des affaires culturelles le 9 novembre 2005, reçoit 68,8 % du montant des ressources publiques issues de la redevance audiovisuelle, soit 1.833,7 millions d'euros¹. France Télévisions a décidé d'accroître son soutien à la production de documentaires et au secteur de l'animation². Une autre priorité consiste à porter à 50 % en 2006 la part des programmes sous-titrés, conformément à la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Votre rapporteur spécial se félicite que le prochain contrat d'objectifs et de moyens (COM) de France Télévisions, qui doit couvrir la période 2006-2010, conforte la relocalisation des tournages en France (*cf. annexe sur les COM dans l'audiovisuel public*).

¹ Cette dotation est répartie comme suit entre les différentes chaînes du groupe France Télévisions : France 2, 631,1 millions d'euros ; France 3, 815,4 millions d'euros ; France 4, 17,7 millions d'euros ; France 5, 149,5 millions d'euros ; Réseau France Outre-Mer (RFO), 220,0 millions d'euros.

² France Télévisions a signé, le 2 novembre 2004, un accord pluriannuel avec l'Union Syndicale de la Production Audiovisuelle (USPA) et le Syndicat des producteurs indépendants (SPI), aux termes duquel le groupe s'engage à poursuivre une programmation diversifiée en matière de documentaires de création et à améliorer le financement horaire de ce genre spécifique, à hauteur de 10 millions d'euros par an entre 2005 et 2007. Cet accord vise expressément l'amélioration des conditions d'emploi et de respect du code du travail. De même, afin d'assurer de bonnes conditions de financement du secteur de l'animation, France Télévisions a signé un accord en avril 2005 avec le syndicat des professionnels français de l'animation (SPFA) : le groupe public s'engage à maintenir le volume de diffusion d'œuvres d'animation sur une période de six ans à raison d'un minimum de 2.100 heures par an.

La dotation d'**ARTE France** (204,2 millions d'euros) augmente de 3,1 %¹, dans un contexte d'élargissement de l'offre de programmes suite au déploiement de la TNT².

Radio France (495,1 millions d'euros ; + 2,7 %) poursuit son plan de numérisation et continue d'étendre sa couverture en stations locales conformément au « Plan bleu ». Les principaux travaux de financement de la nouvelle maison de la Radio commenceront en 2007³, selon un cadre budgétaire restant à définir lors de la négociation avec l'Etat du futur contrat d'objectifs et de moyens. Le coût total du projet d'investissement s'élève à 210 millions d'euros sur la période 2004-2012.

L'augmentation de 4,1 % de la dotation de l'**Institut national de l'audiovisuel** (INA), à 75,8 millions d'euros, traduit la volonté de poursuivre le plan de sauvegarde et de numérisation de notre patrimoine audiovisuel et radiophonique⁴.

Radio France Internationale (RFI) doit disposer de 55,9 millions d'euros (+ 4,0 %) au titre de la redevance audiovisuelle et de 72,1 millions d'euros (+ 0,0 %) provenant du budget du ministère des affaires étrangères. La chaîne internationale doit continuer la numérisation de sa production et poursuivre sa réflexion en termes d'implantation géographique.

Votre rapporteur spécial déplore le lent désengagement continu du ministère des affaires étrangères du budget de RFI : la dotation du Quai d'Orsay progresse une fois de plus moins rapidement que celle provenant de la redevance audiovisuelle.

¹ Votre rapporteur spécial rappelle que ARTE France et ARTE Deutschland financent paritairement le budget d'ARTE GEIE (Groupement Européen d'Intérêt Economique).

² Votre rapporteur spécial rappelle que, suite au démarrage de la TNT le 31 mars 2005, 50 % de la population française a accès à la TNT depuis octobre 2005. Cette proportion doit atteindre 85 % d'ici le printemps 2007 puis 100 % (grâce à une couverture satellitaire pour les 15 % de la population habitant dans les zones d'ombre). Les articles 9 et 11 du projet de loi de finances rectificative pour 2005 prévoient à cet effet un abondement des dotations de l'Agence nationale des fréquences (ANF) à hauteur de 19 millions d'euros sur le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ces crédits doivent permettre de financer (pour 15 millions d'euros) un Fonds d'accompagnement du numérique (FAN) pour assurer le déploiement de la TNT dans les zones frontalières, ainsi que le réaménagement des fréquences (pour 4 millions d'euros) suite à la mise en place de la TNT.

³ Le besoin de financement en investissements est évalué à 21,2 millions d'euros en 2006, réparti entre une redevance d'investissement (5,8 millions d'euros), des redéploiements de crédits (7,2 millions d'euros) et des reports de crédits de l'exercice 2005 (8,2 millions d'euros).

⁴ L'INA estime à 176 millions d'euros le besoin de financement sur la période 2005-2015 pour sauvegarder l'intégralité du fonds de l'INA, dont elle escompte que 83 millions d'euros soient pris en charge par l'Etat. L'objectif d'une conservation intégrale du patrimoine audiovisuel de l'INA est au cœur du **contrat d'objectifs et de moyens (COM) signé entre l'INA et l'Etat le 18 novembre 2005**, lequel prévoit une augmentation des dotations de l'INA de 22,6 % sur la période 2005-2009 (soit une hausse moyenne annuelle de 4,5 % par an au cours du COM). L'ensemble du patrimoine vidéo devra être sauvegardé d'ici 2009, et le patrimoine audiovisuel et radiophonique d'ici 2015.

B. L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE DANS L'AUDIOVISUEL PUBLIC

1. Des objectifs et indicateurs de performance à inscrire dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens

La définition d'objectifs et d'indicateurs de performance dans le secteur de l'audiovisuel public peut prendre appui sur les **contrats d'objectifs et de moyens (COM) entre l'Etat et les opérateurs de l'audiovisuel public** (*cf. annexe sur les COM dans l'audiovisuel public*) :

- les COM avec France Télévisions et ARTE France prennent l'un et l'autre fin en 2005 : la mise en place de la TNT a rendu partiellement caduques ces deux contrats ; France Télévisions a mis en œuvre dans ce cadre un plan de gestion de 170 millions d'euros sur l'ensemble de la période du contrat (2001-2005) ;

- l'INA a signé le 18 novembre 2005 un nouveau COM couvrant les années 2005 à 2009, après la période d'interruption de deux ans ayant suivi la fin du précédent COM (2001-2003), mettant l'accent sur les deux missions principales de l'INA (archivage et dépôt légal) ;

- la finalisation du COM de Radio France est renvoyée au printemps 2006, dans l'attente notamment de l'achèvement des négociations sur le financement de la Maison de Radio France ;

- un COM est envisagé avec RFI pour la période 2006-2008, après l'assainissement financier préalable de la chaîne.

