

Réforme du financement de l'audiovisuel public

JUIN 2022

Philippe **VINÇON**
Sandra **DESMETTRE**
Maroussia **OUTTERS-PEREHINEC**
Paul-Armand **VEILLON**

Guy **AMSELLEM**
Philippe **NICOLAS**

PREMIER MINISTRE

INSPECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES

N° 2021-M-071-03

INSPECTION GÉNÉRALE DES
AFFAIRES CULTURELLES

N° 2022-06

RAPPORT SANS ANNEXES

RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Établi par

SANDRA DESMETTRE
Inspectrice des finances

GUY AMSELLEM
Inspecteur général des
affaires culturelles

MAROUSSIA OUTTERS-PERHINEC
Inspectrice des finances

PHILIPPE NICOLAS
Inspecteur général des
affaires culturelles

Avec le concours de
PAUL-ARMAND VEILLON
Adjoint à la responsable du
Pôle science des données

Sous la supervision de
PHILIPPE VINÇON
Inspecteur général des finances

- JUIN 2022 -

SYNTHÈSE

Le secteur audiovisuel est bouleversé par des évolutions rapides : évolutions technologiques permettant de nouveaux modes d'accès aux programmes, transformation des usages des téléspectateurs favorisant une consommation nomade, notamment chez les jeunes, croissance de l'offre délinéarisée et baisse de la durée d'écoute individuelle. Parallèlement, le marché se concentre et s'internationalise avec l'irruption des plateformes, accroissant le phénomène de fragmentation des audiences déjà engagé avec le développement de la télévision payante. Ces transformations sont porteuses de risques : perte de chiffre d'affaires, pression sur le coût des programmes, menaces sur la diversité des contenus.

Dans ce contexte, l'audiovisuel public joue un rôle-clé. Au regard de la défiance à l'égard des journalistes, notamment concernant leur indépendance, il est investi d'une forte attente en termes de qualité et de fiabilité de l'information. À l'international, la guerre de l'information est un enjeu stratégique alors que la Russie et la Chine développent leur présence dans les zones d'influence traditionnelles de la France et que nos partenaires européens renforcent leurs moyens. L'audiovisuel public joue également un rôle économique dans le secteur de la production audiovisuelle (4 500 entreprises, 108 000 emplois, chiffre d'affaires de 3,1 Md€) tout comme dans le financement et la diffusion du cinéma et la rémunération des auteurs.

L'audiovisuel public est financé à 89 % par la contribution à l'audiovisuel public (CAP) qui est payée par 23 millions de foyers (sur 29,6 millions), au taux de 138 € (réduit à 88 € en outre-mer), pour des encaissements d'environ 3,1 Md€ par an en 2020 auxquels s'ajoute la compensation par l'État des dégrèvements à hauteur de 653,5 M€.

Sa réforme est rendue nécessaire par la suppression de la taxe d'habitation en 2023 (le recouvrement de la CAP est adossé à la TH) mais aussi par les difficultés du système actuel :

- ◆ la CAP a été une ressource dynamique mais son assiette s'érode en raison de la diminution du taux d'équipement des ménages en téléviseur ;
- ◆ les crédits budgétaires complémentaires liés à l'audiovisuel extérieur et à la compensation de la suppression de la publicité sur France Télévisions après 20 heures ont été progressivement supprimés, de sorte que les ressources publiques allouées aux opérateurs ont baissé de 16 % en termes réels depuis 2009 ;
- ◆ la « garantie de ressources » prévue par la loi est déconnectée dans les faits des rentrées fiscales et fonctionne comme une subvention d'équilibre pour se conformer aux dépenses prévues dans les contrats d'objectifs et de moyens. De surcroît, les COM qui avaient pour but de tracer une perspective pluriannuelle ont été rarement respectés ;
- ◆ la CAP présente des fragilités juridiques, qu'il s'agisse de la conformité des critères de dégrèvements de la CAP qui privilégient les contribuables âgés de plus de 60 ans au regard du principe d'égalité devant l'impôt ou encore de l'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à la CAP ;
- ◆ la CAP ne prend pas en compte les facultés contributives, aboutissant à une dégressivité de son taux moyen, situation que les dégrèvements accordés ne viennent que partiellement corriger ;
- ◆ enfin, un maintien de la CAP en l'état viendrait amputer les économies de gestion attendues à la DGFIP suite à la suppression de la taxe d'habitation.

Une comparaison avec nos voisins européens montre que la France est en position intermédiaire, tant en ce qui concerne les moyens consacrés à l'audiovisuel public et leur prévisibilité que son indépendance. L'existence d'un audiovisuel public fort, financé

Rapport

historiquement par la redevance est une spécificité européenne qui nous distingue des autres pays occidentaux (États-Unis notamment). Depuis les années 2000, des réformes du financement de l'audiovisuel public ont remis en cause ce modèle. Certains pays ont universalisé la redevance en la percevant sur chaque foyer (Allemagne, Suisse) ou sur chaque citoyen en fonction de ses revenus (Finlande, Suède), d'autres ont gardé un lien avec la capacité de réception (Royaume-Uni, Italie). Quelques rares pays ont fait le choix de la budgétisation, depuis longtemps comme l'Espagne et les Pays-Bas, qui se caractérisent par un audiovisuel public plus faible, ou plus récemment le Danemark ou la Norvège. Enfin, les garanties en matière de prévisibilité des ressources et donc d'indépendance sont souvent plus fortes en Allemagne et au Royaume-Uni, où elles sont de niveau constitutionnel.

Lors de la campagne présidentielle, le Président de la République s'est engagé à supprimer la CAP et à conforter l'indépendance de l'audiovisuel public en lui donnant des garanties sur son financement pluriannuel et sur l'absence de régulation infra-annuelle. Le principe d'indépendance de l'audiovisuel public est protégé, y compris dans sa dimension financière, par les textes issus tant de l'Union européenne que du Conseil de l'Europe, mais également par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Si la Constitution n'impose pas un mode de financement en particulier de l'audiovisuel public, le risque existe que le Conseil constitutionnel censure le remplacement d'une ressource dédiée par un financement par le budget de l'État. Ce risque pourrait cependant être limité en mettant en place certaines garanties propres à assurer aux entreprises audiovisuelles publiques un niveau de ressources et une prévisibilité suffisante pour l'exercice des missions de service public qui leur sont confiées.

La réforme du financement de l'audiovisuel public doit donc prendre en compte les trois piliers de l'indépendance financière que sont l'adéquation des ressources aux missions, la prévisibilité des ressources et l'absence de régulation infra-annuelle.

1/ Afin d'assurer un niveau de ressources adapté aux missions, la mission propose de créer une commission technique indépendante chargée d'estimer ce niveau. Cette commission interviendrait pour valider la définition des besoins de façon pluriannuelle sur la période des COM, réaliser un bilan d'exécution des COM à mi-parcours, et délivrer un avis au cas où le Gouvernement déciderait de s'écarter de la trajectoire des COM en cours d'exécution. Des garanties procédurales pourraient rendre *de facto* contraignants ses avis (publicité des avis de la commission et des rapports du gouvernement expliquant les raisons l'amenant à s'écarter de la trajectoire). Dans la mesure où elle interviendrait dans le processus d'élaboration des lois de finances, il conviendrait d'en inscrire l'existence et les missions dans la loi organique sur les lois de finances (LOLF), sur le modèle du Haut conseil pour les finances publiques. Elle pourrait être associée à l'ARCOM et serait composée d'experts nommés par l'ARCOM, la Cour des Comptes, les présidents des commissions des finances et de la culture des deux assemblées, ainsi que par le président du CESE.

2/ La mission propose de renforcer la pluriannualité nécessaire à la prévisibilité des ressources de l'audiovisuel public en fixant la durée des COM à cinq ans, avec un décalage de 18 mois par rapport au démarrage de la mandature. La trajectoire des COM devrait en outre être inscrite dans un texte normatif, à savoir la LPFP ou à défaut, une loi de programmation. Si l'ambition est de conférer à cette trajectoire une dimension contraignante, une révision constitutionnelle serait nécessaire.

3/ Enfin, le principe d'exonération de l'audiovisuel public de régulation infra-annuelle (mise en réserve de crédits, annulations) énoncé par le Président de la République, pourrait être garanti en insérant un article dans la LOLF exemptant les sociétés d'audiovisuel public de ces régulations. L'annulation de crédits en LFR pourrait rester possible, mais être alors soumise à l'avis de la commission technique indépendante précitée.

Rapport

La mise en œuvre de ces exigences de garanties d'indépendance requiert un temps de préparation. Compte tenu du calendrier de la réforme annoncé lors du Conseil des ministres du 11 mai 2022, une suppression de la CAP sans avoir préalablement mis en œuvre les garanties préconisées soulèverait trois inconvénients en termes de respect des engagements du Président de la République, de fragilité juridique et d'acceptation par le milieu professionnel. C'est pourquoi un scénario de transition est nécessaire, en affectant aux sociétés de l'audiovisuel public *via* le compte de concours financier à l'audiovisuel public, une fraction d'impôt existant (TVA ou IR), dans l'attente de la mise en place d'un scénario pérenne. Le cadre juridique organique le permet jusqu'au dépôt du PLF 2025.

Enfin, différentes démarches et arbitrages sont à réaliser : notification à la Commission européenne, définition des moyens additionnels nécessaires pour compenser l'assujettissement des sociétés de l'audiovisuel public à la taxe sur les salaires et, le cas échéant, la suppression de la CAP des professionnels.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. DANS UN ENVIRONNEMENT QUI CONNAÎT DE PROFONDES TRANSFORMATIONS, LE SERVICE PUBLIC AUDIOVISUEL JOUE UN RÔLE-CLÉ	3
1.1. Les transformations profondes de l'audiovisuel sont porteuses de risques pour les acteurs de ce secteur.....	3
1.1.1. <i>Les usages évoluent au détriment de la télévision classique.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Le marché audiovisuel se concentre et s'internationalise avec l'irruption de plateformes de niveau mondial.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Ces transformations sont porteuses de risques pour les acteurs de l'audiovisuel</i>	<i>5</i>
1.2. Le service public audiovisuel joue un rôle clé, par ses missions et son poids économique, tout en rencontrant des critiques	6
1.2.1. <i>Répondre à l'attente forte en matière de fiabilité de l'information.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>Un rôle central dans l'économie de la création et des territoires</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>Un rôle stratégique à l'international.....</i>	<i>8</i>
1.2.4. <i>Un service public qui suscite une large adhésion, en dépit de certaines critiques.....</i>	<i>8</i>
2. LA SUPPRESSION PROGRAMMÉE DE LA TAXE D'HABITATION ET LES LIMITES INTRINSÈQUES DE LA CAP RENDENT NÉCESSAIRE UNE RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC	11
2.1. La CAP a été une ressource dynamique mais qui tend à s'éroder.....	11
2.1.1. <i>Un dispositif dont le taux a progressé comme l'inflation sur longue période.....</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>Une croissance du rendement liée à celle du nombre de foyers, jusqu'à un infléchissement récent et durable.....</i>	<i>12</i>
2.2. La CAP a conservé un rôle central dans le financement de l'audiovisuel public, en dépit d'un pilotage effectif par la dépense.....	13
2.2.1. <i>La CAP représente le socle du financement de l'audiovisuel public, les autres ressources publiques ayant progressivement disparu</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>La France est dans une situation moyenne au niveau européen tant au regard du montant de la CAP que du niveau de financement de l'audiovisuel public.....</i>	<i>16</i>
2.2.3. <i>La fixation du tarif de la CAP et le mécanisme de garantie de ressources aboutissent dans les faits à un pilotage par la dépense, peu lisible</i>	<i>17</i>
2.2.4. <i>La pluriannualité des ressources prévues par les COM a très rarement été respectée.....</i>	<i>18</i>
2.3. Le dispositif actuel présente plusieurs fragilités intrinsèques	19
2.3.1. <i>Juridiquement, la contribution actuelle comporte des fragilités</i>	<i>19</i>
2.3.2. <i>La CAP prend peu en compte les facultés contributives</i>	<i>19</i>
2.3.3. <i>Le maintien de la CAP en l'état viendrait amputer les économies de gestion attendues par la DGFIP suite à la suppression de la taxe d'habitation.....</i>	<i>20</i>
2.3.4. <i>La réforme de la CAP est à l'ordre du jour depuis plusieurs années.....</i>	<i>21</i>

3. L'EXISTENCE D'UN AUDIOVISUEL PUBLIC FORT EST UNE SPÉCIFICITÉ EUROPÉENNE, MÊME SI LA DIVERSITÉ DES MODÈLES PROGRESSE EN LIEN AVEC LES RÉFORMES ENGAGÉES OU EN COURS.....	21
3.1. La force de l'audiovisuel public, une spécificité européenne.....	21
3.1.1. <i>Un cadre commun qui a longtemps marqué l'audiovisuel public en Europe...</i>	21
3.1.2. <i>... et des niveaux de financement variés qui aboutissent à des différences importantes en matière d'audience</i>	23
3.2. Des réformes importantes depuis les années 2000 ont contribué à morceler l'audiovisuel public européen.....	23
3.3. Dans un monde marqué par le renouveau des tensions, nos concurrents renforcent leur audiovisuel extérieur alors que les moyens des opérateurs français stagnent	24
3.4. Quels enseignements tirer pour la France de cette mise en matière de gouvernance?.....	25
4. L'ANNONCE DE LA SUPPRESSION DE LA CAP PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET LES ENGAGEMENTS QU'IL A PRIS LORS DE LA CAMPAGNE LIMITENT LE NOMBRE DE SCÉNARIOS DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC ET NÉCESSITENT DES GARANTIES ACCRUES POUR ASSURER SON INDÉPENDANCE ET LA PRÉVISIBILITÉ DE SES RESSOURCES	26
4.1. L'absence d'un prélèvement dédié limite les options de financement possibles	26
4.1.1. <i>La première phase des travaux sur le remplacement de la CAP avait conduit la mission à se concentrer sur deux scénarios principaux d'évolution de la CAP des particuliers.....</i>	26
4.1.2. <i>En l'absence d'un prélèvement dédié, demeurent deux options : l'affectation d'une fraction d'impôt existant ou un financement par le budget de l'État</i>	26
4.2. La mise en œuvre des engagements du Président de la République impose de conforter l'indépendance financière de l'audiovisuel public garantie constitutionnellement et conventionnellement.....	29
4.2.1. <i>Le Président de la République s'est engagé à supprimer la CAP dès 2022 tout en protégeant l'indépendance de l'audiovisuel public</i>	29
4.2.2. <i>L'indépendance de l'audiovisuel public est protégée en Europe et en France y compris dans sa dimension financière</i>	30
4.2.3. <i>La réforme du financement de l'audiovisuel public doit prendre en compte trois piliers de l'indépendance financière que sont l'adéquation des ressources aux missions, la prévisibilité des ressources et l'absence de gel infra-annuel.....</i>	33
4.2.4. <i>En cas de budgétisation, un scénario transitoire est nécessaire dans l'attente de la mise en œuvre des garanties d'indépendance.....</i>	39
4.2.5. <i>Des arbitrages doivent être pris pour préciser certains points.....</i>	40
5. LISTE DES PROPOSITIONS	42
CONCLUSION.....	43

INTRODUCTION

L'audiovisuel public en France se compose de cinq sociétés (France Télévisions, Arte France, Radio France, France Médias Monde, TV5 monde) et d'un établissement public à caractère industriel et commercial, l'Institut national de l'audiovisuel (INA). Les missions de service public assignées à France Télévisions, Radio France, France Média Monde et Arte sont définies à l'article 43-11 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Cet article prévoit que l'ensemble des sociétés d'audiovisuel public offrent au public un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et leur pluralisme, leur exigence de qualité et d'innovation, le respect des droits de la personne et des principes démocratiques constitutionnellement définis. Au titre de l'article 49 de la même loi, l'INA est chargé de conserver et de mettre en valeur le patrimoine audiovisuel national. S'agissant de TV5 Monde, sa mission, définie dans la « Charte TV5Monde », consiste notamment à faire rayonner la francophonie.

Pour assurer leurs missions, ces entités sont financées par la contribution à l'audiovisuel public (CAP), taxe affectée assise sur la détention d'un téléviseur, due par les particuliers (3 053 M€ de produit net en 2020), mais aussi par les professionnels (112 M€ de produit en 2020). L'État compense les dégrèvements et le budget général verse ainsi 653,5 M€ de subventions, soit environ 16,5 % de la dotation publique aux sociétés de l'audiovisuel public. France Télévisions et Radio France en sont les principaux bénéficiaires, pour respectivement 65,5 % et 15,8 % de son produit en 2020, suivies par Arte France (7,4 %), France Médias Monde (6,9 %), TV5 Monde (2,1 %) et l'Institut national de l'audiovisuel (INA) (2,3 %). Enfin, les ressources propres de ces sociétés représentent 11 % de leurs recettes.

Par lettre de mission datée du 22 octobre 2021, le Premier ministre a confié à l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et à l'Inspection générale des finances (IGF) une mission relative à la réforme de la contribution à l'audiovisuel public (CAP).

La lettre de mission, jointe au rapport, sollicitait l'étude d'un ou plusieurs modes alternatifs de financement de l'audiovisuel public, alors que la CAP est actuellement adossée, pour son assiette et son recouvrement, à la taxe d'habitation, laquelle sera supprimée en 2023, concernant les résidences principales, pour l'ensemble des foyers. Elle indiquait que la réforme de la CAP devait être guidée par trois principes : une ressource pérenne et dynamique, qui permette d'assurer un rendement équivalent à la CAP, compatible avec la garantie d'indépendance de l'audiovisuel public et l'exigence de prévisibilité de ses moyens.

La lettre de mission initiale a été modifiée à la suite des annonces du Président de la République relatives à la suppression de la CAP qui se sont traduites par l'ajout, le 25 mars 2022, de nouvelles demandes (également jointes) du cabinet du Premier ministre portant sur trois points :

- ◆ ne pas expertiser plus avant le scénario de création et d'affectation d'une contribution spécifique au financement de l'audiovisuel public, qui apparaît finalement peu susceptible d'être retenue ;
- ◆ poursuivre l'étude du scénario d'affectation d'une fraction d'IR ou de TVA au financement de l'audiovisuel public, mais sans envisager de hausse corrélative de ces impôts ;
- ◆ intégrer une nouvelle famille d'options correspondant à un financement de l'audiovisuel public par le budget de l'État, avec une étude complémentaire des pays européens ayant opté pour ce type de financement, une analyse des enjeux constitutionnels éventuels d'un tel financement et, le cas échéant, des garanties devant l'entourer.

Rapport

La mission a conduit ses travaux entre novembre 2021 et juin 2022. Pour les mener à bien, elle s'est appuyée, entre autres sur :

- ◆ **un parangonnage européen**, présenté en annexe V, réalisé par l'intermédiaire des services de la DG Trésor avec l'appui des services culturels dans notre réseau diplomatique européen auprès de dix pays (Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse) ;
- ◆ **des entretiens avec environ 175 interlocuteurs** : des personnes travaillant dans le secteur audiovisuel en France et à l'étranger, les administrations de tutelle et de régulation, ainsi que des parlementaires et des personnalités reconnus pour leur expertise dans ce domaine (liste en annexe XI) ;
- ◆ **des simulations réalisées par les services de la DLF et de la DGFIP ainsi que par le pôle science des données de l'IGF**, lui permettant d'évaluer les effets budgétaires et de redistribution socio-économique de scénarios de remplacement de la CAP par une nouvelle ressource affectée (annexe VI). Toutefois, compte tenu du nouveau cadrage intervenu à mi-parcours, la mission n'a pu parachever l'investigation des questions juridiques et de faisabilité technique de ces scénarios.

