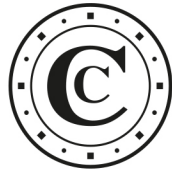


Cour des comptes



Mission Médias, Livre et industries culturelles

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2017

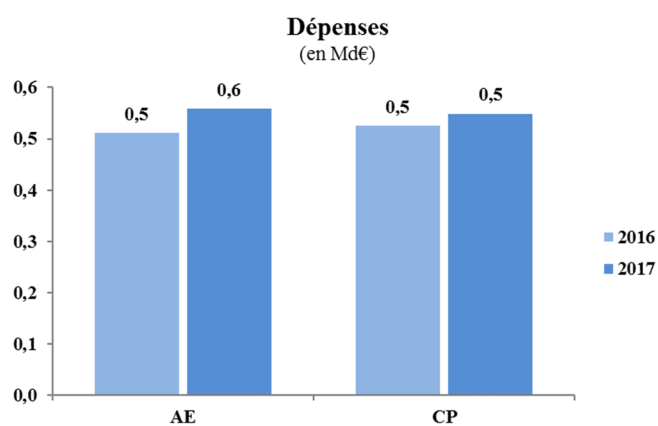
Médias, Livre et industries culturelles

Programme 180 – Presse et médias

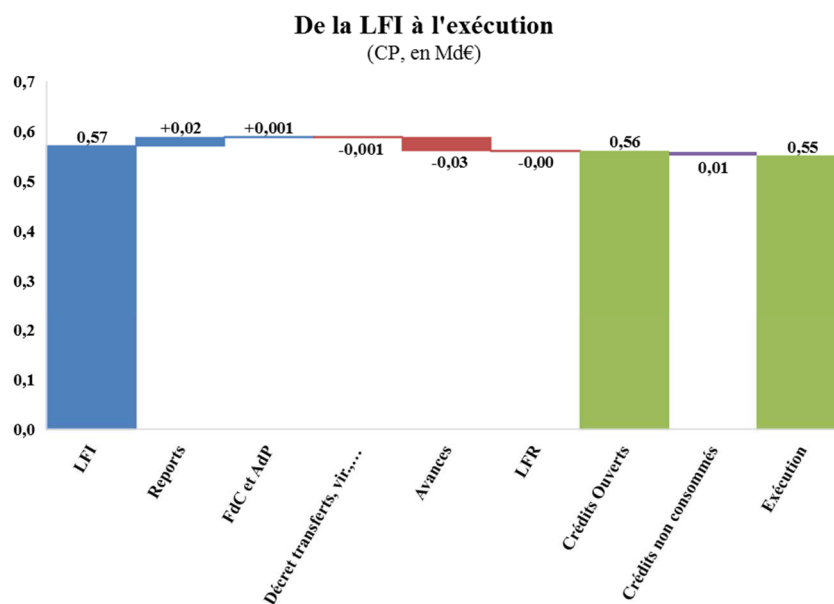
Programme 334 – Livre et industries culturelles