2. Les objectifs et indicateurs de performance du présent projet de loi de finances : un effort globalement satisfaisant

Si les différents objectifs proposés traduisent fidèlement les priorités de l'audiovisuel public, **l'objectif n° 1 (« S'adresser au public le plus large, en proposant une programmation diversifiée »), trop large, devrait être scindé.**

De fait, le nombre d'indicateurs associés à cet objectif (7) est trop élevé, regroupant à la fois la diversité de la programmation, la nécessité d'adapter l'offre de programmes au public sourd et malentendant et de purs indicateurs de contexte fondés sur la mesure de l'audience.

En effet, la progression de l'audience répond à un besoin économique des sociétés publiques, son évolution dépendant autant du contexte que des moyens alloués aux différentes sociétés ; cette information doit trouver sa place dans les nouveaux documents budgétaires à titre d'information, mais pas dans l'analyse de la performance. S'agissant des chaînes publiques de télévision, il est en outre peu lisible d'avoir privilégié l'audience cumulée

plutôt que les parts d'audience, détaillées tant pour les chaînes de télévision que pour Radio France en annexe à la présente note.

Des objectifs de performance en termes d'audience devraient **cibler davantage les publics, au regard du contenu et du coût de la programmation**. Par exemple, afin d'apprécier l'action des opérateurs publics sur l'éducation des enfants et des adolescents, un indicateur pourrait mesurer l'audience des émissions éducatives par les publics les plus jeunes, au regard du budget d'approvisionnement en programmes de culture et de connaissances en ce domaine.

En outre, la diversité de la programmation de Radio France ne se réduit pas à la part des chansons d'expression française et des nouveaux talents (respectivement, indicateurs n^{os} 3 et 4 de l'objectif n^o 1), mais devrait également prendre en compte le nombre de genres d'émission diffusés.

Votre rapporteur spécial salue le choix d'avoir retenu un **objectif spécifique (n^o 2)** pour l'INA compte tenu de la particularité de ses missions : « Assurer la conservation et la valorisation du patrimoine audiovisuel ». Il observe cependant que l'indicateur n^o 1 mesurant le coût d'une heure de programmation sauvegardée ne permet pas d'effectuer des comparaisons à moyen et long termes, en raison de l'hétérogénéité des supports et de l'état de conservation des documents, comme le montre d'ailleurs un écart de un à deux entre le coût prévisionnel pour 2006 et la cible proposée la même année.

L'**objectif n^o 3**, proprement budgétaire, consiste à améliorer la gestion des fonds publics, en accroissant notamment la part des dépenses de programmes des chaînes de télévision (France Télévisions : indicateur n^o 1, ARTE France : indicateur n^o 2, RFO : indicateur n^o 3) et en diminuant corrélativement la part des dépenses de personnel (dont le suivi correspond à l'**objectif n^o 4**). Il s'agit de très bons objectifs et indicateurs, clairs et lisibles.

Votre rapporteur spécial déplore toutefois que les indicateurs n^{os} 1 à 3 associés à l'objectif n^o 3-822 n'aient pas été étendus à Radio France¹ et RFI.

¹ A cet égard, l'indicateur n^o 4 (« Coût de l'heure produite et diffusée par Radio France ») n'est pas comparable, car incluant également des dépenses de personnel, et peut conduire à divers biais (privilégier les rediffusions par rapport aux programmations nouvelles ou les émissions à moindre coût et répondant à des normes de qualité moins élevées).

Il observe en outre que la maîtrise des frais de personnel doit être conjuguée avec un recours plus rigoureux à l'intermittence à France Télévisions, dans la continuité du rapport remis le 14 janvier 2004 par M. Bernard Gourinchas à M. Jean-Jacques Aillagon, alors ministre de la culture et de la communication¹.

Votre rapporteur spécial regrette enfin que l'évolution de la part des ressources propres ne constitue pas un objectif en tant que tel, sauf pour l'INA. Il faudrait préalablement justifier la cible retenue : soit une diminution des ressources propres, en considérant que les chaînes publiques ont vocation à être financées essentiellement, sinon exclusivement (comme la BBC), par des fonds publics ; soit une augmentation de ces ressources, afin de diversifier les ressources des organismes de l'audiovisuel public².

Le bleu budgétaire reste par ailleurs lacunaire s'agissant de nombreuses données prévisionnelles pour 2006, alors que sont généralement définies les cibles à atteindre l'an prochain.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 822 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public »
de la mission « Avances à l'audiovisuel public »**

- Les ressources publiques de l'audiovisuel public provenant de la redevance atteignent 2,7 milliards d'euros, en progression de 3 %, en raison principalement de la réforme du recouvrement de la redevance.
- Le montant du remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle, inscrit en crédits évaluatifs (soit 440 millions d'euros), est sous-évalué d'un tiers par rapport aux besoins effectifs de financement : il devrait en effet s'élever près de 600 millions d'euros.
- Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'existence et l'affectation éventuelle d'excédents d'encaissements pour l'exercice 2005.
- Le budget de RFI est financé par la redevance audiovisuelle pour une part toujours croissante, faute de progression identique de la dotation du ministère des affaires étrangères.
- Le niveau des ressources propres des opérateurs de l'audiovisuel public doit donner lieu à des objectifs et indicateurs de performance spécifiques.

¹ Après que le rapport précité n'eut reconnu la pertinence du recours à l'intermittence que pour certaines activités, France Télévisions a mis en place un plan de diminution du recours à l'intermittence de l'ordre de 25 % à 30 % entre 2004 et 2008. Pourtant, selon le « jaune » budgétaire, le nombre d'intermittents a encore augmenté (de 0,4 %) en 2004, ce que France Télévisions a justifié par l'actualité sportive et politique. Votre rapporteur spécial observe que cette information est contradictoire avec les données (p. 244) du « bleu » relatif aux comptes spéciaux du Trésor quant à l'évolution de la part de l'emploi intermittent par rapport à l'emploi total à France Télévisions (16 % en 2003, 13,9 % en 2004, prévision : 13 % en 2005).