Le présent rapport analyse le contexte dans lequel s'inscrit la réforme du financement de l'audiovisuel public (partie 1, annexes IV et IX), met en lumière les principales caractéristiques du dispositif actuel de la contribution à l'audiovisuel public et plus généralement des modes de financement de l'audiovisuel public (partie 2, annexes II, III et VII), qualifie la situation de l'audiovisuel public français par rapport à celui des autres pays européens (partie 3, annexe V) et présente, à la lumière de tous ces enseignements, différents scénarios de réforme du financement de l'audiovisuel public (partie 4, annexe VI).

Onze annexes sont jointes au présent rapport :

- I. Évolution des sources de financement de l'audiovisuel public ;
- II. Principes et gestion de la contribution à l'audiovisuel public ;
- III. Fonctionnement du compte de concours financier « avances à l'audiovisuel public » et du mécanisme de garanties de ressources ;
- IV. Présentation des travaux menés par l'équipe de recherche constituée autour de M^{me} Julia Cagé sur les biais politiques dans les chaînes publiques et privées de télévision et de radio ;
- V. Comparaisons internationales ;
- VI. Présentation des simulations fiscales ;
- VII. Application de la TVA à la contribution à l'audiovisuel public ;
- VIII. Calendrier de la réforme ;
- IX. Rôle de l'audiovisuel public dans un environnement en profonde transformation ;
- X. Modèles institutionnels d'autonomie financière ;
- XI. Liste des personnes auditionnées.

1. Dans un environnement qui connaît de profondes transformations, le service public audiovisuel joue un rôle-clé

1.1. Les transformations profondes de l'audiovisuel sont porteuses de risques pour les acteurs de ce secteur

La contribution à l'audiovisuel public ne finance pas seulement le fonctionnement de six opérateurs chargés de missions de service public, mais tout un écosystème, qui connaît d'importantes transformations, porteuses de risques. Dans ce contexte de montée des incertitudes, l'audiovisuel public a un rôle-clé de garant, de stabilisateur et de soutien (cf. annexe IX).

1.1.1. Les usages évoluent au détriment de la télévision classique

Les transformations de l'environnement du secteur audiovisuel se traduisent par des évolutions dont les effets se conjuguent : évolutions technologiques favorisant de nouveaux modes d'accès aux programmes audiovisuels et transformation des usages des téléspectateurs.

La consommation linéaire de contenus et les téléviseurs occupent encore une place centrale, même si celle-ci décroît depuis plusieurs années. L'avènement du numérique a entraîné une bascule progressive d'une partie de la consommation de la télévision en direct vers la télévision de rattrapage et sur les écrans Internet. Au total, ces consommations représentent désormais environ 10% de l'ensemble des usages télévisuels¹.

Le téléviseur reste cependant le support privilégié pour regarder la télévision en 2021. Sur les 83 % des personnes interrogées regardant la télévision en direct ou en rattrapage, 73 % le font sur un poste de télévision à domicile. Il l'est également pour les vidéos payantes, par abonnement (visionnées par 50 % de la population interrogée tous supports confondus)².

L'évolution technologique a permis de nouvelles modalités d'accès aux programmes audiovisuels : la TNT³ via le câble, le satellite ou l'ADSL, mais aussi l'internet ouvert (OTT⁴).

Les écrans se multiplient : selon Médiamétrie, en 2021, 99,5 % des ménages possèdent au moins un écran⁵ et le nombre moyen d'écrans par foyer s'établit à 6,5. **Ainsi, la quasi-totalité des contribuables a accès aux programmes du service public de l'audiovisuel.**

La généralisation des appareils mobiles engendre une consommation nomade et individuelle.

Parallèlement, le développement d'Internet entraîne une croissance de l'offre délinéarisée et une baisse de la durée d'écoute individuelle. Depuis vingt-cinq ans, la durée d'écoute individuelle (DEI) de la télévision des individus âgés d'au moins quatre ans

¹ « Transformation des usages, nouvelle donne pour l'audience », Julien Rosanvallon, Directeur Exécutif Télévision et Internet, Médiamétrie, 1^{er} octobre 2019.

² Source : Baromètre du numérique édition 2021, étude CREDOC réalisée pour le compte de l'ARCEP (Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse), du CGE (Conseil Général de l'Économie) et de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT).

³ La Télévision numérique terrestre, lancée en 2005, compte aujourd'hui 27 chaînes nationales gratuites, 5 payantes et 42 à caractère local.

⁴ Over-the-top : désigne l'accès à des contenus en *streaming* au moyen d'une connexion internet sans contrôle par le fournisseur d'accès. C'est le cas des services offerts par Netflix ou Amazon Prime.

⁵ Télévision, ordinateur, téléphone mobile, tablettes, console de jeux, baladeur vidéo.

Rapport

équipés d'un téléviseur a connu une augmentation de 50 minutes entre 1997 et 2013, pour atteindre 3h50, puis une baisse quasi-continue depuis 2015, jusqu'à 3h30 en 2019⁶.

Depuis 2015, la DEI est en hausse chez les 50 ans et plus et en baisse dans le reste de la population, notamment chez les plus jeunes.

1.1.2. Le marché audiovisuel se concentre et s'internationalise avec l'irruption de plateformes de niveau mondial

Le déploiement de nouvelles chaînes sur la TNT à partir de 2005⁷, puis en 2012⁸, a renforcé la baisse de l'audience des chaînes de télévision hertziennes « historiques » (TF1, France 2, France 3, Canal +, France 5, M6 et ARTE), qui était déjà engagée avec le développement de la télévision payante. Entre 2010 et 2020, la part d'audience agrégée des chaînes historiques a ainsi reculé de 10,2 points pour s'établir à 59,3 % (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Part d'audience de la TV en moyenne annuelle

	2010	2020
Chaînes hertziennes historiques (y compris Canal +)	69,5 %	59,3 %
Chaînes de la TNT lancées en 2005	18,3 %	21 %
Chaînes de la TNT lancées en 2012	-	9,7 %
Chaînes payantes et locales	12,2 %	9,6 %

Source : Rapport annuel 2020 du CSA.

Le développement des services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) a accru la fragmentation des audiences. Des acteurs étrangers, de dimension mondiale, comme Netflix, Amazon prime, Disney offrent des contenus concurrents de ceux des opérateurs audiovisuels traditionnels et exercent une forte pression concurrentielle.

Le modèle économique des plateformes⁹ relève de ce que la théorie économique nomme les « marchés à deux versants¹⁰ », dans lesquels coexistent deux marchés en interaction - un marché des médias (entre médias et consommateurs) et un marché publicitaire (entre médias et annonceurs) - définissant une « économie de l'attention » qui cherche à capter une audience de plus en plus fragmentée.

Dans cet environnement en mutation, l'Union européenne de radiodiffusion (UER)¹¹ met en lumière le risque de décrochage des services publics audiovisuels européens par rapport à la concurrence internationale¹² : sur la période 2015-2019, alors que les

⁶ Rapport annuel 2020 du CSA.

⁷ La télévision numérique terrestre (TNT) est lancée le 31 mars 2005 en France métropolitaine. Elle comptait 13 chaînes gratuites (TF1, France 2, France 3, France 5, M6, ARTE, Direct 8, W9, TMC, NT1, NRJ 12, La Chaîne parlementaire et France 4), et une chaîne payante (Canal +), qui prennent la place des 6 chaînes de la télévision analogique. Cette même année, la TNT s'enrichissait de 4 nouvelles chaînes gratuites (BFM TV, I-Télé, Europe 2 TV et Gulli) et de 10 chaînes payantes. En 2006, la TNT compte 28 chaînes nationales, 17 gratuites et 11 payantes.

⁸ Le 27 mars 2012, à la suite d'un appel à candidatures pour 6 chaînes gratuites en haute définition, le CSA sélectionne les chaînes HD1 (Groupe TF1), L'Équipe HD (Groupe Amaury), 6ter (Groupe M6), TVous La Diversité (Diversité TV), RMC Découverte (NextRadio TV) et Chérie 25 (NRJ Group).

⁹ Il existe différents types de plateformes : partage de vidéos, réseaux sociaux, diffusion en direct (« streaming »), moteurs de recherche ou magasins d'application.

¹⁰ Cf. Nathalie Sonnac, Jean Gabszewicz, *L'industrie des médias à l'ère numérique*, Paris, La Découverte, 2013, chapitre IV.

¹¹ Présidée depuis 2021, pour une durée de deux ans, par Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions.

¹² Florence Hartmann, « Le financement des médias de service public. Un panorama européen », UER, 22 septembre 2021.

Rapport

recettes des médias de service public européens diminuaient de 0,1 % et que celles de groupes privés de médias européens croissaient de 0,9 %, les recettes des groupes de médias non européens augmentaient de 33,8 % et celles des 10 « géants du numérique¹³ » de 83,8 %.

Ce phénomène incite les acteurs traditionnels à engager des mouvements de concentration tant verticale qu'horizontale : fusion en 2000 des groupes Canal + et Vivendi, acquisition en 2019 par M6 du pôle télévision de Lagardère, projet de fusion entre TF1 et M6.

1.1.3. Ces transformations sont porteuses de risques pour les acteurs de l'audiovisuel

Depuis 2011, le chiffre d'affaires global du secteur de la télévision en France a diminué de 6,4 % en euros courants (cf. tableau 2), en raison de la baisse de celui des chaînes payantes (- 19,7 %). Le chiffre d'affaires des chaînes gratuites est, pour sa part, resté stable autour de 5,7 Md€ (+ 1%) dont environ 3 Md€ s'agissant de France Télévisions.

Tableau 2 : Évolution du chiffre d'affaires des chaînes gratuites et payantes de 2011 à 2019

(en M€)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2011
Chaînes gratuites	5 673	5 670	5 531	5 532	5 534	5 693	5 719	5 814	5 728	+ 1 %
Chaînes payantes	3 433	3 037	3 036	3 080	2 939	2 904	2 854	2 870	2 794	- 19,7%
Total	9 106	8 707	8 567	8 612	8 474	8 598	8 573	8 683	8 522	- 6,4 %

Source : Rapport annuel 2020 du CSA.

Si le montant total des recettes publicitaires des six grands médias (affichage, cinéma, internet, presse, radio et télévision) est resté stable en termes réels, passant de 10,5 Md€ en 2005 à 11,4 Md€ en 2020, la période est marquée par **une modification des choix d'investissements publicitaires des annonceurs entre les médias**, coïncidant avec l'arrivée des acteurs numériques sur le marché publicitaire.

Internet connaît une forte hausse de ses recettes publicitaires sur la période, passant de 2 % à 46 % du total, au détriment des autres supports qui connaissent tous une baisse, plus ou moins forte selon les médias. La télévision reste le deuxième média choisi par les annonceurs, mais sa part stagne, dans un marché où seul le numérique progresse (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Répartition des recettes publicitaires nettes en 2005, 2015 et 2020

	2005	2015	2020
Télévision	31 %	32 %	27%
Presse	46 %	25 %	14 %
Affichage	12 %	12 %	8 %
Internet	2 %	24 %	46 %
Radio	8 %	7 %	5 %
Cinéma	1 %	1 %	0 %

Source : Baromètre unifié du marché publicitaire 2020, IREP, France Pub et Kantar Media.

Les recettes publicitaires des chaînes de télévision gratuites ont diminué au total de 2,4 % sur la période 2011-2019 ; celles de France Télévisions de 17,6 % et celles de l'ensemble TF1-M6 de 13,8 %. **Dans cette situation de baisse du marché de la publicité télévisée, la fusion entre TF1 et M6, si elle a lieu, risque d'avoir un impact négatif sur les recettes publicitaires de France Télévisions** (cf. infra 2.2.1).

¹³ Parmi les 10 « géants » identifiés par l'UER, figurent 6 groupes américains (Alphabet, Amazon, Apple, Facebook, Microsoft et Netflix), 3 groupes chinois (Alibaba, Baidu et Tencent) et 1 groupe japonais (Nintendo).

Le secteur de la radio connaît, pour sa part, une baisse encore plus forte de ses recettes publicitaires (836 M€ en 2005, 714 M€ en 2019) amplifiée par la crise sanitaire (623 M€ en 2020, soit une baisse de 13 %). Sur ce total, la part de Radio France s'élevait en 2020 à 9,1 %¹⁴, selon les organisations représentatives du secteur des radios commerciales¹⁵.

Dans une situation tendue, résultant de la diminution de leurs recettes publicitaires, les radios commerciales sont très attentives au respect, par Radio France, du plafonnement de ses recettes publicitaires, faisant valoir que ce plafonnement, selon elles régulièrement dépassé, ne comprend plus depuis 2020 les messages d'intérêt général et la publicité numérique¹⁶, domaines dans lesquels les recettes publicitaires de l'opérateur public ne cessent d'augmenter.

Les contraintes de financement combinées à la pression concurrentielle font peser des risques sur la diversité des contenus¹⁷ : la baisse de chiffre d'affaires des chaînes a provoqué une diminution mécanique de leurs investissements dans la production audiovisuelle, alors que le nombre d'heures de programmes ne diminuait pas. Ainsi, alors que les programmes chers susceptibles de tirer l'audience et les programmes peu coûteux continuent à se financer, les programmes de coût intermédiaire, en revanche, y parviennent de moins de moins.

Face au rétrécissement du marché hertzien, on pourrait penser que le développement des SMAD est susceptible d'apporter une « manne » au secteur de la création audiovisuelle, dans la mesure où, en sus des financements apportés par les chaînes hertziennes (440 M€ par an pour France Télévisions, 280 M€ pour TF1), les plateformes doivent apporter un financement annuel estimé entre 200 M€ et 240 M€¹⁸. Les organisations professionnelles du secteur estiment cependant que ce financement supplémentaire ne constituera qu'un relais de croissance limité pour l'ensemble du secteur : il aurait un effet limité sur la production car une grande partie de ce nouveau financement concernera la production exécutive ; il serait concentré sur la fiction ; les producteurs risqueraient d'être contraints d'accepter des cessions de droit très étendues et n'auraient aucune possibilité d'exploiter les œuvres.

1.2. Le service public audiovisuel joue un rôle clé, par ses missions et son poids économique, tout en rencontrant des critiques

Face aux profondes transformations du secteur, l'audiovisuel public est considéré comme un garant de la fiabilité de l'information, joue un rôle central dans l'économie de la création et des territoires, ainsi qu'à l'international, et suscite une large adhésion, en dépit de certaines critiques.

¹⁴ En additionnant les recettes issues de la publicité, du parrainage des messages d'intérêt général.

¹⁵ SIRTI (Syndicat des radios indépendantes, anciennement Syndicat interprofessionnel des radios et télévisions indépendantes) et Bureau de la Radio, qui représente les services de radio des groupes M6 (RTL, RTL 2, Fun Radio), NRJ (NRJ, Nostalgie, Chérie FM, Rire et chansons), Lagardère (Europe 1, RFM, Virgin Radio), Altice Média (RMC, BFM Business).

¹⁶ Note à la mission du Bureau de la Radio et du SIRTI.

¹⁷ La politique publique de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels et cinématographiques vise, par le truchement des quotas de diffusion et d'obligations d'investissements, à préserver un riche tissu de producteurs indépendants en limitant l'intégration verticale des diffuseurs.

¹⁸ En décembre 2021, le CSA a procédé au conventionnement et à la notification des obligations des principaux SMAD établis dans d'autres États membres de l'UE et proposant leur offre de cinéma et d'audiovisuel sur le marché français. Le dispositif prévoit la participation des SMAD concernés à hauteur de 20% de leur chiffre d'affaires en France pour les services par abonnement dont 80% consacrés à la production audiovisuelle et 20% à la production cinématographique. Le montant total attendu des contributions dans ces deux secteurs devait se situer en année pleine dans une fourchette de 250 à 300 M€.

1.2.1. Répondre à l'attente forte en matière de fiabilité de l'information

Dans un contexte de défiance à l'égard des journalistes, notamment concernant leur indépendance, l'audiovisuel public est investi, comme dans tous les pays d'Europe, d'une forte attente en termes de qualité et de fiabilité de l'information¹⁹. Selon une étude du cabinet Opinion Way pour le Sénat²⁰ de juillet 2018, les Français estiment que l'information est le second facteur de différenciation, après les documentaires, dans les programmes proposés par les médias publics, par rapport à ceux proposés par les médias privés. En outre, 77 % des Français estiment que les médias de service public sont des médias dont la mission est d'informer et 66 % qu'ils sont des sources d'informations fiables²¹. Enfin, parmi les attentes exprimées pour l'avenir du service public, celle qui consiste à « renforcer ses missions d'information et d'éducation et lutter ainsi contre la désinformation et le relativisme » figure en 3^e position.

1.2.2. Un rôle central dans l'économie de la création et des territoires

Les médias de service public jouent un rôle majeur en termes de soutien à la diversité de la création en Europe, contribuant, selon l'UER, à plus de 40 % du financement de la production originale européenne.

S'agissant des retombées économiques de leur action, l'UER calcule que chaque euro investi dans les médias de service public génère 2,5 € à 2,7 € dans l'économie européenne²².

En France, le secteur de la production audiovisuelle représente un tissu de 4 500 entreprises et 108 000 emplois, génère un chiffre d'affaires de 3,1 Md€ et des recettes à l'exportation d'environ 200 M€²³. Il reste très dépendant des commandes de la télévision linéaire, à l'origine de 87,8 % de ses recettes.

France Télévisions joue un rôle majeur dans les commandes d'œuvres patrimoniales²⁴, avec des dépenses de 405,3 M€ en 2018, contre 256 M€ pour l'ensemble TF1-M6, 67,8 M€ pour Canal + et 61,7 M€ pour les autres éditeurs.

Compte tenu des obligations d'investissement dans la production indépendante et du large éventail de contenus qu'elle diffuse, France Télévisions joue **un rôle stabilisateur pour le secteur**. Ainsi en est-il des œuvres de fiction d'expression originale française (EOF) qui, en termes d'audience, ont supplanté les séries américaines et constituent le premier genre de programmes diffusés en première partie de soirée, devant le cinéma et la fiction étrangère.

¹⁹ Comme le rappelle l'UER, les médias de service public « ont vocation à être une source crédible d'informations objectives et impartiales, un fournisseur fiable de contenu culturel de haute qualité, un garant du pluralisme et de l'expression des identités minoritaires et un point de référence en des temps de crise nationale. » (Richard Burnley, *Principes du financement public des médias de service public*, UER, décembre 2017).

²⁰ « L'avenir de l'audiovisuel public », juillet 2018.

²¹ Ce chiffre est à mettre en perspective avec un sondage IPSOS paru en octobre 2021 (Ipsos- Global Trustworthiness Index) selon lequel seuls 16 % des Français font confiance aux journalistes.

²² Florence Hartmann, « Le financement des médias de service public. Un panorama européen », UER, 22 septembre 2021. Une étude commandée par France Télévisions au cabinet Utopies (« Étude d'impact socio-économique », 14 décembre 2021) corrobore ce chiffre.

²³ CSA, « Étude sur le tissu économique du secteur de la production audiovisuelle », janvier 2021.

²⁴ Parmi les œuvres audiovisuelles, la loi du 5 mars 2007 modifiant notamment l'article 27-3° de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication a instauré une nouvelle catégorie d'œuvres, dites « œuvres patrimoniales » comprenant les œuvres de fiction, d'animation, de documentaires de création, y compris de ceux qui sont insérés au sein d'une émission autre qu'un journal télévisé ou une émission de divertissement, de vidéos-musiques et de captation ou de récréation de spectacles vivants.