Synthèse

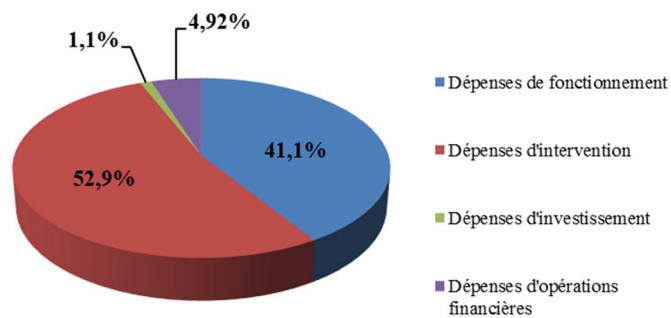
Les principales données de la mission



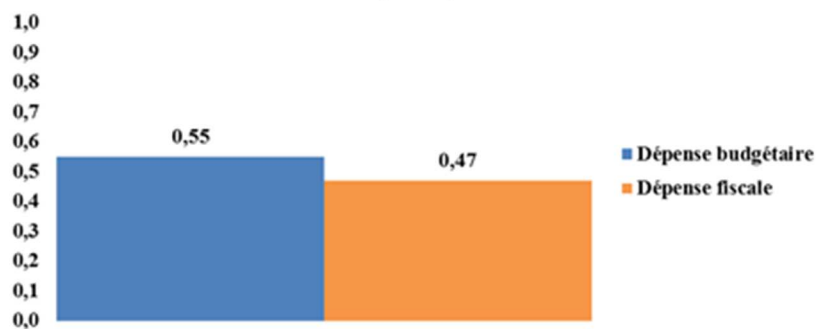
0,2 % du budget général hors R & D



Les dépenses de la mission par nature (CP)



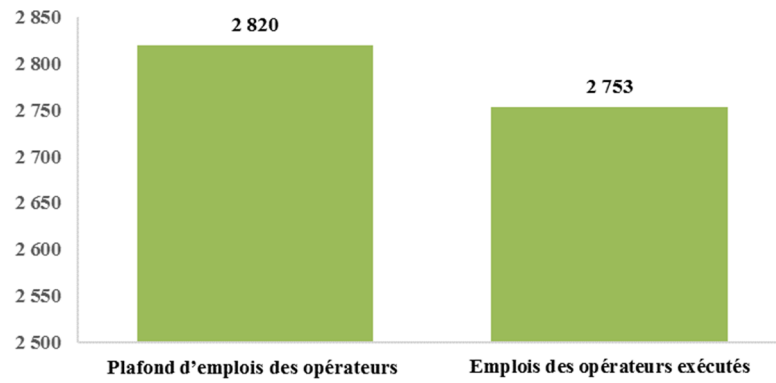
Dépenses fiscales et budgétaires (en Md€)



Principaux opérateurs :

- Bibliothèque de France (BnF)
- Bibliothèque publique d'information (BPI)
- Centre national du livre (CNL)
- Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)
- Cinémathèque française

Plafond d'emploi et exécution
en ETPT pour l'Etat et ses opérateurs



Synthèse

Les principales données de la mission

La mission, qui représente un demi-milliard de crédits budgétaires, ne comporte plus de crédits budgétaires destinés à l'audiovisuel public.

La structure de la mission a été simplifiée en 2017 par le maintien de deux programmes et la suppression du programme 313.

Les crédits budgétaires de la mission sont complétés par 470 M€ de dépenses fiscales et 710 M€ de taxes affectées, soit un total de 1750 M€ rattachés à cette mission.

Les principales observations

La présentation de la mission pâtit de l'absence en son sein des crédits dédiés au soutien au transport postal de la presse ainsi que des crédits consacrés aux bibliothèques par la dotation générale de décentralisation.

Les taxes affectées au CNC mais surtout les dépenses fiscales en faveur du cinéma et de l'audiovisuel connaissent une progression rapide et continue sans que celle-ci soit clairement expliquée par des objectifs nouveaux de politique publique. Elles occupent une proportion croissante dans la répartition des crédits du programme 334. Les crédits budgétaires ne représentent qu'un tiers des dépenses de la mission.

Les recommandations de la Cour

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Recommandation n°1 : *rapatrier les crédits dédiés au soutien au transport postal de la presse dans la mission Médias, livre et industries culturelles (recommandation réitérée).* Refus de mise en œuvre

Recommandation n°2 : *réduire le montant des reports en organisant les réunions des commissions en tenant compte du cycle budgétaire.* En cours de mise en œuvre

Recommandation n°3 : *classer les dépenses d'intervention du programme 334 prévues par la loi comme des dépenses de guichet. Mise en œuvre*

Recommandation n°4 : *supprimer les dépenses fiscales prévues par les articles 199 terdecies-0 C et 200 du CGI permettant une réduction d'impôt des particuliers pour souscription au capital des sociétés de presse et une réduction d'impôt des particuliers pour dons effectués en faveur des entreprises de presse. Refus de mise en œuvre*