² Votre rapporteur spécial rappelle que, selon le « jaune » budgétaire, la part des ressources publiques dans le chiffre d'affaires des différents organismes s'élevait en 2004 à 71,2 % à France Télévisions (et non 61,2 %, comme inscrit par erreur dans le « jaune ») ; 68,5 % à l'INA ; 89,0 % à Radio France ; 96,4 % à RFI et 96,9 % à ARTE France. Les ressources propres correspondent au différentiel entre les ressources totales et les ressources publiques.

EXAMEN DE L'ARTICLE 95 RATTACHÉ

Il est d'usage que la répartition du produit de la redevance audiovisuelle entre les organismes de l'audiovisuel public fasse l'objet d'un article rattaché au budget de la communication.

Dans le présent projet de loi de finances, ces dispositions figurent à l'article 95 rattaché à la mission « Avances à l'audiovisuel public » et peuvent être résumées dans le tableau ci-dessous, en faisant apparaître les variations par rapport à la loi de finances initiale pour 2005.

Répartition et évolution par organisme de la ressource publique issue de la redevance audiovisuelle

(en millions d'euros)

	LFI 2005	PLF 2006	Ecart PLF/LFI	En %
France Télévisions	1 781,08	1 833,68	52,60	3,0 %
Arte France	197,98	204,20	6,22	3,1 %
INA	72,74	75,75	3,01	4,1 %
Radio France	481,97	495,09	13,12	2,7 %
RFI	53,71	55,86	2,15	4,0 %
Total	2 587,48	2 664,58	77,10	3,0 %

Source : bleus budgétaires

Les évolutions du produit global de la redevance audiovisuelle et de sa répartition par organisme de l'audiovisuel public font l'objet de la troisième partie (programme 822 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public ») du présent rapport.

Votre rapporteur spécial rappelle que, à titre individuel, il est favorable à une augmentation du montant de la redevance audiovisuelle, afin de financer plusieurs priorités : la conservation de l'intégralité du patrimoine radiophonique de l'Institut national de l'audiovisuel, le financement des travaux de réaménagement de la Maison de Radio France, le développement de Radio France Internationale, le déploiement de la télévision numérique terrestre (TNT) pour les chaînes hertziennes publiques, notamment ARTE.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MINORATION DE CRÉDITS DESTINÉE À GAGER LES DÉPENSES DU PLAN D'URGENCE POUR LES BANLIEUES

Sur l'initiative du gouvernement, en seconde délibération de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2006, l'Assemblée nationale a **minoré de 1.488.450 euros les crédits du programme 180 « Presse »** de la mission « Médias » **afin de gager les dépenses du plan d'urgence pour les banlieues.**

Cette minoration de crédits représente 0,53 % des dépenses du programme 180 et 0,43 % des crédits de la mission « Médias ». Elle porte les dépenses du programme 180 à 278.646.122 euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et ceux de la mission « Médias » à 343.646.122 euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

L'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits du programme 116 « Chaîne française d'information internationale » de la mission « Médias » et les crédits de la mission « Avances à l'audiovisuel public » financée, hors budget général de l'Etat, par la redevance audiovisuelle.

II. ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »

Si l'Assemblée nationale a adopté sans modification l'article 95 rattaché à la mission « Avances à l'audiovisuel public » relatif à la répartition du produit de la redevance audiovisuelle entre les organismes de l'audiovisuel public, elle a **adopté un nouvel article 96 également rattaché à la mission « Avances à l'audiovisuel public ».**

L'adoption de l'article 96 s'inscrit dans la continuité de l'article 122 de la loi de finances initiale pour 2005 (LFI 2005) et des débats du projet de loi de finances pour 2005.

A. LE DROIT EXISTANT

Sur l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial du budget de la communication au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale avait adopté l'article 122 de la LFI 2005 précité, avec l'avis favorable du gouvernement, visant à ce **que le rapport d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens, présenté annuellement par le président-directeur général (PDG) de France Télévisions** devant les

commissions des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat, **le soit également devant les commissions des finances.**

Ces dispositions tendent à associer davantage les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale au **suivi du contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions.**

En application de ces dispositions, la première audition de M. Patrick de Carolis, PDG de France Télévisions conjointement par les commissions des affaires culturelles et des finances du Sénat, s'est tenue le 9 novembre 2005.

En revanche, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, un amendement du gouvernement a supprimé, lors de la deuxième délibération, un amendement portant article additionnel, qui avait été adopté contre l'avis du gouvernement, et disposant que « *avant leur signature, les contrats d'objectifs et de moyens [entre l'Etat et les organismes de l'audiovisuel public] sont transmis aux commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ils peuvent faire l'objet d'un débat au Parlement* ». Cet amendement aurait également associé les commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat à l'**élaboration des contrats d'objectifs et de moyens.**

B. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Contre l'avis du gouvernement et avec l'avis favorable de la commission, l'Assemblée nationale a adopté l'article 96 du présent projet de loi de finances, issu de deux amendements identiques déposés respectivement par notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial des missions « Médias » et « Avances à l'audiovisuel public » et nos collègues députés Emmanuel Hamelin, rapporteur pour avis des mêmes missions au nom de la commission des affaires culturelles, Dominique Richard, Michel Herbillon et Jean-Paul Bacquet.

L'article 96 reprend le dispositif adopté par l'Assemblée nationale l'an dernier, et rejeté en seconde délibération, prévoyant que « *avant leur signature, les contrats d'objectifs et de moyens [entre l'Etat et les organismes de l'audiovisuel public] sont transmis aux commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ils peuvent faire l'objet d'un débat au Parlement* ». En outre, les commissions peuvent formuler un avis sur ces contrats d'objectifs et de moyens dans un délai de six semaines.

En séance, M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication, a déclaré entendre la volonté du Parlement d'être davantage associé à l'élaboration des contrats d'objectifs et de moyens des organismes de l'audiovisuel public, mais « *sans alourdir ni rigidifier les procédures* ». Il a surtout plaidé pour l'adoption d'un autre amendement,

déposé par le gouvernement, tendant à ce qu'un rapport d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens de Radio France soit présenté annuellement par le président de la société Radio France devant les commissions des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, étendant ainsi à Radio France le dispositif adopté en 2004 pour France Télévisions. Faute d'avoir été suivi, M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication, a retiré son amendement relatif à la présentation du contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions.

