

Le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale

(Rapport remis en mars 2006 à la commission des finances du Sénat au titre de l'article 58-2 de la loi organique des lois de finances)

Le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale, créé en 1982, a fait l'objet d'un contrôle de la Cour, à la demande du Sénat, en application des dispositions de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La communication de la Cour, publiée par la Haute Assemblée en mars 2006, portait sur la régularité des opérations et des procédures, ainsi que sur la gestion du fonds. Elle a mis en relief plusieurs difficultés relatives à l'économie générale du système d'aides et aux procédures d'attribution des subventions.

Rappel du cadre réglementaire au moment du contrôle de la Cour

Au terme d'une évolution législative et réglementaire, la situation en 2005 était la suivante : la direction générale des impôts (DGI) recouvrait la taxe due par les régies publicitaires des diffuseurs ; les fonds étaient affectés à un compte spécial, intitulé « fonds de soutien à l'expression radiophonique locale » (FSER). Les aides étaient versées, sur décision du ministre chargé de la communication après avis d'une commission paritaire, aux radios locales dont les ressources commerciales étaient inférieures à 20% de leur chiffre d'affaires total.

Le fonds distribuait trois catégories d'aides, pour un montant total de 25 M€ par an environ :

- une subvention d'installation, bénéficiant aux radios associatives nouvellement autorisées par le CSA ;
- une aide à l'équipement contribuant au financement du renouvellement du matériel ;
- une subvention de fonctionnement dont le montant, compris entre 3 900 et 40 000 € dépendait d'un barème établi en fonction des produits d'exploitation courante des radios.
- En outre, sur proposition de la commission, le ministre pouvait majorer la subvention de fonctionnement, dans la limite de 60% de son montant, en fonction des efforts faits par la radio dans les cinq domaines suivants : formation professionnelle, actions éducatives et culturelles, projet radiophonique collectif, diversification de ses ressources, communication sociale de proximité et d'intégration.

L'efficience et l'efficacité de la gestion du fonds

La Cour a relevé plusieurs difficultés tenant à la prévision de recettes,

La prévision de recettes n'était pas optimale. La DGI a fait valoir le secret fiscal pour ne pas communiquer de données prévisionnelles sur les contributions individuelles des régies publicitaires aux services chargés de la prévision de recette (Direction du développement des médias et direction du budget).

La DGI a indiqué à la Cour qu'elle n'est pas opposée à la transmission de données agrégées et anonymes. Ce qui devrait permettre d'améliorer la qualité de la prévision de recette.

Les difficultés tenaient aussi au barème de la subvention de fonctionnement et aux mécanismes d'attribution de la majoration.

S'agissant des dépenses, abstraction faite des subventions d'installation (versées ab initio) et d'équipement (concernant de petits projets), elles relevaient à plus de 80 % de la subvention de fonctionnement. Celle-ci était de droit pour les radios associatives et fonction de leurs produits d'exploitation. Le barème était ainsi conçu qu'il permettait une augmentation continue de la subvention de fonctionnement jusqu'à 199 000 € de produits d'exploitation, seuil au-delà duquel la subvention diminuait fortement. Ce système a conduit de nombreuses radios à augmenter leurs produits de

fonctionnement y compris en développant des activités sans lien avec l'expression radiophonique. De surcroît, la majoration n'avait pratiquement pas de caractère discriminant. Elle touchait les deux tiers des radios et favorisait les radios les plus importantes.

La réforme introduite par le décret du 25 août 2006 a totalement redéfini le principe de la subvention de fonctionnement. Cette subvention se subdivise désormais en une subvention d'exploitation et une subvention sélective. La notion de majoration a disparu et les deux aides sont régies par deux barèmes différents.

L'octroi de la subvention sélective est subordonnée à des critères identiques à ceux de l'ancienne majoration, auxquels ont été ajoutés deux nouveaux critères : l'action des radios en faveur de l'environnement et du développement local et la part d'émissions produites par les radios au sein de la grille de programme. La Cour avait regretté l'absence de prise en compte de la part de programmes propres dans le système d'attribution de subventions ; elle considère par conséquent que ce dernier critère améliore sensiblement le dispositif en y incluant un encouragement à la production radiophonique propre. En outre, le critère relatif à la formation professionnelle a été élargi à la « consolidation des emplois » au sein des radios, conformément à une suggestion de la Cour, reprise par le Sénat. Le barème de cette nouvelle subvention sera fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de la communication et du ministre chargé du budget, après avis de la commission du FSER. Il n'a pas encore été arrêté mais il sera en tout état de cause disjoint des produits d'exploitation des radios, comme la Cour l'avait souhaité.