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Recommandation n°1 : *rapatrier les crédits dédiés au soutien au transport postal de la presse dans la mission Médias, livre et industries culturelles (recommandation réitérée).*

Recommandation n°2 : *inclure dans un seul et même document budgétaire une estimation des transferts réalisés au bénéfice du secteur par l'ensemble des dispositions qui constituent des aides directes ou indirectes à la presse ou au pluralisme.*

Recommandation n°3 : *avant de conclure une nouvelle convention d'abonnement entre l'État et l'AFP, évaluer l'utilisation par l'État de ses abonnements durant la période d'exécution de la convention en cours.*

Recommandation n°4 : *supprimer les dépenses fiscales prévues par les articles 199 terdecies-0 C et 200 du CGI permettant une réduction d'impôt des particuliers pour souscription au capital des sociétés de presse et une réduction d'impôt des particuliers pour dons effectués en faveur des entreprises de presse (recommandation réitérée).*

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Introduction..... | 9 |
| 1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE | 10 |
| 1.1 La programmation des crédits initiaux | 11 |
| 1.2 La gestion des crédits | 17 |
| 1.3 L'évolution de la dépense | 22 |
| 1.4 La soutenabilité à court et moyen terme..... | 23 |
| 2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE | 25 |
| 2.1 Les emplois et les dépenses de personnel..... | 25 |
| 2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État | 25 |
| 2.3 Les dépenses d'intervention | 25 |
| 2.4 Les dépenses d'investissement | 27 |
| 2.5 Le financement des opérateurs | 29 |
| 2.6 Les dépenses fiscales..... | 31 |
| 3 LA QUALITE DE LA GESTION..... | 36 |
| 3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF | 36 |
| 3.2 La démarche de performance | 36 |
| 4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR..... | 37 |
| 4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016... | 37 |
| 4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017 | 37 |

Introduction

La mission *Médias, livre et industries culturelles* est rattachée à la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture et de la communication, créée par le décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009.

La mission est composée de deux programmes : n°180 – *Presse et médias*, n°334 - *Livre et industries culturelles*. Le programme n°313 – *Contribution à l’audiovisuel et à la diversité radiophonique* a été supprimé en 2017.

Douze dépenses fiscales sont rattachées à cette mission, pour un montant prévisionnel évalué à 470 M€ en 2017 contre 340 M€ en 2016.

Depuis 2016, pour la première fois depuis 2009, la mission ne comprend aucun crédit budgétaire dévolu au financement de l’audiovisuel public.

1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE

En loi de finances initiale, pour l'ensemble de la mission, les autorisations d'engagement (en LFI) se sont élevées à 571,3 M€ en 2017, en augmentation de 3,7 % par rapport à 2016 (550,7 M€), en diminution de 20,3 % par rapport à 2015 (717 M€). Les crédits de paiement représentent 569,3 M€, en légère augmentation de 1,5 % par rapport à 2016 (561,1 M€) et en diminution de 21,5 % par rapport à 2015 du fait de la disparition, cette année-là, des crédits budgétaires destinés à financer l'audiovisuel public. Les crédits de l'action 1 du programme 313 inscrits en LFI s'élevaient à 160,4 M€ (AE/CP) en 2015. Leur disparition explique le rétrécissement de la mission à partir de l'exercice 2016.

En 2015, le rattachement à la mission du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et de la Cinémathèque française n'ont pas eu d'incidence budgétaire sur la mission, le financement du CNC étant assuré par une taxe affectée et celui de la Cinémathèque française par le CNC.

Par l'effet des deux décrets d'avance, la mission a connu en 2017 une diminution de 4,3 % de ses AE et de 4,7 % de ses CP, semblable aux annulations de 2016 (-4,9 % en AE et - 4,5 %). En 2015, les annulations de crédit n'avaient porté que sur 1,6 % des crédits de la mission, à hauteur de 11,8 M€. Ciblées principalement sur les aides à la presse, les annulations de 2017 (24,78 M€ en AE et 26,85 M€ en CP) sont inférieures au montant total de la réserve.