Afin d'**affirmer pleinement la compétence du Parlement**, qui vote déjà le niveau des ressources publiques allouées à l'audiovisuel public, **sur la définition des orientations et des choix budgétaires des organismes de l'audiovisuel public**, il vous est proposé d'adopter sans modification l'article 96 du présent projet de loi de finances rattaché à la mission « Avances à l'audiovisuel public ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 8 novembre 2005, sous la **présidence de M. Yann Gaillard**, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, sur la mission « Médias », sur le compte spécial « Avances à l'audiovisuel public » ainsi que sur l'article 95 rattaché.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que le budget des médias était, pour la première fois, examiné dans le cadre de la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il a observé qu'au sein du budget général de l'Etat, la mission « Médias » regroupait 345 millions d'euros, répartis entre deux programmes : les aides à la presse et les abonnements de l'Etat à l'Agence France-Presse (AFP), lesquels constituaient le programme « Presse », à hauteur de 280 millions d'euros, et le programme « Chaîne française d'information internationale », dont les crédits demandés pour 2006 s'élevaient à 65 millions d'euros.

Il a relevé que l'essentiel des moyens consacrés par l'Etat à la politique de communication correspondaient, ainsi, au compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public, lequel formait la mission « Avances à l'audiovisuel public », située en dehors du budget général de l'Etat, financée par la redevance audiovisuelle. Les ressources publiques destinées aux organismes de l'audiovisuel public atteignaient 2,66 milliards d'euros, en hausse de 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. Les crédits des missions « Médias » et « Avances à l'audiovisuel public » représentaient au total 3 milliards d'euros de dépenses.

S'agissant du programme « Presse » de la mission « Médias », **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a observé que la satisfaction dont faisaient preuve les acteurs de la profession tranchait avec un tempérament d'ordinaire moins enclin à l'optimisme. Il a relevé que la mesure de la performance des aides à la presse était par nature difficile, estimant qu'un indicateur de performance devrait mesurer la disponibilité des quotidiens dans les points de vente.

Concernant l'AFP, il a souligné qu'il s'agissait d'une « entreprise remarquable » largement présente de par le monde mais qui, faute de capitaux suffisants et d'un statut adapté, restait en situation financière difficile. Le déficit réalisé en 2004 s'élevait à 5,8 millions d'euros, le déficit prévisionnel pour 2005 atteignait 4,2 millions d'euros et la perspective d'un retour des comptes à l'équilibre d'ici à 2007 représentait donc un pari audacieux. Dans ce contexte, il a noté que les abonnements de l'Etat à l'AFP, à hauteur de 108 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006, étaient nécessaires à la viabilité financière de l'entreprise, fragilisée par le fait que,

selon lui, ses clients ne payaient pas le service rendu par l'agence à son « juste prix ».

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a ensuite souligné qu'il souscrivait pleinement, et de longue date, à la création d'une chaîne française d'information internationale (CFII), afin de faire connaître le point de vue français à l'étranger dans les relations internationales. S'il a relevé que CFII faisait, pour la première fois, l'objet d'une dotation en loi de finances initiale, il a observé que le budget prévisionnel, à hauteur de 65 millions d'euros, était de dix fois inférieur à celui de BBC World, et vingt fois moindre que celui de CNN International, la chaîne américaine disposant, pour sa part, d'importantes ressources publicitaires.

Suite aux annonces effectuées la veille par le ministre de la culture et de la communication, il a précisé qu'avait été confirmé le principe d'un financement à parts égales par TF1 et France Télévisions, tandis que la présidence du directoire, représentant la direction opérationnelle de la nouvelle entité, pourrait revenir à une personne étrangère aux deux sociétés actionnaires. Il a ajouté que l'audition par la commission le mercredi 9 novembre de M. Patrick de Carolis, président-directeur général de France Télévisions, devrait permettre de préciser le futur cadre opérationnel de CFII.

Il a rappelé que la commission des finances de l'Assemblée nationale avait proposé de diminuer de 10 millions d'euros le budget de CFII en 2006, afin d'obtenir un engagement du gouvernement quant à un démarrage dès le début de l'année prochaine. Il s'est prononcé, enfin, pour une diffusion de CFII sur le territoire français, dans un contexte où la diversification des moyens de diffusion de la télévision requerrait une adaptation de l'audiovisuel public à ces nouvelles technologies.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits de la mission « Avances à l'audiovisuel public » qui était financée par la redevance audiovisuelle, y compris les remboursements de l'Etat au titre des exonérations de redevance accordées pour motifs sociaux. A cet égard, il a estimé que les crédits évaluatifs inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006, à hauteur de 440 millions d'euros, apparaissaient sous-évalués d'au moins 160 millions d'euros, et qu'un remboursement intégral impliquait de porter le montant de ces crédits à 600 millions d'euros.

Il a souligné que l'augmentation de 3 % en 2006 des ressources du compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public s'expliquait principalement par la diminution des frais d'assiette et de recouvrement, de 65 à 24 millions d'euros, suite à la réforme de la redevance audiovisuelle ayant adossé son recouvrement à celui de la taxe d'habitation. Si quelques difficultés techniques avaient pu être rencontrées, il s'est réjoui du succès de la réforme, contrairement aux craintes qui avaient été exprimées. Il a notamment relevé que près de 1.000 agents du service de la redevance avaient été affectés à

d'autres missions au sein du ministère de l'économie des finances et de l'industrie, le tout sans déplacement géographique.

S'agissant des prévisions d'encaissement de la redevance audiovisuelle au titre de l'année 2005, il a indiqué que les excédents attendus étaient compris entre 10 et 43 millions d'euros, tout en soulignant le caractère provisoire de ces estimations. Ces sommes devaient alors être réparties entre les organismes de l'audiovisuel public.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a ensuite précisé que les ressources propres de l'audiovisuel public, provenant de la publicité et du parrainage, étaient évaluées à 858 millions d'euros, en hausse de 3,9 % dans le projet de loi de finances pour 2006, et qu'elles bénéficiaient principalement à France Télévisions. A cet égard, il a noté le décalage surprenant entre la baisse tendancielle de l'audience de France Télévisions, dans un contexte d'émiettement du paysage audiovisuel, et l'augmentation des recettes publicitaires du groupe public. A contrario, TF1 avait maintenu son audience sur la période récente, mais rencontré des difficultés à maintenir la progression de son chiffre d'affaires publicitaire. Il a expliqué les progrès de France Télévisions par des améliorations de son organisation commerciale, alors que TF1 disposait dès le départ d'une situation privilégiée : le groupe privé recevait plus de la moitié des investissements publicitaires du secteur de la communication audiovisuelle, alors que sa part d'audience s'élevait à 32 %.