Toutefois, le degré de sélectivité de la nouvelle aide est limité. En effet, le décret précise que le montant total des subventions sélectives ne peut excéder, chaque année, 25 % du total des subventions de fonctionnement. Sans doute ce plafond correspond-il au constat que la survie des radios dépend de la subvention d'exploitation, dès lors que le législateur a limité très strictement leur accès aux ressources commerciales. Un tel plafonnement risque néanmoins d'obérer la montée en puissance de l'aide sélective et de pérenniser un système fonctionnant largement comme un guichet.

Le pilotage financier du fonds

La Cour avait relevé le caractère inflationniste du barème de la subvention de fonctionnement ainsi que les tensions budgétaires qui pouvaient en découler.

La tranche correspondant à la subvention de fonctionnement maximale s'est sans cesse élargie, ce qui explique le caractère inflationniste du système : en 2004, 362 radios, soit 62% du total percevaient la subvention maximale, contre 112, soit 23% du total, en 1994.

Une fois le barème annuel arrêté, le Fonds versait les subventions dès que les conditions requises étaient réunies. Cet automatisme pouvait entraîner des tensions budgétaires. Quant aux majorations, elles tendaient à devenir une variable d'ajustement en fonction des crédits disponibles.

Le décret du 25 août 2006 a prévu que la subvention d'exploitation serait dorénavant attribuée selon un barème fixé par un arrêté conjoint du ministre chargé de la communication et du ministre chargé du budget après avis de la commission du fonds. L'intervention du ministre du budget dans la fixation du barème devrait contribuer à modérer la progression de ce dernier.

Toutefois, le versement des subventions continuait, en 2005, d'accuser des retards substantiels, qui peuvent mettre en péril l'équilibre financier des bénéficiaires.

L'évaluation de l'action du fonds

La Cour avait souligné que l'impact des aides était difficile à mesurer.

L'absence de lien entre les modalités d'attribution des aides et les résultats quantitatifs obtenus par les radios est une caractéristique du système conçu par la loi de 1986 relative à la liberté de communication. De fait, l'audience des radios associatives est stabilisée à un niveau très bas, ce qui renforce la mauvaise acceptabilité de la taxe alimentant le fonds de la part des régies publicitaires. De même, il n'existe aucune vérification, systématique ou régulière, du bon emploi des fonds publics par les radios aidées, ni aucune évaluation des résultats obtenus par ces dernières. Mais le système serait de toute façon, en l'état actuel, difficilement évaluable : les mesures d'audience

sont coûteuses et peu significatives compte tenu du volume de l'audience.

Au demeurant, l'impact de l'action du FSER était d'autant plus difficile à mesurer qu'il n'y avait ni objectif ni indicateur associés aux crédits du fonds dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. La loi de finances pour 2007 intègre, au titre du FSER, des objectifs et des indicateurs chiffrés.

Le fonctionnement du fonds

La Cour avait relevé plusieurs difficultés dans le fonctionnement du FSER liées à la composition et aux modes de la délibération de la commission.

Pour une dépense relativement faible (23 M€ en 2005), le FSER mobilisait une commission de 11 membres deux fois par mois. Chargée de donner un avis au ministre chargé de la communication, celle-ci délibérait sur l'ensemble des subventions.

Le décret du 25 août 2006 dispose que la subvention sélective à l'action radiophonique sera accordée sur proposition de la commission du FSER. Les autres aides seront instruites par le secrétariat du fonds mais elles ne seront plus examinées par la commission, qui devrait ainsi pouvoir se consacrer à l'examen des seules demandes sélectives.

Par ailleurs, et comme la Cour l'avait suggéré, les règles relatives au remboursement des frais de déplacement ont été précisées et celles concernant la déontologie qui s'impose aux membres de la Commission ont été clarifiées.

Les travaux en cours en matière de dématérialisation des procédures devront être poursuivis afin de permettre une réduction des délais d'examen des dossiers par les membres de la commission, ainsi qu'une réduction des coûts de fonctionnement du fonds.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION**

Le Gouvernement se félicite de la réforme du cadre réglementaire qui régit le fonctionnement du FSER. Cette réforme, qui entrera en vigueur le 28 février 2007, répond largement aux améliorations souhaitées par la Cour.

Elle a pour objectifs, tout en maintenant l'équilibre général du système, d'améliorer le fonctionnement du fonds et d'en optimiser l'utilisation. Elle garantit ainsi la maîtrise budgétaire du fonds tout en apportant aux radios les moyens d'exercer leur mission sociale de proximité. Elle crée, en outre, au côté des trois subventions automatiques, une subvention sélective autonome qui permet d'inciter les radios à œuvrer dans un certains nombre de domaines (emploi, lutte contre les discriminations, environnement...)

Cette réforme traduit par conséquent l'engagement du Gouvernement à poursuivre et amplifier son soutien aux radios associatives locales. Leur nombre et la qualité de leurs programmes leur permettent de contribuer au pluralisme du paysage radiophonique français, qui doit demeurer équilibré et diversifié afin que chaque citoyen puisse disposer d'une grande liberté de choix.