Tableau n° 1 : La programmation initiale en M€

| CP en € | LFI 2016 | Mesures de périmètre et de transfert | Tendancier | Mesures nouvelles | LFI 2017 |
|-------------------------------|--------------|--------------------------------------|-------------|-------------------|--------------|
| T2 hors CAS | | | | | |
| CAS pensions | | | | | |
| HT2 | 561,1 | 0 | -4,2 | 12,4 | 569,3 |
| <i>dont programme 180</i> | 255,3 | 32,5 | -4,6 | 9,4 | 292,6 |
| <i>dont programme 313</i> | 29,2 | -29,2 | 0 | 0 | 0 |
| <i>dont programme 334</i> | 276,5 | -3,2 | 0,4 | 3 | 276,7 |
| Total mission hors CAS | 561,1 | 0 | -4,2 | 12,4 | 569,3 |

Source : DGMIC

1.1 La programmation des crédits initiaux

1.1.1 Une nouvelle structuration de la mission

La disparition des crédits budgétaires dévolus à l'audiovisuel public en 2016 a entraîné une redéfinition en 2017 de la nomenclature de la mission, constituée désormais de deux et non plus de trois programmes :

- le programme 180 *Presse et Médias*,
- le programme 334, *Livre et industries culturelles*.

Le programme 180 est composé de cinq actions (AFP, aides à la presse, médias de proximité, Fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER), compagnie internationale de radio et de télévision (CIRT). Le FSER est transféré du programme 313 disparu ; les deux dernières actions sont transférées du programme 334.

Le programme 334 ne conserve que deux actions, l'une pour le livre et la lecture, l'autre pour les industries culturelles, en cohérence avec son intitulé.

1.1.2 Une mission qui ne comprend pas l'ensemble des crédits relevant des politiques publiques qui lui sont rattachées

La mission avait connu en 2014 une importante modification de son périmètre. En 2013, la partie des crédits dédiés au transport postal de la presse, précédemment inscrits au programme 134 de la mission *Économie*, avaient été transférés vers le programme 180 - *Presse*. Cependant, ce transfert aura été momentané, l'ensemble des crédits dédiés à ce dispositif (150,5 M€) rejoignant en 2014 le programme 134 de la mission *Économie*, interdisant toute mise en cohérence des aides à la distribution entre le postage et le portage et rendant plus difficile toute approche consolidée des aides à la presse.

Ce choix a été maintenu depuis lors malgré la réitération répétée de la recommandation.

Recommandation n°1 : rapatrier les crédits dédiés au soutien au transport postal de la presse dans la mission Médias, livre et industries culturelles (recommandation réitérée).

En outre, dans son rapport public 2018, la Cour, dans l'insertion de suivi consacrée aux aides à la presse, a rappelé la nécessité d'une plus grande transparence des transferts financiers opérés au profit du

secteur : « *Alors qu'il semblerait logique que ceux-ci soient regroupés dans le programme budgétaire n° 180 « Presse et médias », certains, d'importance non négligeable, n'y figurent pas : les aides postales ont été basculées en 2014 dans le programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme », tandis que les exonérations et exemptions sociales sont identifiées dans l'annexe d'évaluation des moyens du PLF pour les dépenses fiscales ou dans l'annexe V des LFSS pour les exonérations et exemptions sociales. En outre, certaines modalités du dispositif de soutien demeurent opaques, ce qui ne facilite pas l'évaluation globale de la pertinence de l'ensemble. Ainsi, certaines exonérations fiscales ne sont pas chiffrées (contribution économique territoriale des éditeurs, avantages fiscaux dont bénéficient les journalistes, alors même que les exonérations sociales correspondantes sont évaluées à l'annexe V du PLFSS).* » A ce titre, la cour recommande d'inclure dans un seul et même document budgétaire une estimation des transferts réalisés au bénéfice du secteur par l'ensemble des dispositions qui constituent des aides directes ou indirectes à la presse ou au pluralisme, recommandation qu'elle réitère dans cette note d'analyse.