Pour l'avenir, il a mis en exergue la situation ambiguë créée par le fait générateur de la redevance audiovisuelle. Il a noté que l'avis d'imposition à la redevance audiovisuelle évoquait une taxe sur la « télévision », mais que le fait générateur de la redevance restait la détention d'un appareil récepteur de télévision, dans la limite d'une seule redevance due par foyer fiscal, puisque, seule, la résidence principale donnait lieu à l'émission d'un avis d'imposition. Il a conclu en relevant que les personnes ayant accès à la télévision sans disposer d'un téléviseur n'étaient pas imposables au titre de la redevance audiovisuelle.

Concernant la répartition du produit de la redevance entre les organismes de l'audiovisuel public, **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a précisé que France Télévisions bénéficiait d'une progression de ses dotations de 3 % dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006. Il a estimé que les objectifs et les indicateurs de performance du groupe public devaient être cohérents avec ceux du contrat d'objectifs et de moyens, même s'il était difficile de vérifier la bonne utilisation quotidienne de ses crédits par France Télévisions, le Conseil supérieur de l'audiovisuel exerçant par ailleurs une mission de contrôle des contenus.

Il a ensuite noté que la dotation d'Arte France progressait de 3,1 %, alors que la chaîne franco-allemande devait encore trouver son public outre-Rhin. S'agissant de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), il a jugé que l'augmentation proposée de 4,1 % était nécessaire au regard des impératifs de conservation de l'intégralité du patrimoine audiovisuel et radiophonique

national. Concernant Radio France, la hausse envisagée en 2006 ne s'élevait qu'à 2,7 %, des marges de manœuvre supplémentaires pouvant peut-être être envisagées dans le cadre de la répartition des excédents de collecte de la redevance audiovisuelle par rapport aux prévisions d'encaissement pour l'année 2005. Il a jugé que les travaux d'investissement à échéance 2012 de la Maison de la Radio pouvaient justifier le recours à d'autres formes de financement que l'affectation de crédits budgétaires provenant de la redevance audiovisuelle, notamment l'emprunt. Il a, enfin, salué le fait que la dotation de Radio France Internationale (RFI) provenant de la redevance audiovisuelle augmente de 4 %, contribuant ainsi à renforcer la présence internationale d'un média de référence.

S'agissant de l'architecture de la mission « Médias », et dans la continuité des remarques formulées par **MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux** de la mission « Direction de l'action du gouvernement », il a estimé que les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la Direction du développement des médias devaient figurer dans la mission « Médias », et non dans la mission « Direction de l'action du gouvernement ». Il a également estimé que les crédits d'aide au transport postal des titres de presse devaient relever également de la mission « Médias », alors qu'une partie de ces dépenses étaient inscrites dans le programme « Développement des entreprises » au sein de la mission « Développement et régulation économiques ».

Au regard de ces observations, **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a proposé l'adoption des crédits des missions « Médias » et « Avances à l'audiovisuel public », ainsi que de l'article 95 rattaché.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a tout d'abord noté que la progression de 3 % du budget de l'audiovisuel apparaissait particulièrement significative dans un contexte de maîtrise des dépenses budgétaires.

Il s'est ensuite demandé si la souscription par l'Etat d'abonnements à l'AFP ne faisait pas encourir le risque d'une qualification en aides d'Etat par la Commission européenne.

S'agissant des aides à la presse, il s'est interrogé sur le caractère anti-économique de mesures de soutien à des journaux en perte continue de lectorat. Il a souhaité connaître le montant des aides attribuées à certains d'entre eux, dont les difficultés désormais récurrentes pouvaient s'interpréter comme « la chronique d'une faillite inéluctable ».

Il a ensuite déclaré partager entièrement les remarques du rapporteur spécial sur le fait générateur de la redevance audiovisuelle, tout en se félicitant du succès de la réforme de son recouvrement, alors qu'il se souvenait des inquiétudes qui s'étaient exprimées l'an dernier sur l'évolution de son rendement. Sur ce point, il a souhaité connaître les propositions qu'effectuerait

le rapporteur spécial quant à la répartition des excédents de collecte de la redevance audiovisuelle par rapport aux prévisions pour l'année 2005.

Il a enfin relevé que les travaux de reconstruction de la Maison de Radio France entraient désormais dans une phase « inéluctable », sans que la finalité des travaux et les délais ne soient apparus pleinement lors de la programmation initiale effectuée il y a plusieurs années. Il a jugé qu'il fallait inciter Radio France à rechercher d'autres modes de financement que les ressources provenant de la redevance audiovisuelle, le cas échéant en partenariat avec le secteur privé.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a répondu que l'ampleur des travaux de la Maison de la Radio avait donné lieu à une approche progressive, par la désignation de l'architecte dans un premier temps, la définition ensuite d'un plan de travail, puis des études d'exécution, avant le démarrage proprement dit des travaux. Il convenait qu'un point de non-retour avait ainsi été franchi, sans que cette situation n'incombe à l'actuel président de Radio France qui avait pris ses fonctions entre temps.

Il a précisé que l'aide allouée à France Soir au titre des quotidiens à faibles ressources publicitaires s'élevait à 2,2 millions d'euros, soit un montant comparable aux aides reçues par La Croix et l'Humanité, également au titre de ce dispositif, alors que les tirages des trois journaux étaient du même ordre de grandeur. Il a ajouté qu'il avait été décidé, à ce stade, la poursuite de l'activité de France Soir par décision judiciaire, alors que le titre se trouvait, selon lui, dans une situation comparable à celle de l'Humanité deux ans et demi plus tôt.