Rapport

Le rôle de l'audiovisuel public dans **le financement et la diffusion du cinéma** doit, lui aussi, être souligné. En 2020, France Télévisions a investi 60,2 M€ dans le cinéma, pour une soixantaine de films, soit un apport moyen par film d'environ 1 M€²⁵. Elle a été le second diffuseur de films après Canal +. ARTE a, pour sa part, investi 20 M€ dans le cinéma.

L'audiovisuel public est tout aussi important pour **la rémunération des auteurs** : la SACEM estime ainsi que 37,5 % du montant des droits qu'elle a perçu en 2020 au titre de l'audiovisuel provenaient des sociétés du service public, représentant une somme d'environ 100 M€²⁶ bénéficiant à 17 500 auteurs.

1.2.3. Un rôle stratégique à l'international

À l'international aussi, la lutte contre la désinformation est un enjeu stratégique, dans le contexte de la crise sanitaire, de la situation en Afrique ou de la guerre en Ukraine. Dans cette perspective, la diffusion des programmes de France Média Monde²⁷, qui touchent 251 millions de téléspectateurs et enregistrent 2,3 milliards de vidéos vues et de démarrages audio, en associant francophonie et utilisation des langues vernaculaires²⁸ afin de toucher le plus possible les populations locales, est un précieux atout.

L'indépendance et la fiabilité sont des facteurs-clés de la crédibilité à l'international : Youtube classe ainsi les médias internationaux en distinguant les médias « de service public » (comme France 24, BBC World, CBC-Radio Canada, ABC Australia) et les médias « financés entièrement ou partiellement par un gouvernement » (comme RT, China Global Television Network, Al Jazeera, Al Arabiya).

La lutte contre la désinformation s'inscrit dans un contexte où **nos principaux concurrents (Russie, Chine) sont particulièrement agressifs**. Les financements massifs dont ils bénéficient depuis une dizaine d'années ont favorisé l'émergence et la consolidation de médias internationaux plurilingues à vocation mondiale, **ciblant les zones d'influence prioritaires de la France (Afrique, Moyen-Orient, Maghreb et Europe)**.

1.2.4. Un service public qui suscite une large adhésion, en dépit de certaines critiques

Des critiques sont parfois adressées à l'audiovisuel public, comme la réduction et le vieillissement de son audience, ou les mises en cause de sa neutralité.

Les performances d'audience des chaînes publiques de télévision sont en effet marquées par une tendance à la baisse depuis 1998. D'après les données de Médiamétrie, **France Télévisions a ainsi perdu 7 points de part d'audience entre 2007 et 2020 mais reste le leader devant TF1 (cf. graphique 1)**.

²⁵ En 2020, pour les films d'initiative française, l'apport des chaînes de TV s'est élevé à 221 M€ (source : « Chiffres clés », Ministère de la Culture, Deps-doc, Paris, 2021).

²⁶ La collecte au titre des médias représente environ un tiers de la collecte totale (environ 1 Md€). L'audiovisuel public représente donc environ 100 M€ de droits collectés, dont 90 % proviennent de France Télévisions et de Radio France.

²⁷ France Média Monde regroupe trois médias : France 24, la chaîne d'information continue (en français, en anglais, en arabe et en espagnol) ; RFI, la radio mondiale (en français et 16 autres langues) ; Monte Carlo Doualiya, la radio en langue arabe.

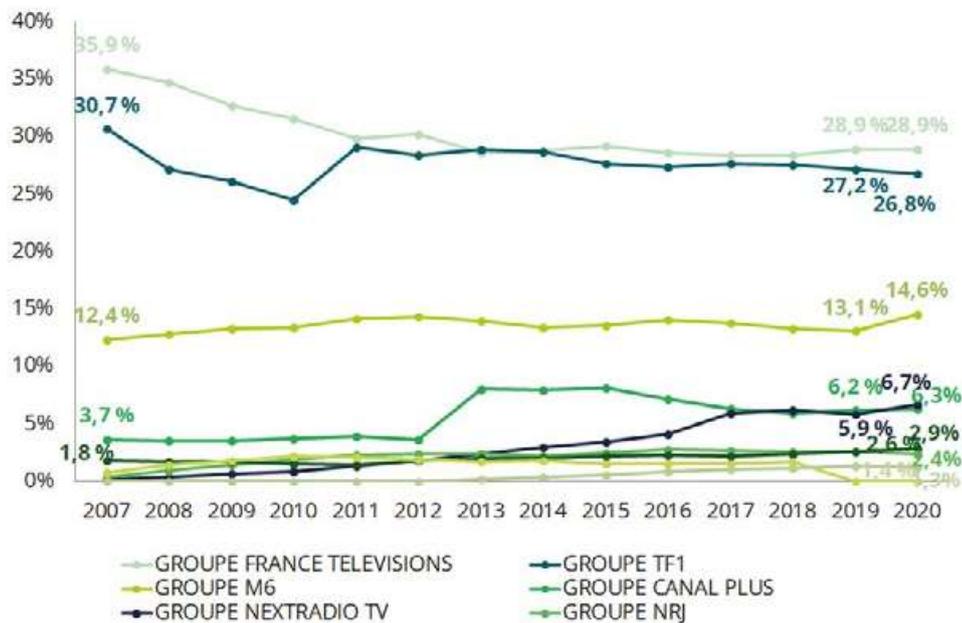
²⁸ France Média Monde diffuse ses programmes en 20 langues, dont récemment, le peul ou le mandingue.

Rapport

Il convient cependant de noter que :

- ◆ la baisse de l'audience des chaînes généralistes sur longue période, qui résulte du développement de la télévision payante et du déploiement de nouvelles chaînes sur la TNT gratuite, n'est pas propre au service public. Ainsi, la part d'audience de TF1 est en baisse continue depuis 2015. La perte de part d'audience entre 2007 et 2020 est de 4 points ;
- ◆ France Télévisions est parvenue à renouer avec la croissance de sa part d'audience depuis 2018, pour atteindre 28,9 % en 2020, et demeure le premier groupe devant TF1, malgré les développements stratégiques de ce dernier ;
- ◆ l'audience d'ARTE est en hausse depuis 2016 et s'établit à 2,9 % en 2020.

Graphique 1 : Part d'audience des groupes de télévision en moyenne annuelle, 2007-2020, en % des individus de 4 ans et plus équipés d'un téléviseur en France métropolitaine

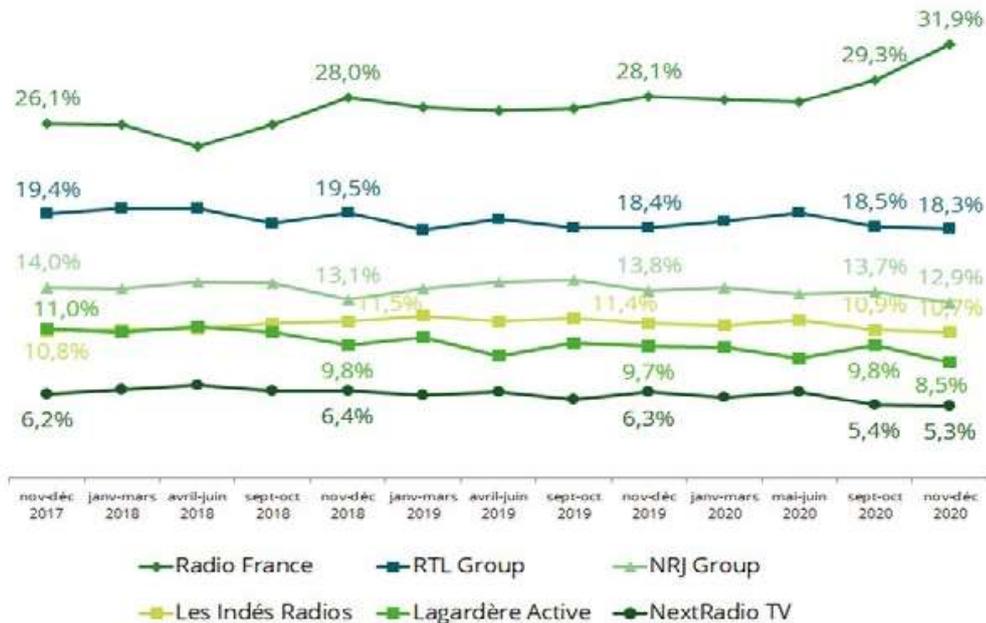


Source : Médiamétrie. Médiamat.

De même, Radio France est le premier groupe de radio. Elle connaît même une croissance de sa part de marché depuis 2017 pour atteindre un record à 31,9 % en 2020, devant le groupe M6 (précédemment RTL Group), dont l'audience décroît depuis 2017 (cf. graphique 2).

Rapport

Graphique 2 : Évolution de la part d'audience des principaux groupes et groupements radiophoniques



Source : Médiamétrie.

Note : étude sur 126 000 radios, ensemble 13 ans et plus, lundi-vendredi, 5h-24h – audience cumulée en %.

La consommation de télévision sur les chaînes publiques est, certes, portée par les plus de 50 ans et les inactifs. Mais ce phénomène affecte l'ensemble de la télévision classique : l'âge moyen du téléspectateur de France Télévisions (47,9 ans) est proche de celui des groupes TF1 (46,6 ans) et M6 (46,5 ans), inférieur à celui des groupes Canal + (49,3 ans), Altice (49,7 ans) et NRJ (52,4 ans).

Enfin, la question d'éventuels biais politiques dans les programmes des chaînes de télévision publique doit s'apprécier de manière objective.

Le CSA, dans le cadre du contrôle qu'il exerçait sur le respect par les chaînes de télévision et de radio des obligations en matière de pluralisme, a prononcé, entre 2010 et 2020, 21 mises en demeure, dont trois concernaient les chaînes du service public : l'une adressée à France Inter en 2011 (déséquilibre des temps d'intervention), les deux autres à France 2 en 2012 (obligations légales applicables le jour du scrutin) et à France Télévisions en 2015 (droit de distribution obligatoire ou « must carry »).

Par ailleurs, la mission a analysé les travaux menés par l'équipe de recherche constituée autour de Julia Cagé, professeur à Sciences Po Paris, dont les traitements de données, réalisés pour la mission, sont présentés dans l'annexe IV. Il en ressort qu'il n'y a pas de différence notable dans les biais politiques observés entre télévisions publiques, télévisions privées et radios publiques²⁹.

²⁹ Ces biais sont mesurés sur la base du nombre d'élus au Parlement (députés et sénateurs). S'ils l'étaient sur une autre base (par exemple les sondages), les résultats seraient probablement différents.

En dépit des critiques dont il fait parfois l'objet, l'audiovisuel public suscite une assez large adhésion. Une récente enquête commandée par France Télévisions à l'institut Harris Interactive³⁰ met en lumière les opinions favorables dont bénéficient les chaînes publiques auprès des Français : 64 % estiment que les chaînes de télévision publiques sont différentes des chaînes privées (84 % en Allemagne, 66 % au Royaume-Uni, 64 % en Italie) ; l'importance de chaînes de télévision publique est soulignée par 85 % des Français (89 % au Royaume-Uni, 81 % en Allemagne, 88 % en Italie).

2. La suppression programmée de la taxe d'habitation et les limites intrinsèques de la CAP rendent nécessaire une réforme du financement de l'audiovisuel public

2.1. La CAP a été une ressource dynamique mais qui tend à s'éroder

2.1.1. Un dispositif dont le taux a progressé comme l'inflation sur longue période

Le fait générateur de la CAP est la détention d'un téléviseur. Est redevable de la CAP toute personne physique imposée à la taxe d'habitation qui détient au 1^{er} janvier de l'année un appareil de réception, dans une de ses résidences. Une seule contribution est due quel que soit le nombre de postes détenus par la personne, ce qui revient à exonérer les résidences secondaires dans la majorité des cas, lorsque la CAP est acquittée au titre d'une résidence principale. En pratique, toute personne redevable de la taxe d'habitation est présumée détenir une télévision, compte tenu du taux d'équipement des ménages très élevé, sauf si elle déclare expressément ne pas en posséder.

Sur les 29,6 millions de « foyers TH » recensés en 2020³¹, 2,0 millions de foyers, soit 7,0 % des foyers TH, déclarent ne pas détenir de téléviseur. Ces foyers sont hors champ de la CAP. **Sur les 27,6 millions de foyers entrant dans le champ d'application de la CAP, 4,6 millions, soit 16,5 % des foyers, bénéficient de mécanismes de dégrèvements** (cf. annexe II), taux particulièrement élevé en Europe.

Les trois-quarts des foyers dégrévés le sont de fait au titre de leur âge sous condition de ressources. Près de 23 millions de foyers acquittent la contribution au taux de 138 € (réduit à 88 € en outre-mer), pour des encaissements d'environ 3,1 Md€ par an en 2020 auxquels s'ajoute la compensation des dégrèvements par l'État (653,5 M€).

Les professionnels (personnes physiques et morales) sont redevables de la CAP dès lors qu'ils détiennent un téléviseur. Les professionnels acquittent la CAP pour chaque appareil détenu suivant le même taux que pour les particuliers, mais avec des adaptations pour tenir compte des secteurs d'activité. La recette représente **110 M€ en 2020 et concerne 68 000 entreprises**, principalement le secteur de l'hôtellerie-restauration.

³⁰ « Les Français et la télévision : un regard singulier en Europe ? », Harris Interactive, décembre 2021. Des enquêtes ont été menées en ligne simultanément du 10 au 17 décembre 2021 auprès de six échantillons représentatifs de la population nationale dans six pays d'Europe : Allemagne, France, Italie, Pologne, Royaume-Uni et Suède.

³¹ Le champ considéré est restreint uniquement aux résidences principales.

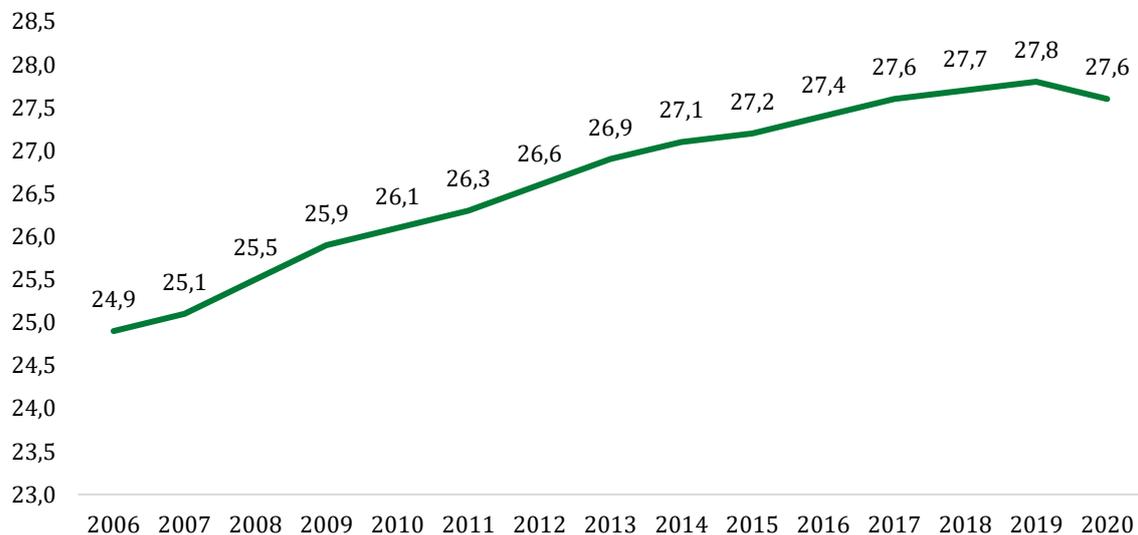
Sur longue période, le montant unitaire de la CAP a connu une croissance globalement équivalente à celle de l'inflation. Depuis 1990, sur un peu plus de 30 ans, il a augmenté de 1,6 % par an en moyenne, pour une inflation de 1,5 % par an (cf. annexe I). Alors que la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a instauré le principe de l'indexation annuelle de la redevance sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, en pratique, celui-ci n'a pas systématiquement été appliqué et on constate des alternances de stagnation et de coups de pouce.

2.1.2. Une croissance du rendement liée à celle du nombre de foyers, jusqu'à un infléchissement récent et durable

Depuis l'adossé de la CAP à la taxe d'habitation, son produit est passé de 2 587 M€ en 2005 à 3 625 M€ en PLF 2022, soit une croissance de 2 % par an en moyenne sur la période. Outre l'effet-prix lié à la hausse du taux mentionnée précédemment, cette croissance est due à l'augmentation du nombre de foyers assujettis, passé de 24,9 millions en 2006 à 27,6 millions en 2020, soit une hausse moyenne de 0,7 % par an. Au sein des foyers assujettis, le nombre de foyers redevables est passé de 19,9 millions à 23,0 millions sur la période, soit une croissance moyenne de 1,1 % par an.

Au total, le rendement de la redevance a été porté, depuis 2005, pour moitié par les revalorisations successives du taux et, pour moitié, par l'augmentation du nombre des foyers redevables (+11%). **Toutefois, le nombre des foyers assujettis a baissé pour la première fois en 2020 avec 175 000 foyers assujettis en moins** (cf. graphique 3). Cette tendance sera durable.

Graphique 3 : Évolution du nombre de foyers assujettis à la CAP (en millions)



Source : DGFIP.

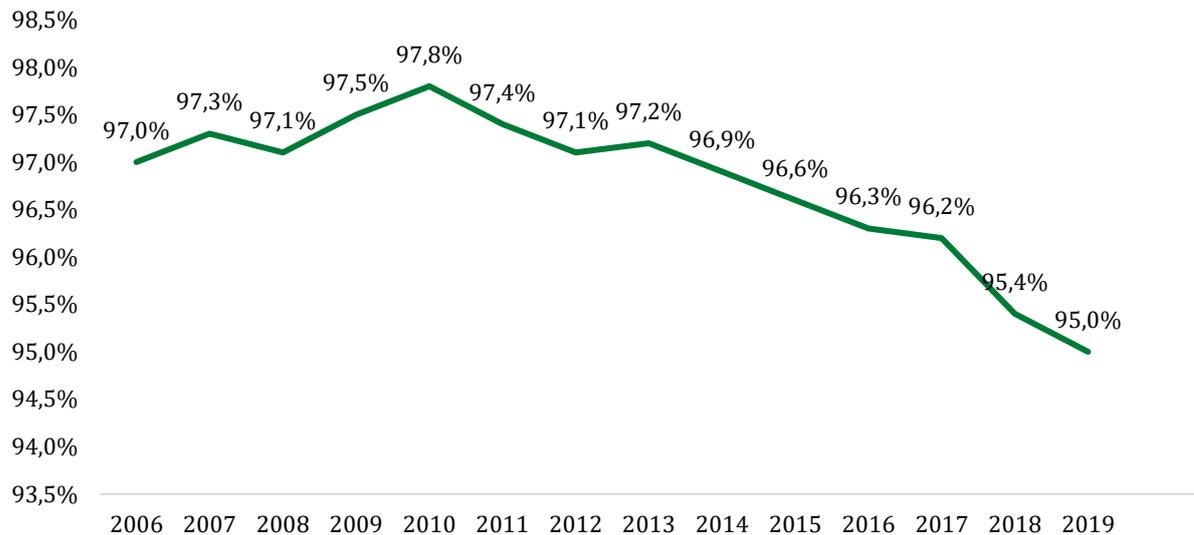
Cette perte de dynamisme n'est pas liée à l'évolution du nombre total de foyers, portée par la hausse de la population et la diminution de la taille des foyers, qui a continué à croître sur la période mais à la baisse du taux d'équipement des ménages en téléviseurs. Celui-ci, après avoir connu un pic en 2010, à 97,8 %, a commencé à baisser de façon régulière sous l'effet de la montée en puissance des écrans connectés (ordinateurs) et mobiles (tablettes, smartphones),

Rapport

ainsi que de la modification des usages, pour ne représenter plus que 95% en 2019³² (cf. graphique 4).