Recommandation n°2 : *inclure dans un seul et même document budgétaire une estimation des transferts réalisés au bénéfice du secteur par l'ensemble des dispositions qui constituent des aides directes ou indirectes à la presse ou au pluralisme.*

En ce qui concerne les bibliothèques, la majeure partie des crédits d'intervention de l'État ne relève pas du programme 334 mais du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, rattaché à la mission *Relations avec les collectivités territoriales* relevant du ministère de l'intérieur. Il s'agit de la dotation particulière de la dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques municipales et départementales de prêt (80,4 M€ en 2017), système de concours incitatif par l'attribution de subventions d'investissement aux collectivités territoriales qui ont décidé de développer et moderniser le réseau des bibliothèques de lecture. Dans le cadre budgétaire actuel, la volonté d'une plus grande ouverture des bibliothèques marquée en 2018 par une augmentation de 8 M€ de la dotation particulière n'apparaît paradoxalement pas dans le budget du ministère de la culture, même si le montant est cité dans le PAP.

1.1.3 Modifications de périmètre

Dans le domaine des aides à la presse, le programme 180 a connu trois évolutions en 2017 :

- l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires avait été étendue aux publications de toutes périodicités, rehaussant la dotation en base de 4 M€ pour la faire passer de 8,65 M€ à 12,6 M€. Cette augmentation n'ayant pas suffi, 0,5 M€ supplémentaires ont été inscrits en 2017 pour préserver les aides aux quotidiens, portant le coût total de la mesure à 4,5 M€ ;
- l'évolution de l'aide à la presse hebdomadaire régionale et locale devenue aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale, extension chiffrée à 0,05 M€, portant la dotation de 1,42 M€ en LFI 2016 à 1,47 M€ en LFI 2017 ;
- la création d'une nouvelle sous-action « Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse », nouveau dispositif doté de 5 M€ en LFI 2017.

Le programme 334 n'a pas connu d'évolutions en 2017, à l'exception du transfert au programme 180 des deux actions « soutien aux médias de proximité » et « CIRT ». En 2018, le plan ministériel en faveur de l'éducation artistique et culturelle (dit « plan EAC »), entraîne une concentration des moyens dans le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ». Les crédits d'intervention dédiés aux différents dispositifs en faveur du développement de la lecture relevant de l'éducation artistique et culturelle, ainsi que les crédits dédiés au soutien à l'entrepreneuriat culturel, précédemment inscrits au programme 334, sont ainsi transférés vers le programme 224. Par ailleurs, les interventions déconcentrées en faveur de la diffusion des œuvres cinématographiques, jusqu'ici financées sur les crédits du programme 334, seront prises en charge par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

1.1.4 Les hypothèses de budgétisation

La budgétisation d'une partie importante des dépenses de la mission *Médias, livre et industries culturelles* s'inscrit dans le cadre de procédures d'octrois de subventions (aides à la presse), ou se trouve préfigurée par les contrats de performance signés entre l'État et ses opérateurs, par le COM de l'AFP qui sont autant d'éléments de rigidité dans la justification des crédits au premier euro.

S'agissant du programme 180 – Presse, la signature du contrat d'objectifs et de moyens avec l'Agence France Presse permet d'encadrer la budgétisation. Cependant, les difficultés de l'Agence ont amené l'État à augmenter la compensation des missions d'intérêt général (MIG) de 1,6 M€ en 2016. La compensation des MIG augmente à nouveau de 3,4 M€ en 2017 par rapport au montant effectivement versé en 2016 (soit +5 M€ par rapport au montant prévu en LFI 2016, et +4,6 M€ par rapport au montant prévu au COM pour 2017). En 2018, ce mouvement se poursuit. Le versement à l'AFP au titre de la compensation des MIG est porté à 113,3 M€ (+ 3,5 M€ par rapport au montant prévu dans la LFI 2017 et +7,1 M€ par rapport au montant prévu au COM pour 2018).