Concernant l'AFP, il a relevé que l'agence française occupait la première place dans certaines zones du monde, grâce à la qualité reconnue de ses travaux, tout en soulignant les difficultés économiques inhérentes au métier exercé par les agences de presse. Il a aussi rappelé que la structure décisionnelle de l'AFP, formée d'un conseil d'administration, était le produit de l'histoire, alors que d'autres organisations auraient pu être envisagées, y compris la création d'une société anonyme à capital public.

Il a enfin déclaré attendre les données définitives concernant le recouvrement de la redevance audiovisuelle pour se prononcer sur la répartition des excédents par rapport aux prévisions.

A la question de **M. Michel Moreigne** sur les modalités d'affectation de ces excédents, il a répondu que la décision serait prise dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2005, la situation d'excédent de collecte ayant longtemps été la règle pour les organismes de l'audiovisuel public, qui bénéficiaient ainsi de dotations supplémentaires « peu avant Noël ».

Mme Nicole Bricq a mis en exergue les réelles incertitudes rencontrées dans le lancement de CFII : l'annulation en fin d'année 2005 de 30 millions d'euros votés dans le cadre de la loi de finances rectificative pour

2004, puis reportés sur l'exercice 2005, faute de démarrage de la nouvelle chaîne avant 2006 ; l'insuffisance de la dotation prévue à hauteur de 65 millions d'euros pour l'année 2006, sans garantie sur le calendrier de la nouvelle chaîne ; la possibilité de financements complémentaires, notamment publicitaires ; l'absence de projection de ressources ; la réponse cavalière du gouvernement au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

Dans ces conditions, elle s'est demandée s'il était opportun d'adopter les crédits du programme « Chaîne française d'information internationale », et s'il ne fallait pas davantage envisager un financement en loi de finances rectificative.

Enfin, elle a évoqué la possibilité d'une chaîne européenne ou franco-allemande.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a exprimé sa conviction quant à l'utilité d'une telle chaîne au nom de la pluralité de l'information, face aux dangers d'un monopole qui s'exprimaient, par exemple, dans la couverture de la guerre en Irak.

Il a ajouté qu'il fallait mobiliser l'ensemble des moyens internationaux dont disposait la France, notamment la présence de l'AFP et celle des équipes de RFI, afin d'assurer le succès de la future CFII. A cet égard, l'année 2006 verrait le démarrage de la nouvelle chaîne, des ajustements pouvant ensuite être opérés.

Observant les difficultés déjà rencontrées pour l'autorisation de diffuser une chaîne de télévision locale sur le territoire national, il a déploré les problèmes de TV5 rencontrés pour sa diffusion dans certains pays.

M. Yann Gaillard, président, a remercié **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, pour la qualité de ses travaux.

A l'invitation de **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, la commission a alors décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission « Médias », du compte spécial « Avances à l'audiovisuel public » ainsi que l'article 95 rattaché.

Réunie le **jeudi 24 novembre 2005**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale et adopté sans modification l'article 96 (nouveau).

ANNEXE I : AUDIENCE DES PRINCIPALES CHAÎNES DE TÉLÉVISION ET DE RADIO

I. AUDIENCE DES CHAÎNES DE TÉLÉVISION

Part d'audience des chaînes (Lundi-Dimanche, individus âgés de 4 ans et plus)

(en %)

	Janvier-Juin 2005	Janvier-Juin 2004 Moyenne annuelle	Evolution
TF1	31,9	31,8	+ 0,1
FRANCE 2	19,6	20,5	- 0,9
FRANCE 3	14,6	15,2	- 0,6
CANAL +	3,8	3,8	0
FRANCE 5/ARTE¹	5,1	5	+ 0,1
M6	13,1	12,9	+ 0,2
Autres TV	12	11,2	+ 0,8

Source : Médiamat-Médiamétrie

Part d'audience des 20 premières chaînes thématiques²

(en % des abonnés à une offre élargie)

	27 décembre 2004 - 12 juin 2005
RTL9	2,0
Eurosport	2,0
TV Breizh	1,3
Canal J	1,2
13 ^{ème} Rue	1,1
TF6	1,1
LCI	1,0
TMC Monte Carlo	1,0
Paris Première	0,9
TiJi	0,8
TPS Star	0,8
Téva	0,7
Canal+ Décalé	0,7
Jetix	0,7
Canal+ Sport	0,7
Canal+ Cinéma	0,6
Cartoon Network	0,6
Disney Channel	0,6
Série Club	0,6
Sport +	0,5

Source : MédiaCabSat-Médiamétrie

¹ Sur sa tranche horaire, France 5 a progressé au cours de la saison 2004-2005 (7,1 % de part d'audience contre 6,6 % au cours de la saison précédente).

L'audience d'ARTE France s'établissait à 3,5 % en août 2005 (3,8 % sur l'année 2004). En Allemagne, l'audience d'ARTE continue de progresser légèrement (0,70 % fin août 2005 contre 0,65 % en moyenne au cours de l'année 2004).

² Votre rapporteur spécial rappelle que moins d'un tiers des Français âgés de 4 ans et plus bénéficient d'un abonnement au câble ou au satellite. Sur la période du 27 décembre 2004 au 12 juin 2005, 5,92 millions d'individus étaient abonnés au câble ; 6,61 millions étaient abonnés à CanalSatellite et 3,65 millions à TPS, soit un total de 15,25 millions (sachant qu'un même individu peut être abonné à plusieurs services payants). Source : MédiaCabSat-Médiamétrie.

II. AUDIENCE DES CHAÎNES DE RADIO

Parts d'audience des chaînes de radio

(en %)

Chaîne	Audience Septembre 2004 – Juin 2005	Audience Septembre 2003 – Juin-2004	Evolution saison 2004-2005 / saison 2003-2004
RTL	11,7	11,7	0,0
France Inter	8,6	9,5	- 0,9
Europe 1	7,9	8,0	- 0,1
NRJ	7,4	7,3	+ 0,1
Nostalgie	5,8	6,0	- 0,2
France Bleu	5,6	5,5	+ 0,1
Skyrock	4,7	4,9	- 0,2
France Info	3,9	4,1	- 0,2
Chérie FM	3,8	4,4	- 0,6
RFM	3,5	3,3	+ 0,2
RMC Info	3,3	2,6	+ 0,7
Fun Radio	3,2	3,3	- 0,1
Europe 2	3,1	4,0	- 0,9
RTL 2	2,8	2,7	+ 0,1
Rire et chansons	1,7	1,7	0,0
MFM	1,3	1,1	+ 0,2
France Musique	1,1	1,1	0,0
Radio Classique	0,8	0,7	+ 0,1
France Culture	0,7	0,8	- 0,1
Le Mouv'	0,6	0,5	+ 0,1
Radios du courtage Les Indépendants	9,9	8,3	+ 1,6
Total Radio France	21,1	22,0	+ 0,9

Les audiences des chaînes de Radio France figurent en gras.