Cet effet est confirmé par les services de la DGFIP qui constatent ces dernières années un accroissement du nombre de foyers déclarant ne pas détenir de poste de télévision, passé de 1,23 million de foyers en 2006 à 2,01 millions de foyers en 2020 (soit de 5 % à 7 % des foyers en résidence principale).

Graphique 4 : Taux d'équipement en téléviseurs couleur



Source : Insee.

Cette tendance est plus marquée pour les primo-déclarants : tandis que 11 % d'entre eux déclaraient ne pas détenir de télévision en 2008, ils sont 20,6 % en 2020, soit une perte de 250 000 foyers, représentant à elle seule plus d'un tiers de la perte enregistrée sur l'ensemble des foyers et confirmant l'évolution des usages, en particulier auprès des jeunes.

2.2. La CAP a conservé un rôle central dans le financement de l'audiovisuel public, en dépit d'un pilotage effectif par la dépense

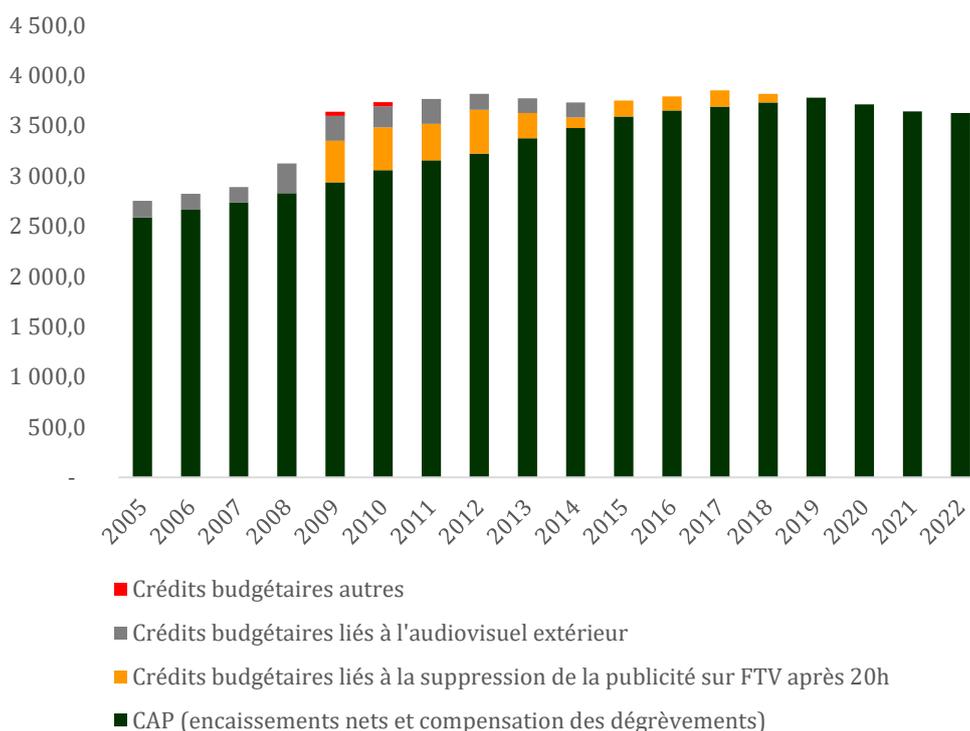
2.2.1. La CAP représente le socle du financement de l'audiovisuel public, les autres ressources publiques ayant progressivement disparu

Des crédits budgétaires ont été alloués au développement de l'audiovisuel extérieur à travers le financement de la montée en puissance de France Médias Monde, portés de 165 M€ en 2005 à 296,7 M€ en 2008.

Parallèlement, la suppression de la publicité sur France Télévisions après 20 heures, actée par la loi du 5 mars 2009, s'est accompagnée d'une compensation de la perte de recettes, à hauteur de 415 M€ en 2009. Cette année a enregistré un pic de crédits budgétaires, qui ont dépassé les 700 M€, soit près de 20 % des dotations publiques (cf. annexe I).

³² Il faut noter que ce chiffre résulte de données INSEE, qui diffèrent de celles fournies par Médiamétrie mentionnées précédemment.

Graphique 5 : ressources publiques de l'audiovisuel public entre 2005 et 2022 (M€)



Source : DGMIC.

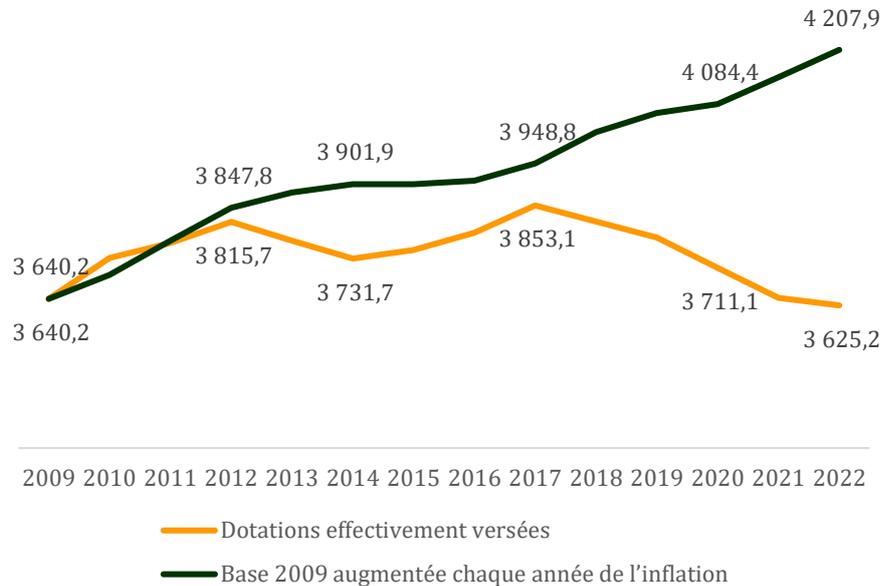
Le législateur a cependant progressivement supprimé ces dotations. Les crédits budgétaires affectés à l'audiovisuel extérieur ont commencé à diminuer dès 2009 pour disparaître en 2015. La compensation de la perte de recettes publicitaires à France Télévisions (FTV) a décliné fortement dès 2013, à 249 M€, pour disparaître fin 2018. La taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE), créée pour financer la suppression de la publicité, a d'abord été affectée au budget général tandis que l'État rétrocédait à FTV une partie de son rendement puis affectée à FTV entre 2016 et 2018, avant d'être à nouveau versée intégralement au budget général de l'État. **La suppression totale des crédits budgétaires a été effective en 2019.**

Par ailleurs, les recettes de CAP pour les opérateurs, qui avaient continuellement augmenté pour atteindre 3 780 M€ en 2019, ont commencé à décroître à compter de 2020, pour atteindre 3 625 M€ en 2022. Cette diminution résulte de la baisse du taux de la contribution de 139 € à 138 € décidée par le gouvernement pour 2020, de l'augmentation du nombre de foyers déclarant ne pas avoir de téléviseurs et, enfin, de la décision de l'État de ne pas compenser tous les dégrèvements constatés en lien avec le plan d'économies modifiant la trajectoire des contrats d'objectifs et de moyen (COM) en vigueur (cf. infra).

Au final, si la CAP a connu un certain dynamisme sur la période, celle-ci a été absorbée par la baisse puis la suppression des crédits budgétaires : les ressources publiques sont passées de 3 640 M€ en 2009 à 3 625 M€ en 2022, soit une baisse de 0,4 % en euros courants, correspondant à une **baisse de 16 % sur la période en termes réels** (cf. graphique 6). Ainsi, l'audiovisuel public n'a pas été épargné par la baisse de la dépense publique à travers les mécanismes d'arbitrage budgétaire puis l'adoption d'un COM prévoyant des économies.

Rapport

Graphique 6 : Évolution des dotations effectivement versées aux sociétés d'audiovisuel public sur la période 2009-2022 comparée à l'évolution de la dotation 2009 augmentée chaque année de l'inflation (en M€ base 2009)



Source : Mission, à partir des données INSEE et DGMIC.

Lecture : Les dotations publiques versées aux opérateurs sont passées de 3640,2 M€ en 2009 à 3625,2 M€ en 2022. Si ces dotations avaient suivi le rythme de l'inflation, leur niveau se serait élevé à 4207,9 M€ en 2022.

Les ressources propres ne constituent pas des relais de financement significatifs (cf. tableau 4 et détail par opérateurs en annexe I). Elles représentent seulement 11 % des recettes des opérateurs publics en 2020, soit 472 M€. Elles sont constituées à 70 % par les recettes publicitaires de France Télévisions (333 M€), dont l'État a divisé par deux le rendement en supprimant la publicité après 20 heures sur ses antennes. Et leur tendance est structurellement à la baisse.

Tableau 4 : Évolution des moyens de l'audiovisuel public (M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2015-2022
Ressources publiques (1)	3 775,9	3 817	3 877,9	3 841,4	3 805,5	3 737,9	3 668,2	3 650,7	-3,3%
% des ressources totales	89,2%	88,9%	88,8%	88,7%	88,4%	88,8%	87,8%	87,9%	-
Publicité	383,5	396	404,3	406,3	414,9	396,5	418,1	408,6	6,5%
Autres recettes	73,1	79,5	83,9	83,4	84,8	75,8	90	95,1	30,1%
Ressources propres	456,6	475,5	488,2	489,7	499,7	472,3	508,1	503,7	10,3%
Total CA	4 232,5	4 292,5	4 366,1	4 331,1	4 305,2	4 210,2	4 176,3	4 154,4	-1,8%

Source : Mission, à partir des données fournies par la DGMIC et des COM 2020-2022.

Note : (1) Les ressources publiques de ce tableau diffèrent légèrement de celles du graphique précédent car elles incluent les dotations publiques des États partenaires de TV5 Monde (Belgique, Suisse, Québec, Canada, Monaco).

Rapport

En effet, si, au sein d'un marché de la publicité en repli sur les médias traditionnels, le marché de la publicité TV gratuite est stable en euros courants, comme indiqué au 1.1.3, France Télévisions connaît une tendance baissière. La suppression de la publicité après 20 heures, combinée à la baisse de sa part d'audience, lui a retiré beaucoup de puissance, par la réduction du volume de cases à commercialiser, mais surtout par la perte des cases les plus attrayantes qu'étaient les créneaux du prime time qui permettaient de pousser une offre globale. La part de marché de la régie France Télévisions Publicité en 2020 sur l'ensemble du marché s'établit à 3,3 %, contre 9 % pour M6 Publicité et 13,9 % pour TF1 Pub. C'est pourquoi **les recettes publicitaires de France Télévisions, qui représentaient encore 431 M€ en 2011, ne s'élèvent plus qu'à 333 M€ en 2020.**

Si un rebond est à attendre en 2021 et 2022 du fait de la sortie de crise sanitaire, une nouvelle baisse est probable selon France Télévisions à compter de 2023 dans l'hypothèse de la fusion TF1-M6, dont la régie commune acquerrait une force de frappe inédite. France Télévisions estime l'impact de cette fusion à une baisse de recettes de 120 M€ à horizon 2024 par rapport à 2021 (chiffre non expertisé par la mission), soit une nouvelle amputation d'un tiers de son socle publicitaire.

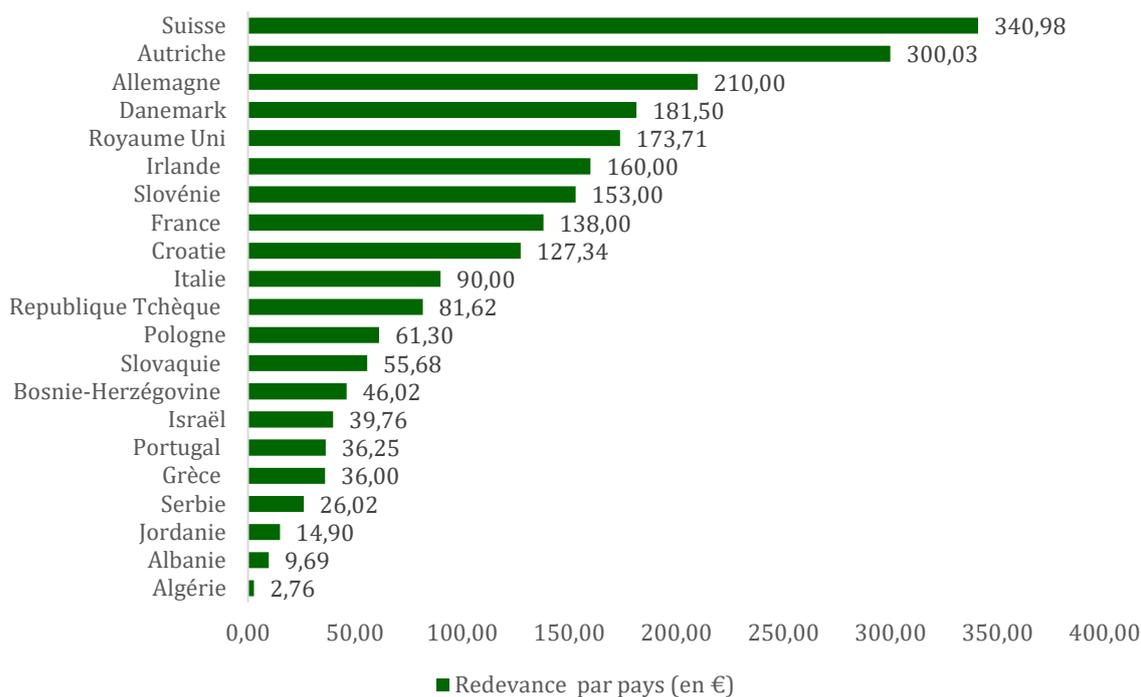
Au total, même si les ressources publicitaires augmentent de 6,5 % sur la période 2015-2022, essentiellement du fait de l'ouverture à la publicité commerciale de Radio France, et si les autres ressources propres (cessions de droits, productions audiovisuelles...) sont dynamiques (+30,1 %), ces évolutions n'ont pas d'impact majeur sur les équilibres globaux compte tenu du faible poids des ressources propres dans l'ensemble.

2.2.2. La France est dans une situation moyenne au niveau européen tant au regard du montant de la CAP que du niveau de financement de l'audiovisuel public

La France se situe historiquement dans une position intermédiaire au niveau européen. Avec une CAP à 138 €, elle est proche de la moyenne des 13 pays de l'Union européenne appartenant à l'Union européenne de radio-télévision (UER) et possédant une redevance (125 €). Ce dernier montant s'élevait au demeurant à 145 € deux ans plus tôt, ce qui plaçait la France dans une situation encore moins favorable, avant que la Suède et le Danemark n'abandonnent la redevance (cf. graphique 7).

Toutes recettes (publiques et propres) confondues, les ressources de l'audiovisuel public français représentent 0,17% du PIB en 2019, contre 0,28 % pour l'Allemagne et le Royaume-Uni. Elles se situent tout juste au-dessus de la moyenne des membres de l'UER qui est à 0,16 % du PIB. En 2019 selon l'UER, en termes de chiffre d'affaire de l'audiovisuel public rapporté au PIB, la France est 8ème derrière l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la Belgique, la Suède et l'Irlande mais devant les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne et les pays d'Europe centrale et méridionale. La croissance des revenus de ses opérateurs sur la période 2015-2019 s'est établie à 1,7 % quand elle s'élevait à 2,3 % pour le Royaume-Uni et 2,8 % pour l'Allemagne. Sur la période 2015-2022, le chiffre d'affaires des sociétés de l'audiovisuel public a même baissé de 1,8 %, comme détaillé dans le tableau 4.

Graphique 7 : Montant annuel de la redevance (au 1^{er} janvier 2020, en euros)



Source : UER.

2.2.3. La fixation du tarif de la CAP et le mécanisme de garantie de ressources aboutissent dans les faits à un pilotage par la dépense, peu lisible

Le principe d'indexation annuelle de la redevance sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac visait à apporter une hausse régulière des moyens de l'audiovisuel public et à donner à ses opérateurs de la visibilité dans la durée ; dans les faits, il n'a pas été respecté. Au gel de la redevance entre 2002 et 2008 a succédé, à partir de 2009, une période de rattrapage durant laquelle ont été octroyés des coups de pouce, en sus de l'indexation. Puis cette indexation n'a plus été appliquée à compter de 2018, la redevance a même été abaissée à 138 € à partir de 2020 (cf. annexe I).

Au total, de 2006 à 2022, sur une période de 17 ans, la redevance a été gelée pendant 9 ans, soit plus de la moitié du temps, et sa hausse de 116€ à 138 €, soit +22 €, obtenue pour un peu plus du tiers par des coups de pouce *ad hoc* (+8 €). Sa progression a suivi celle de l'inflation sur longue période, comme vu précédemment, mais de façon heurtée, les gels et les coups de pouce se succédant et rendant difficile la prévisibilité des ressources pour les opérateurs concernés.

Autre facteur de prévisibilité a priori, la redevance fait l'objet d'une mécanique de « garantie de ressources »³³. Le produit de la CAP alimente en effet un compte de concours financier (CCF), sur lequel l'État verse également une dotation budgétaire spécifique pour compenser les dégrèvements octroyés pour motifs sociaux. Cette dotation est plafonnée en loi de finances : si, au cours de l'exercice, les rentrées de CAP s'avèrent inférieures aux prévisions, l'État augmente le plafond des dégrèvements à due concurrence pour compenser la perte fiscale par un apport budgétaire et garantir à l'audiovisuel public le niveau de ressources prévu en LFI. À l'inverse, si le rendement de la redevance est supérieur aux prévisions, l'État abaisse à due concurrence le niveau de compensation budgétaire des dégrèvements.

³³ 3 du VI de l'article 46 de la loi de finances initiales pour 2006.

Rapport

Ce mécanisme a été mis en œuvre, dans un sens ou dans l'autre, pour des montants allant de quelques millions d'euros à un maximum de 111,4 M€ en 2020. Sur la période 2006-2021, il représente en cumulé 0,34 % des sommes inscrites en loi de finances (cf. Annexe III). Il fait l'objet d'une adhésion marquée des sociétés de l'audiovisuel public, qui regrettent toutefois un manque de transparence dans sa mise en œuvre. En effet, les prévisions de loi de finances sur le rendement de la CAP ne sont pas détaillées et ne peuvent donc donner lieu à débat, alors que c'est leur niveau qui va conditionner la mise en œuvre de la garantie de ressources.