D'autre part, en 2016, les abonnements de l'État à l'AFP, regroupés au sein du programme 180 en vertu d'une convention-cadre de septembre 2015 pour la période 2015-2018, s'élèvent, comme prévu par cette convention, à 21,7 M€. La nouvelle convention sera l'occasion de faire le point de l'utilisation par l'État des abonnements souscrits.

Pour les aides à la presse, certaines sont octroyées sous enveloppe (aide au portage, aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale, aides au pluralisme, le fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse). Certaines aides fonctionnent selon une logique de guichet (exonération de charges patronales pour les vendeurs colporteurs et porteurs de presse et aide à la modernisation sociale de la presse nationale d'information politique et générale). Leur enveloppe est donc prévisionnelle. Elle est évaluée par les organismes bénéficiaires : l'ACOSS et CAPSAG-audiens. Les aides à l'investissement (fonds stratégique pour le développement de la presse, aide à la modernisation des diffuseurs de presse) sont évaluées à l'aide des dépenses exécutées l'année précédente.

Les dépenses du fonds de soutien à l'expression radiophoniques sont évaluées en tenant compte du nombre de radios associatives autorisées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. L'augmentation constante depuis 2005 du nombre de bénéficiaires s'est traduite en par une augmentation des crédits à 30,75 M€ contre 29,2 M€ en 2016. Le développement de la radio numérique terrestre devrait susciter de nouvelles demandes d'aides.

Le programme 334 – Livre et industries culturelles se caractérise lui aussi par une certaine rigidité de sa programmation.

Une forte proportion de l'enveloppe budgétaire du programme est mobilisée pour deux des trois opérateurs qui en dépendent budgétairement

(Bibliothèque nationale de France, Bibliothèque publique d'information, Centre national du livre¹).

58 % des dépenses du programme sont consacrées à la subvention pour charge de service public de la BNF (185 M€), ce facteur de rigidité des dépenses du programme étant amplifié par la proportion importante (56 %) des charges de personnel dans le total des charges.

Les dépenses d'investissement du programme 334 qui concernent les travaux de réhabilitation du quadrilatère Richelieu sont prévues dans le cadre d'une convention pluriannuelle de mandat passée avec l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC). Cette convention actualise l'échéancier des engagements et des paiements en fonction de l'avancée des travaux.

Enfin, certaines dépenses d'intervention sont contraintes par des facteurs exogènes, notamment réglementaires. Il en va ainsi pour la rémunération des auteurs au titre du prêt de leurs œuvres en bibliothèques (8,8 M€ par an sur le programme 334) et la prise en charge partielle du transport des livres à destination des collectivités d'Outre-mer (7,3 M€ en 2017).

Les autres dépenses de fonctionnement et d'intervention du programme sont estimées en fonction de l'exécution de l'année précédente.

1.1.5 L'articulation AE=CP

Des échéanciers d'AE et de CP sont établis chaque année et présentés au titre de la « justification au premier euro » (JPE) dans les projets annuels de performances pour :

- les dépenses d'intervention effectuées dans le cadre de dispositifs pluriannuels d'aides. Le décalage entre les engagements et les paiements est dû principalement à la gestion du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP). Les subventions ne sont versées qu'à réception des factures, ce qui occasionne des délais ;
- les dépenses d'investissement réalisées dans le cadre de la convention de mandat pluriannuelle passée avec l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) pour la rénovation du Quadrilatère Richelieu.

Cette présentation n'appelle pas de remarques particulières.

¹ Le CNL est financé par deux taxes affectées.