Source : Médiamétrie

III. AUDIENCE DE RADIO FRANCE INTERNATIONALE

Selon l'estimation effectuée pour RFI par le Groupe d'Etudes Démographiques Appliquées (GEDA), **RFI comptait 44 millions d'auditeurs réguliers âgés de 15 ans et plus dans le monde** (hors France) au **1^{er} janvier 2005**, répartis comme suit :

- Afrique francophone subsaharienne	23.300.000 (53,0 % du total)
- Proche et Moyen-Orient	10.500.000 (23,9 %)
- Amérique centrale et du sud	3.700.000 (8,4 %)
- Asie (hors Proche et Moyen-Orient)	1.500.000 (3,4 %)
- Europe de l'ouest	1.500.000 (3,4 %)
- Afrique subsaharienne non francophone	1.300.000 (3,0 %)
- Maghreb	1.200.000 (2,7 %)
- Europe de l'est	550.000 (1,3 %)
- Amérique du nord	350.000 (0,8 %)
- Océanie	40.000 (0,1 %)

ANNEXE II : LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS AVEC LES ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC SELON LE GOUVERNEMENT

I. FRANCE TÉLÉVISIONS

« Le premier contrat d'objectifs et de moyens (COM) de France Télévisions a été signé en décembre 2001, pour la période 2001-2005. Il était articulé autour de quatre objectifs principaux :

« - déployer une offre de programmes de service public élargie sur la télévision numérique de terre (TNT), dans la perspective d'un démarrage de celle-ci en 2003 (développement de nouveaux projets sur trois canaux de la TNT : information, multidiffusion et 8 chaînes régionales) ;

« - assurer la diversité et la spécificité des programmes des chaînes du groupe ;

« - placer le téléspectateur au cœur de la stratégie du groupe ;

« - optimiser la gestion du groupe : le groupe s'est notamment engagé à mettre en œuvre un plan d'économie de 170 millions d'euros sur la durée du contrat (hors numérique hertzien).

« Le décalage du calendrier de démarrage de la TNT a de fait rendu caduque la partie du COM relative au déploiement d'une offre en numérique hertzien, tandis que le gouvernement, à partir de 2002, privilégiait le recentrage des objectifs du groupe France Télévisions sur l'amélioration des programmes des chaînes existantes.

« Pour autant, le premier COM a permis, d'une part, de doter le groupe France Télévisions et l'ensemble de ses filiales d'un outil transversal de pilotage stratégique et de gestion et, d'autre part, de moderniser sa relation avec l'Etat-actionnaire et ses modalités de gouvernance.

*« **En matière de programmes**, il a permis l'accroissement des engagements des chaînes en matière de création (documentaires, fictions), et l'amélioration de la spécificité des grilles de programmes du groupe public, en fixant des objectifs de diffusion de programmes de culture et d'information.*

« Le COM avait également favorisé une meilleure prise en compte des téléspectateurs. Une charte de l'antenne a notamment été mise en place et un effort considérable a été fait pour mieux servir les téléspectateurs grâce au développement de la médiation et à l'ouverture d'un véritable service des relations avec les téléspectateurs.

« Le contrat a aussi été l'occasion de préciser le cadre de développement des activités de diversification. France Télévisions est sortie dans des conditions financières très satisfaisantes de cette société et a restructuré ses participations dans le secteur des chaînes thématiques.

Parallèlement l'amélioration des services Internet a permis un réel succès d'audience, positionnant le groupe à la 2^{ème} place dans la catégorie médias.

« Enfin, ces cinq dernières années ont permis d'assainir la situation financière de l'entreprise et, grâce au suivi d'un plan d'économie rigoureux, de consacrer aux programmes la plus grande part de l'augmentation des recettes.

« L'échéance du premier contrat d'objectifs et de moyens (COM) de France Télévisions, signé en décembre 2001 pour la période 2001-2005, coïncidant à quelques mois près avec celle du mandat de M. Marc Tessier (qui a pris fin en août 2005), les négociations du deuxième COM de France Télévisions sont conduites avec la nouvelle équipe. Ainsi, le nouveau contrat devrait entrer en vigueur en 2006 et couvrir la durée du mandat du nouveau président.

« Ce contrat devrait notamment être articulé autour des priorités suivantes :

« - Renforcer et clarifier la personnalité et les missions de service public de chacune des chaînes du groupe ;

« - Relancer le soutien à la production et à la création, en s'attachant à favoriser l'emploi ;

« - Devenir un acteur majeur dans le développement de la télévision numérique en France sous toutes ses formes et offrir aux téléspectateurs toutes les innovations susceptibles de mieux répondre à leurs attentes (TV sur mobiles, télévision Haute Définition, vidéo à la demande...)¹ ;

« - Mieux prendre en compte la diversité de la société française ;

« - Adapter les programmes aux personnes sourdes et malentendantes ;

« - Développer le rayonnement international du groupe.

¹ A cet égard, votre rapporteur spécial partage les remarques exprimées par la Cour des comptes dans son rapport particulier sur le groupement d'intérêt économique (GIE) France Télévisions Interactive pour les exercices 2000 à 2003. Le GIE a pour mission de coordonner les activités des services interactifs des chaînes et de créer de nouveaux services prolongeant l'offre des chaînes. La Cour des comptes observe que, après un démarrage déficitaire, le cadre des activités du GIE devrait être précisé en fixant des objectifs et des indicateurs sur leur développement et les résultats financiers.

II. ARTE FRANCE

« Signé en mars 2002 pour la période 2002-2005, le COM d'ArteFrance reposait sur une hypothèse de démarrage de la TNT en 2003. Il était donc centré sur la préparation d'une grille de programmes, en journée comme en soirée, susceptible d'accroître l'attractivité d'Arte dans un contexte plus concurrentiel. L'enrichissement de la grille de programmes doit également contribuer à un autre axe prioritaire du COM, tout comme le soutien à la production et à la création. Le COM comporte également des objectifs relatifs à la gestion de la société.