En outre, le mécanisme d'ajustement n'est pas appliqué selon la lettre du texte : la direction du budget considère la dotation budgétaire comme une subvention d'équilibre et non comme une compensation des dégrèvements réels, majorés le cas échéant par la garantie de ressources. Cette pratique s'apparente donc au final à un pilotage par la dépense : les ressources allouées sont déconnectées des recettes réellement perçues pour être ajustées au niveau de dépenses prévisionnelles des opérateurs. Preuve en est le PLF 2021 où, pour la première fois, figure une différence entre le montant des dégrèvements prévus (650,6 M€) et le montant de la compensation inscrite (478,2 M€). Il est apparu ainsi sans ambiguïté, dès le stade la LFI et non plus dans le cadre des ajustements de fin de gestion, que la dotation de l'État est sans lien fort avec le niveau réel des dégrèvements constatés et vise simplement à assurer aux opérateurs un niveau de ressources donné. Dans ce contexte, le surcroît de redevance éventuel n'alimente pas le CCF, pour créer par exemple des réserves afin de piloter l'audiovisuel public dans un cadre pluriannuel, mais demeure affecté au budget général. La direction du budget a d'ailleurs indiqué que des annulations avaient été opérées certaines années sur ces crédits.

2.2.4. La pluriannualité des ressources prévues par les COM a très rarement été respectée

Les contrats d'objectifs et de moyens ont été mis en place au début des années 2000³⁴ afin de préciser notamment, pour chaque société de l'audiovisuel public, ses axes prioritaires de développement, ses engagements en matière de création, le montant de ses ressources propres prévisionnelles et des ressources publiques devant lui être affectées. Ces contrats, conclus pour une durée de 3 à 5 ans, sont négociés entre les opérateurs et leur tutelle, puis soumis pour avis à l'ARCOM, ainsi qu'aux commissions des affaires culturelles des deux assemblées parlementaires.

Les contrats d'objectifs et de moyens sont censés offrir aux opérateurs un horizon pluriannuel de mise en œuvre de leur stratégie et une prévisibilité de leurs ressources sur la même durée. Or, la plupart du temps, les engagements pris par l'État n'ont pas été respectés.

Ainsi, sur la période 2011-2022, la somme des montants versés aux sociétés est inférieure de 1,1 Md€ aux engagements initiaux pris par l'État, soit un écart de près de 3%. À titre d'illustration, le « COM 3 » signé par France Télévisions pour la période 2011-2015, prévoyant une hausse des moyens publics de 2 464 M€ en début de période à 2 687 M€ en fin de période, a été remis en cause à mi-parcours : un avenant a été signé pour la période 2013-2015 avec un point d'arrivée à 2 481 M€, soit une quasi stabilité par rapport au point de départ et une baisse de 8 % par rapport à la trajectoire prévue, à appliquer sur une période courte de deux ans à des dépenses de personnel et de programmes notamment, correspondant à des cycles longs. Un COM 4 a été conclu sur la période 2016-2020 et a été remis en cause dès 2018 : l'État a souhaité que l'audiovisuel public mette en œuvre un plan d'économies de 190 M€ par rapport au début de période. Au final, la seule période où l'État a respecté ses engagements fut précisément à compter de 2018, où les dotations allouées se trouvaient à la baisse.

³⁴ Article 15 de la loi n°2000-719 du 1er août 2000 modifiant l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

2.3. Le dispositif actuel présente plusieurs fragilités intrinsèques

2.3.1. Juridiquement, la contribution actuelle comporte des fragilités

Premièrement, les dégrèvements de CAP sont fragiles au regard du principe d'égalité devant l'impôt. Les dégrèvements fondés sur le critère d'âge pourraient être jugés non constitutionnels dès lors que ce critère, pris isolément, est sans rapport avec les facultés contributives des personnes concernées. Ainsi, dans des conditions de revenus et de cohabitation identiques, un contribuable peut être redevable de la CAP s'il a moins de 60 ans et exonéré s'il a plus de 60 ans. De même, le maintien des droits acquis pour les personnes exonérées de CAP en 2004, peut présenter une rupture d'égalité devant la loi. En effet, ces personnes sont, au regard de la CAP due au titre de l'année, dans une situation identique à celle de personnes n'ayant pas été exonérées de CAP en 2004, tout en bénéficiant d'un traitement différent. Le législateur étant libre de revenir, pour l'avenir, sur une exonération qu'il a pu accorder à une catégorie de contribuables, aucune raison d'intérêt général ne semble justifier cette différence de traitement.

Deuxièmement, l'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à la CAP, qui permet notamment aux sociétés d'audiovisuel public d'être hors champ de la taxe sur les salaires (cf. annexe VII), ne trouve pas d'assise juridique dans la directive TVA. En effet, il n'existe pas de rapport juridique entre les sociétés d'audiovisuel public et les redevables de la CAP à travers lequel des prestations réciproques seraient échangées. En outre, l'obligation d'acquitter la CAP ne résulte pas de la fourniture d'un service dont elle constituerait la contrepartie, mais uniquement de la détention d'un téléviseur et cela, indifféremment de l'utilisation qui en serait faite. Par ailleurs, il n'y a pas non plus de rapport juridique entre ces entités et le versement par l'État de ces concours financiers par lequel des prestations réciproques seraient échangées. Le versement par l'État ne constitue dès lors pas la contrepartie de services fournis par ces entités à l'État mais seulement un mode de financement de leurs missions confiées par la loi. La CJUE a tenu ce raisonnement dans un cas similaire concernant la redevance audiovisuelle tchèque.

2.3.2. La CAP prend peu en compte les facultés contributives

La répartition du paiement de la CAP selon les déciles de revenu fiscal de référence (RFR) est peu progressive et déconnectée des usages. Ainsi, parmi les 23 millions de foyers payant la CAP en 2020, 4,1 % appartiennent au premier décile de revenu fiscal de référence (RFR) par part, 6,5 % au deuxième, 8,5 % au troisième, 10,2 % au quatrième, puis 11,3 % à chacun des déciles suivants (cf. annexe VI). **La moitié la plus pauvre de la distribution paie 41,8 % du produit de la CAP et la moitié la plus riche 58,2 %.** La CAP apparaît ainsi comme un prélèvement fortement dégressif.

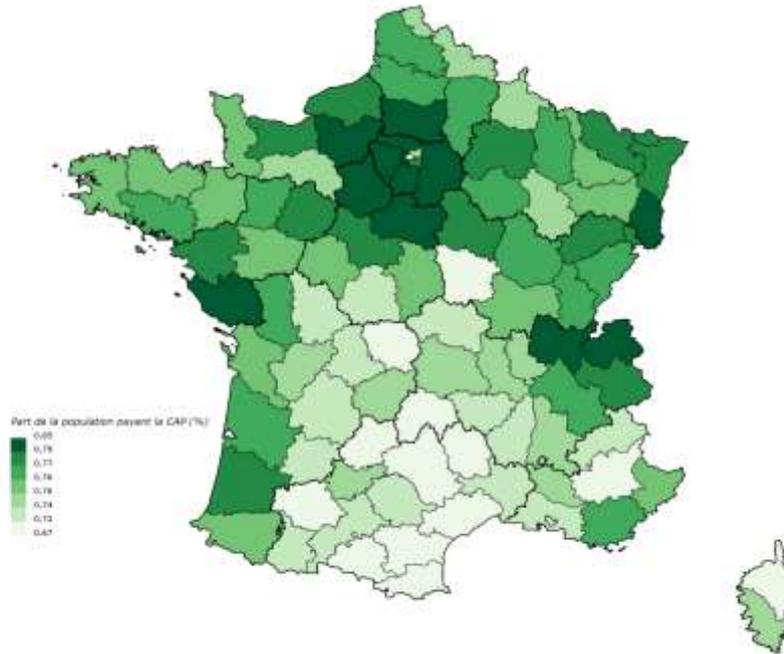
Les dégrèvements ne viennent corriger que partiellement cette dégressivité du taux moyen de CAP alors même que 16% des foyers sont dégrévés, taux élevé par rapport à nos voisins européens. Ils bénéficient en priorité aux foyers aux plus faibles revenus avec 78,6 % des foyers dégrévés appartenant aux trois premiers déciles de RFR. Il convient toutefois de souligner que ces dégrèvements ne sont pas répartis uniformément au sein des foyers à faibles revenus **puisque l'âge moyen des foyers dégrévés est de 68 ans en 2020.** Cela s'explique par la construction des critères de dégrèvements qui favorisent les personnes âgées de plus de 60 ans.

Ces caractéristiques se retrouvent sur la carte qui représente la part des foyers payant la CAP (cf. graphique 8). En moyenne, 76% des foyers paient la CAP mais les écarts sont importants : en France métropolitaine, les moyennes départementales vont de 67 % à 85 %. Les deux départements où la part des ménages payant la CAP est la plus faible sont Paris et la

Rapport

Creuse avec 67%. Paris est illustratif des cœurs de métropoles où les foyers sans TV sont fréquents, et la Creuse, des départements ruraux où les ménages âgés modestes sont particulièrement nombreux à bénéficier des exonérations. A contrario, les départements jeunes comptent peu de personnes éligibles aux dégrèvements et peu de foyers n'ayant pas de téléviseurs. Les départements de la grande couronne parisienne sont ceux avec le taux de ménages payant la CAP le plus élevé : 85% dans les Yvelines, la Seine-et-Marne et l'Essonne.

Graphique 8 : Part de la population payant la CAP par départements



Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des données de la DGFIP.

2.3.3. Le maintien de la CAP en l'état viendrait amputer les économies de gestion attendues par la DGFIP suite à la suppression de la taxe d'habitation

La CAP génère de lourds travaux de gestion en amont de son recouvrement, décrits en annexe II. La loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004 a adossé, à partir de 2005, la CAP des particuliers à l'assiette de la taxe d'habitation (TH) due par les personnes physiques au niveau de chaque foyer et a ainsi permis d'importantes économies de gestion sur le recouvrement de la CAP.

Avec la suppression de la TH sur les résidences principales, **la DGFIP estime à 1 000 le nombre d'ETP dans les services des impôts des particuliers (SIP) qui pourraient être rendus ou redéployés au titre des travaux. La suppression de la CAP permettra de mener à terme ce processus.**

2.3.4. La réforme de la CAP est à l'ordre du jour depuis plusieurs années

À travers l'évolution de son assiette, sa construction juridique ou encore ses modalités de gestion, la CAP présente des fragilités intrinsèques. Au cours des dernières années, plusieurs rapports, principalement parlementaires, ont d'ailleurs traité de la réforme de la contribution à l'audiovisuel public. Sur cinq rapports³⁵, quatre se prononçaient en faveur d'une contribution universelle déconnectée de tout fait générateur.

Les réformes ont buté sur la difficulté de construire un nouvel impôt sans revenir sur des exonérations qui bénéficient largement aux personnes âgées modestes, ni faire contribuer les jeunes particulièrement nombreux à ne pas payer la CAP car ils n'ont pas de téléviseur.

3. L'existence d'un audiovisuel public fort est une spécificité européenne, même si la diversité des modèles progresse en lien avec les réformes engagées ou en cours

3.1. La force de l'audiovisuel public, une spécificité européenne

En Europe, le service public audiovisuel s'est développé en s'appuyant dès l'origine sur le financement par une redevance. Les médias privés sont arrivés dans un second temps, ce qui marque une vraie différence avec les pays anglo-saxons (États-Unis, Canada, Nouvelle Zélande), où l'audiovisuel privé est dominant dès l'origine. L'existence de l'Union européenne de radiodiffusion (UER) basée à Genève et désormais étendue à l'Europe orientale et au bassin méditerranéen, traduit cette spécificité européenne.

C'est ainsi qu'aujourd'hui la part d'audience des télévisions publiques dans les pays du Nord et de l'Ouest de l'Europe varie entre 31% en France et 66% au Danemark alors qu'elle est de 2% aux États-Unis, de 5% au Canada et de 10% en Nouvelle-Zélande³⁶.

Cette différence s'explique largement par les écarts existant au niveau des financements publics compris en 2016, entre 67 dollars aux Pays-Bas et 177 dollars en Norvège par habitant contre 3 dollars aux États-Unis et 30 au Canada.

3.1.1. Un cadre commun qui a longtemps marqué l'audiovisuel public en Europe...

La mission a largement utilisé l'étude comparative internationale réalisée par les services de la DG Trésor avec l'appui des services culturels dans notre réseau diplomatique européen (Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse) qui est présentée en annexe V.

³⁵ Rapport d'information sur le financement de l'audiovisuel public en 2015, fait au nom de la commission de la culture du Sénat, par M. André Gattolin et M. Jean-Pierre Leleux, sénateurs ; rapport d'information déposé par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale sur une nouvelle régulation de la communication audiovisuelle à l'ère numérique présenté par Mme Aurore Bergé, députée ; avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2018 par Mmes Frédérique Dumas et Béatrice Piron, députées ; rapport d'information sur l'avenir de l'audiovisuel public en 2018, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat sur l'avenir de l'audiovisuel public par Mme Catherine Morin-Desailly.

³⁶ In "Public media autonomy and accountability : best and worst policy practices in 12 leading democracies" publié le 26 septembre 2015 par Rodney Benson et al. dans l'International Journal of communication.

Rapport

L'audiovisuel public des pays d'Europe occidentale s'est longtemps organisé sur un modèle articulé autour des éléments suivants :

- ◆ des missions larges recouvrant une **information impartiale visant à permettre un débat démocratique apaisé**, ainsi qu'un soutien à la création, une volonté de rayonnement de la culture nationale à l'international, et un soutien aux langues et aux cultures locales ;
- ◆ **un financement reposant historiquement sur une redevance** ;
- ◆ **un souci d'indépendance vis-à-vis de l'État** reposant sur des garanties et un financement *ad hoc*. En particulier, plusieurs pays disposent de garanties constitutionnelles (Allemagne, Royaume-Uni, Suisse). Les pays scandinaves disposent de constructions très protectrices pour l'audiovisuel public avec en particulier des engagements financiers pluriannuels contraignants. Enfin, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas ont défini dans la loi les garanties apportées à leur audiovisuel public. L'importance de l'audiovisuel public est donc corrélée au niveau de protection de son indépendance.

Au Royaume-Uni, l'indépendance de la BBC est garantie par sa Charte royale, à valeur constitutionnelle, qui est révisée tous les dix ans³⁷. Son article 3 prévoit que la BBC doit être indépendante dans tous les champs d'exercice de sa mission et dans la défense de l'intérêt public, notamment au regard de ses décisions éditoriales³⁸. L'article 20 charge le directoire de l'entreprise de faire respecter et de protéger l'indépendance de la BBC³⁹.

En Allemagne, la loi fondamentale de 1949 garantit la liberté d'information. Son article 5 dispose : « *La liberté de la presse et la liberté d'informer par la radio, la télévision et le cinéma sont garanties. Il n'y a pas de censure* ». Le Tribunal constitutionnel fédéral veille à protéger l'exercice de cette liberté⁴⁰. L'indépendance de l'audiovisuel public est garantie par le traité sur les médias qui fixe son organisation et son système de gouvernance. De plus, les compétences et missions spécifiques à l'ARD et la ZDF sont régies par le traité d'État signé entre les Länder et les établissements. Enfin, l'indépendance des médias de service public est garantie, au plan financier, par l'existence d'une commission pour l'évaluation des besoins financiers (cf. infra).

Dans les pays du Nord de l'Europe, la tradition de consensus politique permet d'assurer cette indépendance, même si celle-ci est contestée par les partis populistes qui mettent en cause la neutralité du service public audiovisuel :

- ◆ **en Finlande**, l'indépendance de la société publique est garantie par une loi spécifique. Son conseil d'administration est nommé directement par le Parlement, tous les partis représentés ayant ainsi leur mot à dire ;

³⁷ La dernière révision a eu lieu en 2017. Désormais sa durée est passée à onze ans au lieu de dix, afin de dissocier son calendrier des échéances électorales.

³⁸ « The BBC must be independent in all matters concerning the fulfilment of its Mission and the promotion of the Public Purposes, particularly as regards editorial and creative decisions, the times and manner in which its output and services are supplied, and in the management of its affairs. »

³⁹ « In accordance with article 3 (independence of the BBC), each member of the Board must at all times uphold and protect the independence of the BBC including by acting in the public interest, exercising independent judgement and neither seeking nor taking instructions from Government Ministers or any other person. »

⁴⁰ Dans son arrêt rendu en 1961 (considéré comme la « Grande charte » de l'audiovisuel), il en a explicité la portée : « L'art. 5 de la Loi fondamentale contient plus que le simple droit fondamental individuel du citoyen au respect, de la part de l'État, d'un champ de liberté au sein duquel il peut exprimer librement son opinion. Il garantit en particulier l'autonomie de la presse en tant qu'institution... La radiodiffusion appartient, au même titre que la presse, aux moyens modernes de communication de masse indispensables qui influent sur l'opinion publique et contribuent à la former. La radiodiffusion est plus qu'un simple « medium » dans la formation de l'opinion publique, elle en est bien plutôt un « facteur » éminent ».

Rapport

- ◆ **en Norvège**, la loi sur le soutien financier aux médias de 2020 donne un cadre pluriannuel au financement de l'audiovisuel public : les subventions budgétaires sont versées à la NRK⁴¹ pour une durée de quatre ans ;
- ◆ **en Suède**, le financement de l'audiovisuel public, assuré par une taxe individuelle sur les revenus, est attribué pour une durée, fixée dans une charte, qui a été portée de 6 à 8 ans.

3.1.2. ... et des niveaux de financement variés qui aboutissent à des différences importantes en matière d'audience

Le niveau de financement public exprimé en euros par habitant, varie dans un rapport qui va de 1 à 8 en 2020, de 21 € par habitant en Espagne à 165 € par habitant en Suisse.

Ces différences de niveau de financement se reflètent sur les niveaux d'audience. Le Danemark, la Suisse, le Royaume-Uni, et l'Allemagne ont des parts de marchés supérieures à 50 % pour leurs télévisions publiques tandis qu'en Finlande, en Suède, en France, en Italie et aux Pays-Bas, elles sont comprises entre 30 % et 45 %. Enfin, en Espagne, la télévision publique n'a qu'une part d'audience limitée à 15 %.

3.2. Des réformes importantes depuis les années 2000 ont contribué à morceler l'audiovisuel public européen...

Depuis le début des années 2000, le développement de modes de réception alternatifs à la télévision, surtout chez les jeunes générations, et la contestation de la redevance, voire de l'audiovisuel public, ont conduit plusieurs pays à introduire des réformes visant en général à élargir le nombre des contribuables et à réduire le montant unitaire dans un contexte de maîtrise des dépenses en faveur de l'audiovisuel public. Ces réformes ont contribué à fragmenter un paysage européen où la redevance était dominante.

Trois tendances principales se dégagent :

- ◆ Le maintien d'un lien avec un appareil de réception.

En 2005, le Royaume-Uni a engagé une réforme de la redevance qui rend redevable toute personne qui regarde ou enregistre des contenus depuis un téléviseur, un ordinateur, une tablette, un téléphone portable ou tout autre appareil permettant de regarder la télévision ou qui télécharge ou regarde des programmes de la BBC sur son application iPlayer.

L'Italie a conservé le lien entre la redevance et la possession d'un téléviseur **mais le recouvrement a été adossé au paiement de la facture d'électricité en 2016**. Cette réforme a permis de réduire le montant nominal de 113,5€ à 90€ et d'améliorer les recettes.

- ◆ Un financement universel.

L'Allemagne a fait le choix en 2013 d'une taxe universelle par logement, indépendante de la détention ou non d'un moyen d'accès aux émissions de l'audiovisuel public. La Suisse a suivi en 2018 une voie proche à la suite d'un débat sur l'intérêt même de conserver un audiovisuel public, tranché par un référendum.

La Finlande puis la Suède ont opté pour des contributions universelles payées par tous les adultes et proportionnelles aux revenus mais plafonnées respectivement à 163 € et 126 € par adulte et par an.