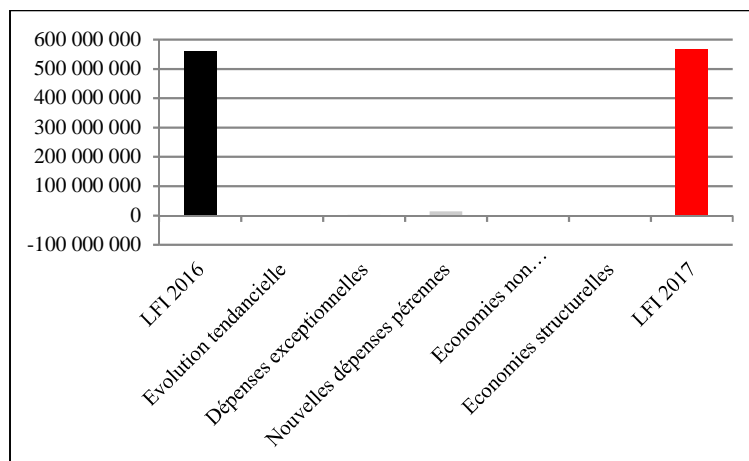
1.1.6 La soutenabilité de la programmation vue par le CBCM

Après examen de la programmation, le contrôleur budgétaire et comptable et ministériel a rendu des avis favorables assortis de réserves pour les deux programmes.

Le 29 mars 2017, pour le programme 334, le CBCM a assorti son avis favorable de réserves, en raison des impasses signalées, notamment, en ce qui concerne le droit de prêt, le transport des manuels scolaires outre-mer par la Centrale de l'édition, les besoins de la HADOPI (contentieux FAI).

Pour le programme 180, le CBCM a rendu le 29 mars 2017 un avis favorable avec réserves sur la programmation 2017 du programme 180 « Presse et médias » et de ses deux BOP du fait du gel porté par quatre dispositifs : les relations financières de l'État avec l'AFP, l'aide au portage de la presse, le soutien à l'expression radiophonique locale et la compagnie internationale de radio et télévision – CIRT. Le risque d'insoutenabilité signalé par le CBCM a été écarté par le dégel des crédits obtenu en gestion. Sur ce même programme, le CBCM notait une impasse sur un transfert de 2 M€ au titre de l'aide postale au programme 134. Le dégel des crédits a permis de couvrir ce besoin.

Graphique n° 1 : De la LFI 2016 à la LFI 2016 (en M€)



Source : DGMIC

1.2 La gestion des crédits

En 2017, 97,7 % des AE et 96,3 % des CP inscrits en LFI ont été consommés (93 % des AE et 93,7 % des CP en 2016). Pour les AE et les CP finalement disponibles, le taux remonte à 98 %. 10,8 M€ n'ont pas été consommés contre 19,8 M€ l'année précédente.

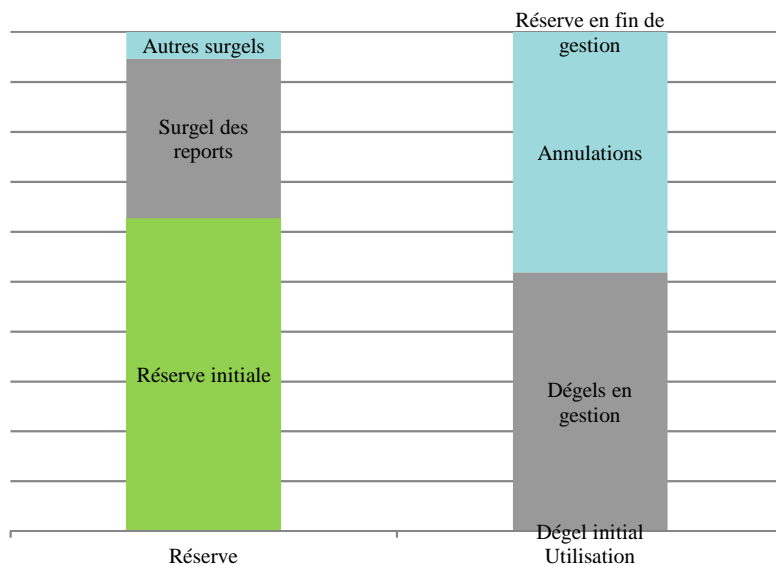
Tableau n° 2 : Programmation et exécution des crédits en 2016