« Le décalage du démarrage de la TNT n'a pas conduit à la négociation d'un avenant, qui aurait établi un nouveau calendrier d'enrichissement progressif de la grille de programmes.

« Sur les trois premières années d'exécution, Arte a dépassé les objectifs qui lui étaient fixés en matière de soutien à la production et à la création. Dans un contexte budgétaire plus contraint que ne le prévoyait le plan d'affaires du COM, cette orientation, qui impliquait de privilégier les dépenses de production, a conduit à ralentir le rythme de constitution de stocks de programmes dans la perspective du démarrage de la TNT. Aucun objectif quantitatif n'était cependant assigné à la société sur ce chapitre.

« Au total, Arte a rempli la plupart des objectifs qui lui étaient fixés. Les indicateurs de gestion ont été respectés, à l'exception de l'objectif de ressources propres. La société s'est en outre efforcée, en coopération avec le GEIE, de mieux prendre en compte dans ses programmes les attentes du téléspectateur. Le succès de la nouvelle grille, lancée en 2004, est une première étape : la part de marché sur les 15 ans et plus a progressé de 0,8 point sur la tranche 19h-3h entre le 1^{er} semestre 2002 et le 1^{er} semestre 2004, permettant de porter la part d'audience à 4 % en fin d'exercice, niveau qui reste cependant encore modéré. L'image de la chaîne s'est également améliorée.

« Le COM d'Arte France vient à échéance en décembre 2005. Les négociations du deuxième COM seront donc engagées dans la perspective d'une conclusion courant 2006. Ce contrat devrait être centré sur l'élargissement de la diffusion de la chaîne, sur l'enrichissement de sa grille de programmes et sur sa contribution à la production audiovisuelle.

III. L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL

« Le premier COM de l'INA a été signé avec l'Etat le 27 avril 2000, pour la période 2000-2003. Il s'articulait autour des axes suivants

« - organiser la convergence des autres activités vers la mission patrimoniale et le numérique ;

« - rationaliser la gestion et stabiliser la masse salariale et les effectifs, conditions indispensables au retour à l'équilibre économique.

« Ainsi sur la période du COM, 150.000 heures de télévision et plus de 38.000 heures de radio ont été sauvegardées et conservées sur supports numériques. Les objectifs du COM dans ce domaine ont été dépassés de près de 20.000 heures sur la période du contrat.

« En ce qui concerne le dépôt légal des chaînes de télévision et de la radio, à l'issue du contrat, 40 chaînes de télévision et 17 radios sont captées à ce titre.

« Le rapport d'audit réalisé par un organisme extérieur (Véritas Consulting) permet de constater que près de 80 % des indicateurs ont été respectés. L'Institut a donc globalement rempli les objectifs qui lui étaient assignés.

« Les discussions entre l'Etat et l'Institut ont permis de définir les principales orientations stratégiques du prochain contrat :

« - Sauvegarder et enrichir les collections ;

« - Améliorer l'exploitation des collections ;

« - Accroître l'efficacité et la qualité de la gestion.

« Le futur contrat a pour objectif de fixer la stratégie de l'INA sur la période 2005-2009, en incluant les principales missions de l'Institut (archivage et dépôt légal) ainsi que l'ensemble des activités de l'établissement (formation, recherche, production).

« Le futur COM de l'INA reposera sur un objectif de sauvegarde intégrale des fonds à l'horizon de 2015. Par ailleurs, il doit permettre de clarifier les conditions d'une optimisation de l'exploitation, commerciale ou gratuite, des collections de l'INA et d'étendre le périmètre du dépôt légal en vue de le stabiliser. La consultation du dépôt légal dans les délégations régionales de l'Institut est également un des nouveaux objectifs assignés à l'INA. Le contrat devra également fixer à l'INA des objectifs de modernisation des procédures de reporting et de maîtrise des charges et des effectifs.

« Le COM, qui est désormais finalisé, doit être signé en fin d'année 2005.

IV. RADIO FRANCE

« Au cours de l'année 2005, l'Etat et Radio France ont engagé des discussions afin d'élaborer le contrat d'objectifs et de moyens de la société.

« Ce contrat devrait s'articuler autour des axes suivants :

« 1) mettre en évidence la spécificité de la contribution de chaque chaîne ou formation musicale aux missions de service public de Radio France ;

« 2) doter Radio France d'un cadre d'action pluriannuel face aux défis et opportunités stratégiques auxquels elle est confrontée : diffusion numérique, évolution des modes de production radiophonique, renouvellement des grilles, recherche d'un très haut niveau de qualité de l'information, mise à l'étude de la possibilité de nouveaux programmes, dans le but d'élargir l'auditoire dans un univers médiatique de plus en plus concurrentiel ;

« 3) favoriser une mise en œuvre transparente et maîtrisée de la réhabilitation de la Maison de Radio France et de son financement ;

« 4) moderniser la gestion de l'entreprise : recherche d'économies permettant de contribuer au financement des développements, maîtrise des effectifs, transparence de la gestion.

« L'objectif est de finaliser le contrat d'objectifs et de moyens de Radio France au printemps 2006.

V. RADIO FRANCE INTERNATIONALE

« RFI ne dispose pas à ce jour de contrat d'objectifs et de moyens : l'assainissement de la situation financière de la société a constitué un préalable, ces dernières années, à l'engagement d'une réflexion approfondie sur ses grands axes de développement stratégiques.

« Un projet de contrat d'objectif et de moyen entre l'Etat et RFI couvrant la période 2006-2008 est désormais en cours de préparation, sous forme d'un processus itératif avec les tutelles.

« Ces discussions sont l'occasion pour la société et ses ministères de tutelle de préciser et de recentrer les missions de la société. Il s'agira en particulier de définir les objectifs stratégiques de RFI relatifs aux publics auxquels la société doit s'adresser, aux zones d'actions dans lesquelles elle doit diffuser ses programmes, aux langues et aux supports de diffusion.

« Le COM devra également permettre de finaliser la mise en œuvre du passage du mode analogique au mode numérique des outils de production : la numérisation est en effet un projet amorcé par la société en 1998 ; son achèvement doit être pour RFI la source de gains de productivité et l'occasion d'une réorganisation des méthodes de travail.