⁴¹ NRK (*Norsk rikskringkasting AS*) est une société anonyme détenue entièrement par l'État.

Rapport

- ◆ Une budgétisation.

En 2000, le gouvernement néerlandais a supprimé la redevance, faisant financer l'audiovisuel public par le budget de l'État. Cette décision a été accompagnée par un engagement de financements pluriannuels et par des règles d'indexation sur l'évolution du coût de la vie et du nombre des ménages. Toutefois, le niveau de financement public par habitant est aujourd'hui inférieur dans ce pays à celui qui prévaut en Allemagne, au Royaume-Uni ou même en France.

En 2018, le Danemark qui bénéficiait d'un audiovisuel public important grâce à une redevance élevée (330€ par foyer) et donc très impopulaire a fait le choix d'introduire progressivement une budgétisation du financement de l'audiovisuel public accompagnée par une réduction des crédits d'environ 20% entre 2019 et 2023. Cette réforme décidée en 2018 par un gouvernement de centre droit soutenu par l'extrême droite a suscité des débats dans le pays mais a néanmoins été confirmée par le gouvernement social-démocrate élu en 2020. Toutefois, l'ampleur des économies a été revue à la baisse et l'adoption par le Parlement d'accords pluriannuels contraignants précisant pour plusieurs années le niveau de ressources de lui permettent d'exercer ses missions de manière indépendante. En effet, l'accord pour 2019-2023 précisent que « *Les parties contractantes s'engagent à respecter le contenu de l'accord pendant toute la durée de celui-ci, et chacune d'elles dispose d'un droit de veto sur les modifications apportées à celui-ci.* ». La Norvège qui avait une organisation proche de celle du Danemark dans ce domaine, a adopté une réforme assez semblable même si elle ne comporte pas de phase transitoire.

Plusieurs pays envisagent des réformes notamment l'Italie où l'adossement de la redevance à la facture d'électricité va être réformé pour des raisons juridiques mais aussi le Royaume-Uni où la BBC fait l'objet d'attaques importantes. **La réforme mise en œuvre en France sera donc regardée avec intérêt par nos voisins européens. La proposition de la Commission sur la loi sur la liberté des médias suscitera également des débats dans ce contexte (cf. infra).**

3.3. Dans un monde marqué par le renouveau des tensions, nos concurrents renforcent leur audiovisuel extérieur alors que les moyens des opérateurs français stagnent

Depuis une dizaine d'années, la Russie et la Chine ont fait émerger des médias internationaux plurilingues à vocation mondiale, ciblant notamment les zones d'influence prioritaire de la France : l'Afrique et le Moyen-Orient ainsi que l'Europe (Cf. partie 1.2.3).

Nos partenaires européens ont également renforcé leur audiovisuel public extérieur au cours des dernières années.

La BBC dispose d'une chaîne d'information en continu financée par la publicité BBC News qui couvre 281 millions de personnes dans 200 pays, et BBC World Service, réseau de radios en 40 langues financé par la redevance et une subvention du ministère des affaires étrangères et du développement britannique. Les missions, priorités et objectifs de BBC World Service sont décidés par la BBC et le ministère des affaires étrangères et du développement britannique, tout en préservant l'indépendance éditoriale et managériale du groupe. D'après le plan annuel de la BBC, le budget de BBC World Service devrait être de 429 M€ en 2022/23, en hausse de 9% par rapport à l'année précédente.

Rapport

En Allemagne, la Deutsche Welle (DW), service international de télédiffusion de l'Allemagne, diffuse des émissions de radio par ondes courtes, internet et satellite en 30 langues ainsi que des programmes de télévision en quatre langues (anglais, allemand, arabe et espagnol). Contrairement aux autres médias publics allemands, DW est de la compétence du gouvernement fédéral et financé par le budget fédéral à hauteur de 391 M€ en 2021 (en hausse de 40% par rapport à 2013).

Pour mémoire, France Media Monde et TV5Monde disposent respectivement de 254 M€ et 76 M€, soit 350 M€ en 2022, montant globalement stable depuis 2008. La subvention de France Media Monde est aujourd'hui inférieure de 35% à celle de la Deutsche Welle et de 40% par rapport à celle de BBC World Service. Si l'on ajoute la dotation de TV5Monde, l'écart est ramené respectivement à 10% et à 17%.

3.4. Quels enseignements tirer pour la France de cette mise en matière de gouvernance?

Au vu de l'expérience de nos voisins européens, plusieurs outils mis en œuvre semblent particulièrement adaptés à la situation française.

L'Allemagne dispose d'une commission pour la détermination des besoins financiers des sociétés de l'audiovisuel public (KEF) qui joue un rôle d'intermédiaire entre la puissance publique et les sociétés (cf. *infra* 4.2.3.).

L'audiovisuel public suédois est sous la tutelle d'une fondation en charge de la nomination des dirigeants des sociétés de l'audiovisuel public et du suivi de la mandature. Le conseil d'administration de la fondation comprend des membres nommés par les partis représentés au parlement pour 8 ans et renouvelés par moitié. Le président est en poste pour 4 ans. Ce dispositif garantit une certaine stabilité par rapport à des législatures de 4 ans et permet à la fondation de jouer un rôle d'intermédiaire entre le gouvernement et les dirigeants de l'audiovisuel public.

Le Royaume-Uni dispose de conseils des auditeurs qui garantissent une prise en compte des attentes du public dans leur diversité. Ainsi, la charte de la BBC crée des conseils des auditeurs consultés sur ses performances dans l'atteinte de ses objectifs publics. **Ces conseils doivent publier un rapport annuel évaluant la manière dont la BBC répond aux besoins des contribuables.** Cette obligation a permis à la BBC de mieux répondre aux attentes des citoyens et contribue pour beaucoup à sa popularité qui explique sa capacité de résistance à des attaques régulières.

4. L'annonce de la suppression de la CAP par le Président de la République et les engagements qu'il a pris lors de la campagne limitent le nombre de scénarios de financement de l'audiovisuel public et nécessitent des garanties accrues pour assurer son indépendance et la prévisibilité de ses ressources

4.1. L'absence d'un prélèvement dédié limite les options de financement possibles

4.1.1. La première phase des travaux sur le remplacement de la CAP avait conduit la mission à se concentrer sur deux scénarios principaux d'évolution de la CAP des particuliers

Dans la première phase de ses travaux, la mission a recherché un mode de financement alternatif à la CAP sans envisager la possibilité d'une budgétisation. Elle n'a pu finaliser les travaux mais elle a d'emblée écarté l'option d'élargissement de l'assiette à l'ensemble des supports permettant de recevoir l'audiovisuel public car 99,5 % des foyers possèdent au moins un écran⁴² (téléviseur, ordinateur, smartphone ou tablette). Ces foyers se seraient trouvés assujettis à la CAP, entraînant des enjeux de vérification et de contrôle apparaissant disproportionnés pour exempter au final 0,5 % des foyers.

Des simulations ont néanmoins été conduites sur deux grandes options :

- ◆ un scénario universel par foyer qui conserve l'assiette du foyer TH et le principe d'un prélèvement forfaitaire ;
- ◆ un scénario universel proportionnel aux revenus faisant évoluer la CAP vers un prélèvement proportionnel au revenu.

Ces travaux n'ont pas été menés à leur terme : l'ensemble des résultats intermédiaires de ces simulations sont donnés en annexe VI.

4.1.2. En l'absence d'un prélèvement dédié, demeurent deux options : l'affectation d'une fraction d'impôt existant ou un financement par le budget de l'État

La suppression de la CAP des particuliers représente une simplification, cohérente avec la celle de la taxe d'habitation. Elle permet des économies de gestion importantes (environ 1000 ETP) et met un terme à un impôt fortement régressif (cf. partie 2). **Elle prive toutefois le budget de l'État d'une recette nette de plus de 3 Md €.**

⁴² Données issues de l'enquête *Home Devices* de Médiamétrie sur l'ensemble des foyers français au quatrième trimestre 2021 cohérentes avec les données 2019 de l'Insee dans l'enquête Statistiques sur les ressources et conditions de vie également recueillies par la mission.

4.1.2.1. L'affectation d'une fraction d'impôt existant

Ce scénario figurait dans la lettre de mission. Les deux impôts des particuliers présentant un rendement suffisant pour remplacer la CAP sont la TVA (92,4 Md€ en 2021) et l'IR (77 Md€ en 2021)⁴³. La mission n'a pas recueilli de données permettant de choisir entre ces deux options. Les ressources de l'IR ou de la TVA ont à long terme un dynamisme effectif similaire à celui du PIB et suivent la même volatilité. Le produit de la TVA est d'ores et déjà partagé entre l'État, les collectivités territoriales et la sécurité sociale.

Cette option présente certains avantages car **elle permet de limiter les changements par rapport à la situation existante** :

- ◆ le financement de l'audiovisuel public demeurerait traité dans la partie recettes de la loi de finances. Il ne serait pas soumis à la norme de dépenses et ne s'inscrirait pas directement dans le champ des arbitrages de ces dernières. En outre, l'inscription de crédits en dépenses vaut uniquement autorisation maximale, là où l'affectation d'un produit revêt un caractère certain une fois votée ;
- ◆ le mécanisme actuel de garantie de ressources (cf. partie 2.2.3) pourrait être maintenu par le plafonnement de la fraction de taxe affectée, avec un complément par le budget de l'État en cas de rendement inférieur au niveau prévu⁴⁴ ;
- ◆ le compte de concours financier (CCF) n° 903-60 pourrait être également maintenu et devenir le réceptacle de cette fraction⁴⁵.

Tous ces aspects constituent des différences notables avec un financement direct par le budget de l'État. Il faut également ajouter que le maintien d'une taxe affectée serait vraisemblablement perçu par les sociétés et les acteurs du secteur comme plus protecteur, et donc plus acceptable, qu'un financement budgétaire direct.

Le changement majeur par rapport à la situation existante **est la disparition du prélèvement exclusivement dédié**, et donc insusceptible d'être affecté à un autre objet que l'audiovisuel public.

Pour les finances publiques, les différences avec la CAP actuelle, ou avec un financement par le budget de l'État, seraient en réalité faibles, dès lors que l'on conserverait un pilotage par la dépense, tel que fixé par le COM, et non par la recette.

⁴³ Estimations révisées des recettes de l'État pour 2021, projet de loi de finances pour 2022.

⁴⁴ Il serait toutefois adapté par rapport à la situation actuelle, dans la mesure où il n'y aurait plus dégrèvements et donc plus de limite de compensation de ceux-ci. Ainsi, le 3 du VI de l'article 46 de la loi de finance pour 2006 prévoirait que si les encaissements nets de la fraction d'impôt dédiée et, le cas échéant, de la CAP des professionnels sont inférieurs à un montant à actualiser chaque année en loi de finances correspondant à la dotation globale devant être affectée à l'audiovisuel public, le budget général de l'État prendrait en charge la différence pour atteindre ce montant.

⁴⁵ En effet, à la différence des comptes d'affectation spéciale (CAS), les ressources affectées à un CCF ne doivent pas nécessairement être en relation directe avec les dépenses concernées. Le support du CCF se justifie par ailleurs par la nécessité de pouvoir verser des avances dès janvier, alors que les ressources affectées ne peuvent être versées qu'après leur recouvrement en fin d'année (c'était le cas pour la CAP, mais ce le serait aussi en cas d'affectation à l'audiovisuel public en année N d'une fraction de TVA ou d'impôt sur le revenu de cette même année). Le VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006 devrait être modifié pour que les recettes du compte comprennent le produit de la fraction d'impôt dédiée et celui de la CAP des professionnels si celle-ci est maintenue, mais plus les dégrèvements, lesquels n'auraient plus lieu d'être. La référence aux frais d'assiette et de recouvrement de la CAP (XI de l'article 1647 du CGI) devrait être remplacée par celle utilisée pour l'impôt sur le revenu ou la TVA.

Rapport

La modification⁴⁶ de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) en décembre 2021 prévoit des dispositions complémentaires à l'article 2 et notamment un II, ainsi rédigé : « *Les impositions de toutes natures ne peuvent, sous les mêmes réserves, être affectées à un tiers autre que ceux mentionnés au premier alinéa du présent II [c'est-à-dire les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale] et leur affectation ne peut être maintenue que si ce tiers est doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées.* »

Même si la teneur du lien avec les missions de service public confiées n'est pas précisément caractérisée, il semble difficile de considérer qu'un tel lien existerait entre l'IR ou la TVA et les missions de service public confiées aux sociétés d'audiovisuel public. Il est prévu que cette disposition entre en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2025. Elle ne fait donc pas obstacle à un mécanisme d'affectation d'une fraction d'IR ou de TVA pour les exercices 2023 et 2024.

4.1.2.2. *Le financement par le budget de l'État*

Ce scénario modifierait profondément la situation actuelle, dans le sens d'une « normalisation » de l'audiovisuel public. Le changement serait toutefois relatif, dans la mesure où le niveau de la CAP fait déjà l'objet d'un arbitrage annuel. Mais, sans autre disposition, **il conduirait à inclure la mission « audiovisuel public » dans la norme de dépense et dans la mécanique annuelle d'arbitrage des crédits en dépense.** Il soumettrait également le secteur aux mécanismes de régulation infra-annuelle : mise en réserve automatique des crédits en début d'exercice (gel) et propositions d'annulation le cas échéant. Certes, cela irait dans le sens du renforcement de l'universalité du budget de l'État, préconisé notamment par la Cour des comptes dans son dernier rapport de 2020 sur la gouvernance des finances publiques.

Ce scénario n'a toutefois été proposé par aucun des rapports rédigés ces dernières années sur le financement de l'audiovisuel public.

Outre la fragilité juridique de ce scénario développée *infra*, plusieurs risques peuvent être pointés :

- ◆ un risque de volatilité des financements, là où la CAP constituait un socle stable. Les dirigeants des sociétés d'audiovisuel public sont unanimes pour demander de la visibilité pour le pilotage de leurs entreprises ;
- ◆ un risque d'attrition si l'on se réfère aux exemples de l'Espagne et des Pays-Bas dont le niveau de financement de l'audiovisuel public est très décroché par rapport aux autres grands pays européens (cf. partie 3), ou au Danemark où la décision de budgétisation s'accompagne également d'une réduction des financements publics ;
- ◆ un risque d'incitation à l'augmentation du recours à la publicité ;
- ◆ un risque d'être perçu comme un média d'État et non comme un média de service public, ce qui aurait un impact particulièrement fort pour l'audiovisuel extérieur et sa crédibilité ;
- ◆ enfin, un risque d'atteinte à l'indépendance éditoriale des sociétés d'audiovisuel public. Une émission ayant déplu pourrait ainsi se traduire plus facilement par une pression financière. La simple possibilité de ce type d'interventions peut suffire à créer des phénomènes d'auto-censure.

⁴⁶ Loi organique n°2021-1836 du 28 décembre 2021.

Rapport

Un scénario de budgétisation implique de créer une nouvelle mission budgétaire. L'article 20-II de la LOLF prévoit que chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission et que leurs crédits sont spécialisés par programmes créés en loi de finances, lesquels constituent l'unité de spécialité des crédits. Il existe donc, par combinaison de l'article 20-II de la LOLF et du VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006, une mission correspondant à l'intitulé du CCF n° 903-60 à savoir « Avances à l'audiovisuel public », dont l'ordonnateur principal est le ministre chargé du budget. Cette mission se décompose en six programmes, correspondants chacun à une entité de l'audiovisuel public, avec comme responsable de programme le directeur général des médias et des industries culturelles.

Dans un scénario de budgétisation, il conviendrait, en loi de finances comme le requiert l'article 7 de la LOLF, de supprimer le VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006⁴⁷ et de créer une mission au sein du budget de l'État, reprenant les mêmes programmes. Le ministre compétent serait en revanche le ministre de la culture.

Dans ce scénario comme dans celui de l'affectation d'une fraction d'impôt existant, les dispositions du CGI relatives à la CAP des particuliers (et, le cas échéant, à celle des professionnels) et celles y faisant référence, devraient être abrogées.

4.2. La mise en œuvre des engagements du Président de la République impose de conforter l'indépendance financière de l'audiovisuel public garantie constitutionnellement et conventionnellement

4.2.1. Le Président de la République s'est engagé à supprimer la CAP dès 2022 tout en protégeant l'indépendance de l'audiovisuel public

Le programme du Président de la République réélu le 24 avril 2022 comporte la suppression de la contribution à l'audiovisuel public. Lors d'une interview accordée à France Inter le 22 avril 2022, le Président a réaffirmé son attachement à l'indépendance du service public audiovisuel tout en précisant que, dans la mesure où le rendement de la redevance était d'ores et déjà complété par des dotations budgétaires, le système actuel de financement ne garantissait pas son indépendance. Il a évoqué un système « plus protecteur » fondé sur « un budget avec de la visibilité pluriannuelle » qui « ne donne pas lieu à la régulation budgétaire dans l'année par le Gouvernement », en citant le Conseil constitutionnel.

Ces engagements ont été réaffirmés lors du Conseil des ministres du 11 mai 2022, dont le compte-rendu précise que : « (...) *des mesures seront soumises au Parlement dans la foulée des élections législatives pour renforcer encore la protection du pouvoir d'achat des Français (...) : la contribution à l'audiovisuel public sera supprimée de manière pérenne dès cette année et le financement de l'audiovisuel public sera assuré dans le respect de l'objectif à valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des médias. La suppression de cet impôt rendra du pouvoir d'achat à hauteur de 138 euros par an (chiffrage pour la France métropolitaine) à près de 23 millions de foyers redevables.* ».

Tous les interlocuteurs de la mission s'accordent à dire, tant du côté de l'État que des opérateurs, que l'un des enjeux principaux de la réforme de la redevance est d'offrir de la prévisibilité et de la fiabilité dans un cadre pluriannuel, afin de permettre une gestion et une mise en œuvre efficaces de la stratégie décidée pour l'audiovisuel public.

⁴⁷ De même, la référence au CCF dans l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 devrait être abrogée.

4.2.2. L'indépendance de l'audiovisuel public est protégée en Europe et en France y compris dans sa dimension financière

La recherche en sciences de la communication et des médias met en lumière les liens entre le mode de financement des médias publics et la vitalité démocratique. Les travaux des universitaires américains Benson, Powers et Neff⁴⁸ sur la confiance accordée aux médias publics mettent en évidence l'importance de plusieurs facteurs clés : modalités de financement, pluriannualité, existence de chartes protégeant l'indépendance des médias, autonomie des organes de régulation et force des liens des médias avec leurs publics. Au terme d'une étude portant sur 33 pays⁴⁹, les chercheurs américains Neff et Pickard montrent qu'un financement pluriannuel, combiné à des protections juridiques permettant d'assurer l'indépendance politique et économique des médias de service public, sont positivement corrélés avec la santé démocratique des pays étudiés. Ces principes trouvent une traduction juridique dans la protection de l'indépendance de l'audiovisuel public au niveau conventionnel et constitutionnel.

4.2.2.1. Un principe protégé conventionnellement en Europe

Le corpus de textes européens confère à l'indépendance des médias de service public une importance vitale pour la démocratie.

Le cadre européen en matière de réglementation des médias de service public a été fixé en 1999 par le protocole d'Amsterdam (protocole n°29 annexé au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE). Les parties contractantes y rappellent que « *la radiodiffusion de service public dans les États membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias* ». La Commission a précisé ce cadre dans une communication de 2009⁵⁰ qui rappelle que « *les garanties de l'indépendance de la radiodiffusion revêtent une importance cruciale, conformément au principe général de la liberté d'expression établi à l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵¹ et à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme⁵², principe général de droit dont le respect est assuré par les juridictions européennes* ».

⁴⁸ Rodney Benson, Matthew Powers, Timothy Neff, « Public Media Autonomy and Accountability : Best and Worst Policy Practices in 12 Leading Democracies », *International Journal of Communication* 11(2017).

⁴⁹ Timothy Neff, Victor Pickard, « Funding Democracy: Public Media and Democratic Health in 33 Countries », *The International Journal of Press/Politics*, December 2021.

⁵⁰ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État (2009/C 257/01).

⁵¹ Article 11 - Liberté d'expression et d'information : 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. 2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés. » (Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, 2016/C 202/02).

⁵² Article 10 - Liberté d'expression : 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. » (Convention européenne des droits de l'homme, version consolidée au 1^{er} août 2021).

La nécessité de garantir l'indépendance des médias de service public est par ailleurs affirmée par plusieurs recommandations du comité des ministres du Conseil de l'Europe⁵³, lesquelles, bien que ne revêtant pas de caractère contraignant pour les États membres, constituent une expression politique et morale forte. Il y est rappelé que l'application de la garantie d'indépendance aux médias de service public est « *vitale* » pour la démocratie⁵⁴.

Ce corpus rappelle que la prévisibilité du financement des médias de service public et l'adéquation des moyens alloués aux missions confiées sont constitutives de leur garantie d'indépendance.

Le protocole d'Amsterdam cité *supra* prévoit que le financement des médias de service public demeure de la compétence des États membres. Si les institutions européennes sont jusqu'à présent restées peu prescriptives en matière de financement de l'audiovisuel public, elles émettent toutefois des recommandations à l'attention des États membres.

La Commission européenne, qui obéit aux principes de proportionnalité et de subsidiarité, est guidée par la volonté de n'être ni intrusive, ni prescriptive. Cependant, dans le contexte d'accroissement des interventions de certains gouvernements sur les médias de service public notamment en Hongrie, en Pologne ou en Slovénie, elle entend éviter que leur mode de financement ne soit utilisé comme un levier de pression politique. Elle envisage, à cette fin, d'établir un corpus de grands principes communs appelés à guider l'action des États membres. C'est dans cette perspective que s'inscrit **l'Acte sur la liberté des médias** (*Medias Freedom Act*) **en cours d'élaboration**⁵⁵, qui vise à « *garantir l'indépendance et l'intégrité du marché des médias et à renforcer la gouvernance des médias de service public* »⁵⁶, et pourrait contenir des dispositions sur le financement des médias de service public.

Le cabinet de la Commissaire Jourova étudie la possibilité d'inscrire dans l'Acte sur la liberté des médias la notion de prévisibilité suffisante des ressources des médias de service public, conçue comme une garantie d'indépendance et envisage à cet égard de s'inspirer **des standards fixés par le Conseil de l'Europe** dans la recommandation de 1996 concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion⁵⁷. Cette recommandation énonce les critères qui permettent de respecter « *le principe selon lequel les États membres s'engagent à maintenir et, si nécessaire, à établir un cadre de financement sûr, approprié et transparent garantissant aux organismes de radiodiffusion de service public les moyens nécessaires à l'exécution de leurs missions* ». La mise en œuvre de ce principe d'indépendance prend différentes formes selon les États (cf. partie 3).

⁵³ Recommandation CM/Rec(2007)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias (adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2007) ; Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information (adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2007) ; Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public.

⁵⁴ « Les États membres devraient adopter les mécanismes nécessaires pour garantir l'indépendance des organisations de médias de service public qui est vitale pour la sauvegarde de leur indépendance éditoriale et pour leur protection face au contrôle d'un ou de quelques groupes politiques ou sociaux. Ces mécanismes devraient être instaurés en coopération avec la société civile. » (Recommandation CM/Rec(2007)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, articles 3.4 et 3.5).

⁵⁵ Le texte doit être présenté à la Commission européenne au troisième trimestre 2022.

⁵⁶ Thierry Breton, Commissaire européen au marché intérieur, cité par Satellifacts, 12 janvier 2022.

⁵⁷ Recommandation R (96) 10 du Comité des Ministres aux États membres concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion (adoptée par le Comité des Ministres le 11 septembre 1996).

4.2.2.2. Un principe qui fait l'objet d'une protection constitutionnelle en France

- ◆ **En France, l'indépendance des médias de service public participe de la mise en œuvre de la liberté de communication des pensées et des opinions, liberté particulièrement protégée⁵⁸ qui découle de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.**

Cette liberté, selon le Conseil constitutionnel, implique en matière audiovisuelle que « *le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuels soit à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent en respectant l'impératif d'honnêteté de l'information* ⁵⁹».

Le Conseil constitutionnel a précisé que « *l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs, qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11, soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions* »⁶⁰.

- ◆ **Le pluralisme et l'indépendance des médias sont des objectifs à valeur constitutionnelle qui doivent être garantis.**

Il appartient au législateur, dans le cadre de la compétence que lui a reconnue le constituant⁶¹, de fixer les règles relatives tant à la liberté de communication, qui découle de l'article 11 de la Déclaration de 1789, qu'au pluralisme et à l'indépendance des médias.

La Constitution ne mentionne pas aujourd'hui l'existence d'un service public audiovisuel. Cependant, **l'existence d'un objectif de valeur constitutionnel impose à l'État, s'il s'est doté d'un audiovisuel public, d'en garantir l'indépendance**, tâche dont la mise en œuvre incombe au législateur.

- ◆ **Le risque existe que le Conseil constitutionnel censure la mise en place d'un financement de l'audiovisuel public par le budget de l'État en lieu et place de la contribution à l'audiovisuel public.**

Sans pouvoir être écarté, **ce risque semble limité, à condition toutefois de mettre en place certaines garanties**. En l'état de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel confère au législateur une importante marge d'appréciation s'agissant de la nature de la ressource appelée à compenser une éventuelle suppression de la CAP, mais lui impose également une certaine prudence.

Le législateur ne semble pas tenu de financer l'audiovisuel public par une imposition qui serait spécifiquement affectée à ce secteur : dans sa décision n° 2009-577 du 3 mars 2009⁶², le Conseil a ainsi précisé qu'aucune exigence constitutionnelle ni organique n'impose au législateur de déroger aux principes d'unité et d'universalité budgétaire en procédant à l'affectation du produit d'une taxe pour financer une mission de service public.

⁵⁸ La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

⁵⁹ Conseil constitutionnel, décision n°2009-577 DC du 3 mars 2009.

⁶⁰ Voir notamment Conseil constitutionnel, décisions n° 86-217 DC du 18 septembre 1986.

⁶¹ Selon l'article 34 de la Constitution, « *la loi fixe les règles concernant... la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* ».

⁶² Voir à propos de la création d'une nouvelle taxe sur les services fournis par les opérateurs de communication électronique mise en place afin de compenser la suppression des recettes publicitaires du groupe France Télévisions, décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, cons. 24.

Rapport

Cependant, dans le considérant 18 de cette même décision, le Conseil indique que l'interdiction de la publicité sur France Télévisions prévue par la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision « *qui a pour effet de priver cette société nationale de programme d'une part significative de ses ressources, doit être regardée comme affectant la garantie de ses ressources, qui constitue un élément de son indépendance* ». Le considérant 19 précise que « *dans le respect de l'indépendance de France Télévisions, il incombera donc à chaque loi de finances de fixer le montant de la compensation financière par l'État de la perte de recettes publicitaires de cette société afin qu'elle soit à même d'exercer les missions de service public qui lui sont confiées.* » De fait, si une compensation significative a bien été prévue en 2009, les lois de finances ont progressivement réduit leur niveau, avant de la supprimer totalement en 2018, sans que le Conseil constitutionnel ne rappelle la réserve d'interprétation qu'il avait posée en 2009, et sans qu'il ne censure ce non-respect de la garantie des ressources telle qu'il l'avait énoncée. Mais dans la mesure où le Conseil constitutionnel n'a pas l'obligation, lorsqu'il est saisi d'un projet de loi, de se saisir d'office d'une disposition, il n'est pas possible d'interpréter son silence à cet égard.

◆ Les garanties d'indépendance doivent être précisées.

Ainsi, une budgétisation du financement de l'audiovisuel public ne serait pas en tant que telle contraire à l'objectif à valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des médias à condition toutefois de préciser la nature des garanties propres à assurer aux entreprises audiovisuelles publiques **un niveau de ressources et une prévisibilité suffisante pour l'exercice des missions de service public qui leur sont confiées.** L'indépendance de l'audiovisuel public doit en effet s'apprécier de manière globale, au regard notamment de l'évolution par rapport à la situation actuelle : dans la mesure où l'attribution à l'audiovisuel public d'une ressource affectée, la CAP, permet un état d'indépendance relative des sociétés de l'audiovisuel public, son remplacement par un autre mécanisme de financement devrait garantir le maintien, voire permettre le progrès, de cette indépendance. Les mesures proposées par la mission ont notamment pour vocation de concrétiser cette garantie.

Même si le financement par une fraction d'impôt existant s'écarterait moins de la situation actuelle, la possibilité d'une censure ne semble pas non plus pouvoir être exclue et la mission considère que ce scénario devrait s'accompagner des mêmes garanties qu'un financement par le budget de l'État.

4.2.3. La réforme du financement de l'audiovisuel public doit prendre en compte trois piliers de l'indépendance financière que sont l'adéquation des ressources aux missions, la prévisibilité des ressources et l'absence de gel infra-annuel

4.2.3.1. Assurer un niveau de ressources adapté aux missions en instaurant une commission indépendante chargée d'expertiser les moyens dont l'audiovisuel public doit disposer

L'indépendance financière de l'audiovisuel public est notamment garantie lorsque ses ressources sont proportionnées à ses missions. Tel n'est pas le cas lorsque les moyens alloués suivent une norme forfaitaire et horizontale de dépenses publiques, que s'y applique la régulation budgétaire infra-annuelle, ou que sont remises en cause les trajectoires financières des COM en cours d'exécution sans révision des missions associées. Une procédure d'expertise sincère, transparente, contradictoire et approfondie de la trajectoire des opérateurs paraît dès lors la meilleure pratique.

Rapport

Cette procédure peut associer les autorités de régulation de l'audiovisuel, dont bon nombre sont consultées chez nos voisins européens, ou des structures *ad hoc* regroupant de fortes compétences techniques. L'UER, dans son document de doctrine intitulé « Principes de financement des médias de service public », énonce que ce financement doit être « indépendant et libre de toute ingérence politique ». Pour ce faire, elle précise que cette procédure « *peut tout à fait reposer sur un comité d'experts, indépendant du parlement et de la direction du radiodiffuseur, chargé de vérifier les coûts prévisionnels proposés par le radiodiffuseur pour remplir sa mission de service public (p. ex. la KEF en Allemagne ou le conseil audiovisuel en Suisse). Cet organisme indépendant contrôle la proposition du radiodiffuseur et veille à ce que soit réalisée une analyse rigoureuse des coûts prévus (en y intégrant les objectifs requis en matière d'efficacité) avant de formuler une recommandation budgétaire définitive au gouvernement (ou au parlement).* »

L'exemple de la KEF allemande, dont le fonctionnement est développé à l'encadré 1, est emblématique à cet égard : la *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten* (Commission pour l'évaluation des besoins financiers des radiodiffuseurs) a été créée par le Traité inter-länder sur le financement de l'audiovisuel en 1975, dans le but d'évaluer les besoins financiers de l'audiovisuel public et de recommander aux Länder un montant approprié pour la redevance allemande afin de financer ces besoins. Les compétences des membres de la KEF, leurs modalités de nomination, la procédure d'évaluation coopérative des besoins et l'horizon pluriannuel garantissent une définition des moyens indépendante de toute ingérence politique, et ce d'autant plus que l'ensemble de l'édifice est protégé de façon constitutionnelle. Il faut souligner que ce dispositif n'a pas entraîné de dérive budgétaire puisque entre 2014 et 2020, la progression des ressources publiques versées aux sociétés de l'audiovisuel publiques a été inférieure à l'inflation. Les experts prennent en effet en compte la protection des contribuables dans leurs objectifs et adoptent des règles d'indexation qui intègrent des gains de productivité élevés.

Encadré 1 : Composition et fonctionnement de la KEF en Allemagne

Cette commission indépendante est composée de 16 membres, nommés par chacun des 16 Länder, pour un mandat de 5 ans renouvelable :

- trois experts dans le domaine de l'audit et du conseil aux entreprises ;
- deux experts en gestion d'entreprises, notamment qualifiés en ressources humaines, ainsi qu'en matière d'investissements et de chantiers de rationalisation ;
- deux experts en droit audiovisuel ;
- trois experts en économie et science des médias ;
- un expert en technique de radiodiffusion ;
- cinq experts dans le domaine des cours des comptes régionales.

Comme les élections dans les Länder ne sont pas regroupées, le renouvellement des experts de la KEF se fait régulièrement, ce qui donne à cette commission une grande stabilité.

Le collège, doté d'une forte compétence technique pour analyser en détail les comptes prévisionnels des opérateurs, soutenu par un bureau de 5 personnes pour l'assister sur le plan administratif et logistique, disposant d'un budget propre, se répartit en 5 groupes de travail dans les domaines suivants : programmes ; personnel ; fonctionnement, investissements, développements technologiques et dépenses de diffusion ; produits ; méthodologie, en particulier en matière d'efficacité économique.

La procédure d'examen très fouillé se déroule en trois étapes :

- les sociétés de l'audiovisuel public transmettent à la KEF leur estimation des besoins nécessaires à la couverture de leurs missions ;
- la KEF évalue l'adéquation des besoins aux missions, en contrôlant si les estimations correspondent bien au périmètre des objectifs, ont été correctement calculées, respectent les critères d'efficacité et d'économie, et en déduit le montant unitaire de la CAP nécessaire ;

Rapport

- la Commission transmet son rapport aux gouvernements des Länder afin qu'ils le ratifient, en modifiant le traité sur le financement de l'audiovisuel.

La KEF se prononce tous les 4 ans sur le taux de la redevance. Entre-temps, elle émet un rapport intermédiaire au bout de deux ans pour réévaluer les prévisions, revenir sur certains besoins ou, au contraire, identifier de nouveaux besoins qui pourraient être pris en compte lors de la phase quadriennale suivante. Les opérateurs doivent déclarer à l'avance leurs besoins (par exemple avant le 1er avril 2023 pour la période 2025-2028) afin d'éviter que la procédure se déroule sous pression du fait de l'urgence.

La Cour constitutionnelle de Karlsruhe a renforcé la position de la KEF au fil du temps :

- la commission avait au départ un rôle purement consultatif : la valeur de ses avis n'était pas clairement définie, sa convocation et sa dissolution étaient décidées de façon discrétionnaire par les ministres-présidents des Länder, jusqu'en 1994, où la Cour a mis en place la procédure en trois étapes susmentionnée ;
- la Cour a contribué à bien séparer les décisions de programmes des décisions de financement, en insistant sur le fait que les missions devaient être définies a priori et non a posteriori au moment des arbitrages sur les moyens ;
- la marge de manœuvre des Länder a été bien encadrée : dans sa dernière décision du 20 juillet 2021, la Cour a jugé que l'avis de la KEF liait les Länder sauf en cas de position unanime de leur part.

La France pourrait s'inspirer de ce dispositif en mettant en place une commission garante de l'indépendance financière de l'audiovisuel public, tout en respectant l'esprit de ses institutions et en s'insérant dans les pratiques en vigueur.

Missions. Cette commission, bénéficiant de compétences techniques apportant une valeur ajoutée dans l'évaluation des besoins, interviendrait **uniquement à quelques moments clé** pour :

- ♦ valider la définition des besoins de façon pluriannuelle sur la période du COM en se prononçant sur le tendancier, les marges de manœuvre, les nouveaux projets et en proposant le cas échéant des règles d'indexation. Si le gouvernement décidait de s'écarter de cet avis, il devrait s'en expliquer ;
- ♦ réaliser un bilan de l'exécution du COM à mi-parcours, dans la perspective de lancer les travaux sur l'élaboration du COM couvrant la période suivante ;
- ♦ délivrer un avis public au cas où le gouvernement déciderait, dans le cadre du PLF, de s'écarter de la trajectoire des COM en cours d'exécution. En pareil cas, le Gouvernement devrait se justifier lui aussi de façon publique devant le Parlement, l'avis de la commission servant à éclairer les débats. Ce mécanisme est comparable à celui désormais instauré pour les finances publiques : en cas d'adoption ou de modification d'une loi de programmation, le Haut conseil des finances publiques doit se prononcer sur la compatibilité de la mesure par rapport à la LPFP. Ces garanties procédurales permettraient de rendre de fait contraignants les avis de la Commission.

Rapport

Calendrier d'intervention. La procédure d'élaboration des COM commence actuellement par des discussions entre la tutelle et les opérateurs, débouchant sur des projets de COM, transmis simultanément à l'ARCOM et aux commissions des affaires culturelles, qui rendent un avis, dont le gouvernement peut tenir compte pour procéder à de nouveaux arbitrages. L'ensemble de la procédure peut prendre plus d'un an. Ce cadre plaide pour que les chantiers relatifs aux COM devant débiter l'année N soient lancés au printemps N-2. Il plaide aussi pour un ajustement de la procédure sur plusieurs points, afin qu'elle ne soit pas alourdie mais améliorée : les discussions entre les opérateurs et les tutelles, en particulier la DGMIC et la direction du budget demeurerait le point de départ, mais leur teneur stratégique serait accentuée et leur teneur financière atténuée ; les projets des sociétés de l'audiovisuel public seraient transmis assez tôt à la nouvelle commission pour qu'elle puisse procéder à une réelle expertise en profondeur des besoins demandés, à l'issue de laquelle elle publierait un avis au gouvernement et au parlement. En aval, l'avis de l'ARCOM serait supprimé et les avis des commissions parlementaires compétentes pourraient être intégrés au processus d'examen en séance des COM dans le cadre de la LPPF (cf. *infra*).

Composition. La nouvelle commission pourrait être associée à l'ARCOM. Celle-ci en tiendrait le bureau et en assurerait les moyens administratifs et logistiques. Toutefois, pour éviter tout conflit d'intérêt avec les missions actuelles de l'ARCOM (nomination des présidents des sociétés, avis émis sur les COM, rapport annuel sur l'exécution du cahier des missions et des charges, ...), cette commission pourrait être composée, de façon minoritaire, de membres désignés par l'ARCOM et la Cour des Comptes, et, de façon majoritaire, de personnalités qualifiées nommées par les présidents des commissions des finances et de la culture des deux assemblées, ainsi que par le président du CESE. Ces personnalités devraient connaître particulièrement bien le secteur, notamment en matière de programmes, d'information, de moyens techniques et de diffusion, de digital, d'audiovisuel extérieur. Pour bénéficier d'un regard externe, il serait souhaitable d'y faire participer des personnalités ayant travaillé dans des sociétés audiovisuelles de pays européens, au sein d'autres autorités de régulation audiovisuelle chez nos voisins de l'UE, à l'ERGA (le groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels), ou à l'UER. Afin de renforcer encore son indépendance, la commission serait présidée par un de ses membres, élu par ses pairs. La nouvelle commission s'inspirerait à plusieurs égards du Haut conseil des finances publiques, entité indépendante du gouvernement et du parlement, émettant des avis sur les finances publiques. Ce Conseil est en effet composé de membres de la Cour des Comptes et de personnalités qualifiées nommées par l'Assemblée nationale, le Sénat et le CESE, avec un secrétariat permanent assuré par la Cour des Comptes.

Vecteur. Dans la mesure où ses missions seraient étroitement liées au processus d'élaboration des lois de finances, l'existence de la commission d'experts, son indépendance, ses missions et les procédures de saisine et de transparence qui lui seraient attachées **devraient, en vertu de l'article 47 de la Constitution, relever de la loi organique sur les lois de finances (LOLF)**. Les dispositions relatives à son organisation (rattachement administratif, présidence, nomination des membres, composition, moyens, accès aux informations nécessaires à sa capacité d'audit) pourraient être renvoyées à la loi ordinaire. Il pourrait être prévu que les saisines du Gouvernement en cas d'écart et les avis de la commission d'experts soient ajoutées à la liste des annexes aux projets de loi de finances (article 51 LOLF).

Proposition n° 1 : Inscrire dans la LOLF la création d'une commission technique indépendante chargée d'expertiser les besoins financiers des sociétés d'audiovisuel public et l'adéquation à leurs missions. Les missions de la commission seraient les suivantes : valider la définition des besoins de façon pluriannuelle sur la période des COM, réaliser un bilan d'exécution du COM à mi-parcours, et délivrer un avis public au cas où le Gouvernement déciderait de s'écarter de la trajectoire des COM en cours d'exécution.

4.2.3.2. Renforcer la prévisibilité des trajectoires financières de l'audiovisuel public

4.2.3.2.1. Le calendrier des COM devrait être désynchronisé par rapport à celui des mandatures

S'agissant du futur calendrier des COM, il apparaît légitime qu'un nouveau gouvernement puisse souhaiter fixer ses orientations à l'audiovisuel public. D'après les acteurs interrogés, la préparation des COM nécessite d'ores et déjà une durée d'au moins un an⁶³. En incluant les travaux de la commission indépendante (*cf. supra*), il semble raisonnable à la mission de tabler sur un temps de préparation d'environ 18 mois. En prenant l'hypothèse d'élections présidentielles et législatives au printemps de l'année N, cela implique un COM démarrant au début de N+2. L'idée serait ainsi de prévoir des COM fixés sur 5 ans, avec un décalage de 18 mois par rapport au démarrage de la mandature.

Proposition n° 2 : Faire débiter les COM 18 mois après le début d'une nouvelle mandature et leur donner une durée d'exécution de cinq ans.

4.2.3.2.2. La trajectoire des COM devrait être cohérente avec la LPFP

Pour renforcer la cohérence de la trajectoire financière des COM, il conviendrait qu'elle soit intégrée dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) en vigueur. En effet, le 5° de l'article 1 de la LOLF telle qu'issue de la réforme du 28 décembre 2021 prévoit que les LPFP fixeront désormais une trajectoire en crédits au niveau des missions budgétaires, ce qui implique que la mission « Audiovisuel public » aura nécessairement une trajectoire pluriannuelle fixée en LPFP.

À cet égard, plusieurs options sont possibles :

- ◆ dans le cas d'une LPFP adoptée plus tôt, il serait souhaitable qu'elle puisse être amendée afin d'établir une concordance entre les COM et la trajectoire inscrite pour la mission audiovisuel public en LPFP. Les COM eux-mêmes pourraient constituer une annexe de la LPFP ;
- ◆ il pourrait également être envisagé de prévoir une révision à mi-parcours de la LPFP en cours de quinquennat, ce qui lui conférerait une plus grande sincérité et permettrait d'y inscrire d'éventuelles trajectoires sectorielles établies plus précisément, dont celle de l'audiovisuel public. Un tel principe de révision à mi-parcours pourrait utilement trouver place dans la LOLF ;
- ◆ à défaut d'un débat en LPFP (soit au moment de son examen si elle est décalée en N+2 par rapport à une année d'élections en année N, soit au moment des amendements s'ils sont permis), la seule voie pour solenniser les COM à travers un débat parlementaire serait celle d'une loi de programmation quinquennale de l'audiovisuel public. L'existence d'une telle loi ne réglerait pas la problématique de la discordance avec la LPFP, elle permettrait en revanche la tenue d'un débat parlementaire plus approfondi sur les COM.

⁶³ Cas du COM actuel pour lequel la trajectoire financière avait déjà été fixée en amont, ce qui simplifiait le processus de négociation.

Rapport

4.2.3.2.3. Une trajectoire pluriannuelle contraignante ne pourrait s'imposer sans révision constitutionnelle

En France, le principe d'annualité budgétaire est d'ordre constitutionnel. Certes, l'annualité ne figure pas en tant que telle dans la Constitution, dont l'article 34 dispose que : « *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* » et que : « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* » et dont l'article 47, relatif au vote des lois de finances, dispose en son alinéa 1^{er} que : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ». Pourtant, le Conseil constitutionnel a jugé que « **le principe de l'annualité de la loi de finances (...) découle de l'article 47 de la Constitution** » (Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001).

Fixer une trajectoire pluriannuelle contraignante pour l'audiovisuel public nécessiterait donc une modification constitutionnelle. Celle-ci pourrait par exemple prévoir des règles de majorité qualifiée pour déroger, à l'occasion d'une loi de finances, à la trajectoire pluriannuelle fixée par les COM. À cette occasion, une telle réforme de la Constitution pourrait également consacrer l'existence d'un service public audiovisuel, permettant à la France de se rapprocher des démocraties européennes qui ont donné un ancrage à leur audiovisuel public dans un texte fondamental (Allemagne, Royaume-Uni, Suisse).

Proposition n° 3 : Incrire dans un texte normatif la trajectoire des COM. Intégrer cette trajectoire dans la LPPF ou à défaut, dans une loi de programmation.

Si l'objectif est de conférer un caractère contraignant à cette trajectoire, il serait nécessaire de réviser la Constitution.

4.2.3.3. Exempter les sociétés d'audiovisuel public des mesures de régulation budgétaire infra-annuelle en cours de gestion

Le fonctionnement du compte de concours financiers exempte de fait le plus souvent déjà les sociétés d'audiovisuel public de cette régulation. Pour mettre en œuvre ce principe, énoncé par le Président de la République⁶⁴, il convient de distinguer :

- ◆ l'annulation de crédits : prévue à l'article 14 de la LOLF, elle peut être prévue par voie réglementaire afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire ou parce que le crédit est devenu sans objet, après information des commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle peut également être prévue par une loi de finances rectificative ou de fin de gestion ;
- ◆ la mise en réserve (gel de crédits) : il s'agit d'une régulation non-réglementaire, l'article 51 de la LOLF en fait mention en précisant que le taux de mise en réserve est indiqué par programme et séparément pour les dépenses de personnel en annexe du PLF.

⁶⁴ Interview donnée à France Inter le 22 avril 2022.

Rapport

L'ajout d'un article dans la LOLF serait nécessaire pour garantir aux sociétés d'audiovisuel public, par dérogation aux articles 14 et 51 de la LOLF, de pouvoir bénéficier d'une exemption d'annulation réglementaire de crédits et de mise en réserve. L'annulation de crédits en LFR pourrait rester possible mais être soumise à avis préalable de la commission d'experts. Il pourrait être utile à cette occasion de clarifier également dans la LOLF le régime des autres organismes bénéficiant déjà d'une exemption de mise en réserve de crédits dans la pratique (programmes de la mission Conseil et contrôle de l'État et pouvoirs publics, cf. annexe X). Si cette réforme organique n'intervenait pas de manière immédiate, il conviendrait au minimum, dans un premier temps, que l'exposé des motifs et l'annexe du PLF consacrés à la mise en réserve spécifient que l'audiovisuel public en est exempté.

Proposition n° 4 : Exempter l'audiovisuel public des mécanismes de régulation budgétaire par modification de la LOLF.

Pour résumer, la mission recommande une modification de la LOLF pour mettre en œuvre ses propositions relatives à :

- ◆ **l'instauration d'une commission technique indépendante chargée de vérifier l'adéquation des moyens aux missions de l'audiovisuel public et le mécanisme de saisine et d'avis qui interviendrait dans le processus d'élaboration des lois de finances ;**
- ◆ **l'exemption de l'audiovisuel public de mesures de régulation budgétaire infra-annuelles ;**
- ◆ **la révision des LPFP à mi-mandat.**

Cette recommandation permettrait de garantir une adaptation de la procédure d'adoption des lois de finances de nature à renforcer les trois piliers de l'indépendance financière des sociétés d'audiovisuel public.

En sus, une réforme constitutionnelle pourrait toutefois être envisagée si l'ambition est de conférer à la trajectoire de financement de l'audiovisuel public une dimension pluriannuelle contraignante.

La mission propose un calendrier des étapes de la réforme à Constitution inchangée en annexe VIII.

4.2.4. En cas de budgétisation, un scénario transitoire est nécessaire dans l'attente de la mise en œuvre des garanties d'indépendance

Compte tenu du calendrier de la réforme annoncé lors du Conseil des ministres du 11 mai 2022, une suppression de la CAP sans avoir préalablement mis en œuvre les garanties préconisées soulèverait trois inconvénients en termes de respect des engagements du Président de la République, de fragilité juridique et d'acceptation par le milieu professionnel.

Dans ces conditions, la mission préconise **la mise en place d'un scénario transitoire pour les années 2022 à 2024**. Ce scénario de transition pourrait consister à affecter aux sociétés d'audiovisuel public *via* le compte de concours financier n° 903-60 une fraction d'impôt existant dans l'attente de la mise en place d'une réforme pérenne. Il aurait l'avantage de présenter une forme de continuité avec la situation actuelle. Le cadre juridique organique actuel le permet jusqu'au dépôt du projet de loi de finances pour 2025.

Une modification législative serait à inscrire dans le projet de loi de finances rectificative pour 2022 puis dans les deux PLF suivants, pour une application jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions correspondant au scénario pérenne. Les modifications à apporter seraient les mêmes que celles décrites au 4.1.2.1.

Proposition n° 5 : Dans l'hypothèse d'une budgétisation dès 2022, mettre en place un scénario de transition jusqu'à 2024 consistant à affecter à l'audiovisuel public une fraction de TVA ou d'impôt sur le revenu.

4.2.5. Des arbitrages doivent être pris pour préciser certains points

4.2.5.1. Une notification à la Commission européenne est nécessaire

Tout en ouvrant le marché des médias à la concurrence, les États membres ont estimé qu'il fallait maintenir des services publics de radiodiffusion. Le protocole sur le système de radiodiffusion publique annexé au traité sur l'Union européenne par le traité d'Amsterdam en 1997 prévoit à cet égard que : « *Les dispositions du traité instituant la Communauté européenne sont sans préjudice de la compétence des États membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque État membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en compte.* » En 2009, la Commission européenne a publié une communication concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État (n° 2009/C257/01) dans laquelle elle a assoupli sa méthode d'appréciation de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État octroyées aux entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général en se référant à deux principes⁶⁵.

La Commission européenne a considéré, dans une décision du 20 avril 2005, que la redevance constituait une aide d'État existante, i.e. préalable à l'entrée en vigueur du traité de Rome. Elle l'a toutefois autorisée en considérant que cette aide était compatible avec le marché intérieur et a confirmé cette position dans sa décision de la Commission du 20 juillet 2010 relative à la subvention budgétaire pour France Télévisions.

Lorsque la modification d'un régime d'aide existant l'affecte dans sa substance, alors ce régime se trouve transformé en régime d'aide nouveau. Une modification substantielle peut notamment consister dans la modification de la source de financement⁶⁶. La mission préconise donc de notifier la réforme à la Commission européenne. Le délai de réponse devrait être pris en compte dans le calendrier de la réforme.

Proposition n° 6 : Notifier à la Commission européenne le nouveau dispositif de financement de l'audiovisuel public au titre des aides d'État.

4.2.5.2. La CAP des professionnels n'étant pas juridiquement liée à la taxe d'habitation, son devenir pourrait en principe être indépendant de celui de la CAP des particuliers

La réforme de la taxe d'habitation n'impose pas de modifier la CAP due par les professionnels dont le régime juridique est complètement indépendant.

⁶⁵ Ces principes sont les suivants : 1/ la mission de service public doit faire l'objet d'une définition précise et claire, dans un acte officiel et être soumise à des mécanismes de contrôle efficace par une entité indépendante du radiodiffuseur ; 2/ le financement public des compensations nécessaires pour cette mission doit être proportionnel et transparent, et ces compensations ne doivent pas excéder le montant du coût net induit par la mission de service public, lequel doit être soumis, lui-aussi, à des contrôles efficaces.

⁶⁶ Conclusions du 23 janvier 1975 dans l'affaire C 51/74 Hulst.

Rapport

Le prélèvement sur les professionnels a rapporté 110 M€ en 2020 et concerne 68 000 entreprises. Le secteur de l'hébergement et de la restauration représente près de 70 % de la collecte totale.

En définitive, la suppression de la CAP des particuliers n'implique pas nécessairement de supprimer celle des professionnels dont la logique et le cadre sont bien distincts. Toutefois son maintien pourrait susciter une incompréhension des principaux secteurs concernés et l'enjeu budgétaire apparaît faible en comparaison de celui posé par la suppression de la CAP des particuliers.

4.2.5.3. Les moyens alloués à l'audiovisuel public doivent être précisément définis

Le paramétrage du niveau de ressources alloués à l'audiovisuel public devra prendre en compte, tant dans la période transitoire qu'en régime de croisière :

- ◆ les conséquences de la suppression de l'application de la TVA sur la CAP, ce qui aurait mécaniquement pour effet de faire entrer les sociétés d'audiovisuel public dans le champ d'application de la taxe sur les salaires, à hauteur de 94 M€ mais entraînerait également au global une augmentation de leur situation de crédit de TVA de 34 M€ (cf. annexe VII) ;
- ◆ l'éventuelle suppression de la CAP due par les professionnels (cf. 4.1.4), pour un montant qui s'est établi en moyenne à 125 M€ par an entre 2015 et 2019 ;
- ◆ les éléments de contexte général : inflation et impact, le cas échéant, de la fusion entre TF1 et M6 sur les recettes publicitaires de France Télévisions.

Proposition n° 7 : Tenir compte, dans la définition des moyens alloués à l'audiovisuel public, de l'assujettissement des sociétés d'audiovisuel public à la taxe sur les salaires et de l'éventuelle suppression de la CAP des professionnels.

5. Liste des propositions

Proposition n° 1 : Inscrire dans la LOLF la création d'une commission technique indépendante chargée d'expertiser les besoins financiers des sociétés d'audiovisuel public et l'adéquation à leurs missions. Les missions de la commission seraient les suivantes : valider la définition des besoins de façon pluriannuelle sur la période des COM, réaliser un bilan d'exécution du COM à mi-parcours, et délivrer un avis public au cas où le Gouvernement déciderait de s'écarter de la trajectoire des COM en cours d'exécution.

Proposition n° 2 : Faire débiter les COM 18 mois après le début d'une nouvelle mandature et leur donner une durée d'exécution de cinq ans.

Proposition n° 3 : Inscrire dans un texte normatif la trajectoire des COM. Intégrer cette trajectoire dans la LPFP ou à défaut, dans une loi de programmation.

Proposition n° 4 : Exempter l'audiovisuel public des mécanismes de régulation budgétaire par modification de la LOLF.

Proposition n° 5 : Dans l'hypothèse d'une budgétisation dès 2022, mettre en place un scénario de transition jusqu'à 2024 consistant à affecter à l'audiovisuel public une fraction de TVA ou d'impôt sur le revenu.

Proposition n° 6 : Notifier à la Commission européenne le nouveau dispositif de financement de l'audiovisuel public au titre des aides d'État.

Proposition n° 7 : Tenir compte, dans la définition des moyens alloués à l'audiovisuel public, de l'assujettissement des sociétés d'audiovisuel public à la taxe sur les salaires et de l'éventuelle suppression de la CAP des professionnels.

CONCLUSION

La suppression de la redevance est une réforme significative qui nécessite d'être accompagnée de garanties suffisantes pour réduire le risque juridique et politique qu'elle comporte. Ce risque est juridique: une budgétisation ne s'accompagnant pas de garanties accrues pour l'indépendance de l'audiovisuel public pourrait se heurter à la censure du Conseil Constitutionnel. Il est également politique : les milieux professionnels ont été attentifs à la déclaration du Président de la République évoquant les garanties dont bénéficie le Conseil Constitutionnel, et surtout une visibilité pluriannuelle de ses financements.

La réforme est également scrutée par nos voisins européens, où ce sujet est des plus sensibles. En particulier, la Commission européenne est très vigilante à l'indépendance des médias publics, qu'elle veut renforcer à travers le *Media Freedom Act*, compte tenu des attaques croissantes dont ils font l'objet dans certains pays de l'Union comme la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie. Enfin, le changement de mode de financement sans garantie suffisante pourrait affaiblir l'audiovisuel extérieur français en remettant en cause son image d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique.

C'est pourquoi les modalités de mise en œuvre de la suppression de la CAP sont cruciales. Une budgétisation applicable dès 2022, qui renverrait à plus tard l'instauration de garanties, ne permettrait pas d'associer les différentes parties prenantes à la réforme et serait susceptible d'entraîner des oppositions résolues.

À l'inverse, une concertation permettant de fédérer l'ensemble des entités affectées par la réforme pourrait apporter une sortie par le haut. Ce moment serait l'occasion d'expliquer en quoi les garanties futures seraient supérieures aux garanties actuelles à travers un pilotage pluriannuel établi de façon transparente et sécurisée.

La période transitoire préconisée par la mission est donc fondamentale. Sans faire obstacle à la suppression immédiate de la redevance pour redonner du pouvoir d'achat aux plus modestes, elle maintiendrait les garanties actuelles du compte de concours financier dans l'attente de lui en substituer d'autres, nécessitant du temps pour être négociées et, surtout, votées par le Parlement.

L'exemption de régulation annuelle des crédits et l'instauration de la commission indépendante d'évaluation des besoins des opérateurs passeraient en effet par une modification de la LOLF. Un tel objectif est réaliste, la LOLF ayant déjà été modifiée à plusieurs reprises, tout en apportant un niveau de garantie adéquat. La mission considère *a contrario* que toute norme de niveau inférieur ne serait pas suffisante, s'agissant de mécanismes visant à encadrer le fonctionnement des lois de finances.

Au-delà de la modification de la LOLF, la pluriannualité de la trajectoire de l'audiovisuel public pourrait être garantie à travers une modification de la Constitution, si l'occasion s'en présentait. La garantie apportée ne serait pas intangible car il serait possible d'y déroger à travers un vote à la majorité qualifiée, permettant ainsi de créer de façon pragmatique la distance entre le politique et l'audiovisuel public qui est le fondement de son indépendance.

Rapport

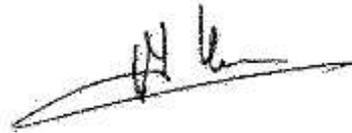
À Paris, le 09 juin 2022
Les membres de la mission,

L'inspectrice des finances,



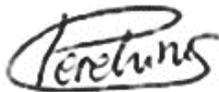
Sandra Desmettre

L'inspecteur général des affaires culturelles,



Guy Amsellem

L'inspectrice des finances,



Maroussia Outters-Perehinec

L'inspecteur général des affaires culturelles,



Philippe Nicolas

Avec le concours de l'adjoint à la
responsable du
Pôle science des données,



Paul-Armand Veillon

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,



Philippe Vinçon