| En M€ | Programme 180 | | Programme 334 | | Total mission MLIC | |
|--|---------------|--------------|---------------|--------------|--------------------|--------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI | 292,6 | 292,6 | 278,7 | 276,7 | 571,3 | 569,3 |
| LFR | | | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 |
| Autres mouvements de crédits | -1,5 | -9,4 | -1,5 | -0,6 | -3 | -10 |
| Reports | 19,8 | 13,3 | 3,6 | 4,5 | 23,4 | 17,8 |
| Virements | | | | | 0 | 0 |
| Transferts | -2 | -2 | 0,8 | 0,8 | -1,2 | -1,2 |
| Décrets d'avance | | | | | 0 | 0 |
| Répartitions / Retrait AE = crédits bloqués (pas de recyclage) | -0,7 | | | | -0,7 | 0 |
| Annulations | -18,6 | -20,6 | -5,9 | -6 | -24,5 | -26,6 |
| Fonds de concours et attributions de produits | | | 0,8 | 0,5 | 0,8 | 0,5 |
| Total des crédits ouverts | 291,1 | 283,2 | 277,8 | 276,3 | 568,8 | 559,5 |
| Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Gel initial (a) | 23,4 | 23,4 | 11,7 | 11,5 | 35,1 | 34,9 |
| Surgels (b) | 22,8 | 16,3 | 3,6 | 4,6 | 26,4 | 20,8 |
| Dégels en gestion (c) | 27,6 | 19 | 9,2 | 9,9 | 36,7 | 28,9 |
| Annulation de crédits gelés (d) | 18,6 | 20,6 | 6,2 | 6,2 | 24,8 | 26,8 |
| Crédits disponibles | 291,1 | 283,2 | 277,8 | 276,3 | 568,8 | 559,5 |
| Crédits consommés | 281,6 | 274,6 | 276,8 | 274,1 | 558,4 | 548,7 |

Source : DGMIC

1.2.1 La mise en réserve

Graphique n° 2 : Répartition de la mise en réserve



Source : DGMIC

La mise en réserve initiale de la mission (34,9 M€) a été accentuée à plusieurs reprises par un surgel des reports (17,8 M€) et par d'autres surgels (3 M€). L'ensemble de ces gels de crédits a représenté 9,8 % en 2017 (8,5 % en 2016) des crédits de la mission (55,7 M€ en 2017 contre 47,6 M€ en 2016) alors que la réserve initiale gelait 6,1 % de ces crédits, comme en 2016. Sur les 55,7 M€ de gel, 26,8 M€ ont été annulés, soit 4,7 % des crédits de la mission (4,1 % en 2016). Les annulations ont inégalement pesé sur les deux programmes : 20,6 M€ sur le programme 180 et 6,2 M€ sur le programme 334.

En 2017, l'application de la réserve de précaution sur le programme 180 « Presse et médias », d'un montant initial de 23,38 M€ en AE et en CP (8 % des crédits inscrits en LFI), a limité en début d'année les montants inscrits sur le budget opérationnel du programme « Presse » à 237,60 M€ en AE et en CP (réserve de précaution de 20,79 M€) et, sur le budget opérationnel du programme « Médias », à 31,58 M€ en AE et en CP (réserve de précaution de 2,59 M€). Le gel portait pour 5,6 M€ sur les crédits destinés à la compensation de la MIG de l'AFP, pour 6 M€ sur l'aide au portage de la presse, pour 9,19 M€ sur les fonds stratégique pour

le développement de la presse, pour 2,46 M€ sur le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale et pour 0,13 M€ sur le dispositif de la compagnie internationale de radio et télévision (CIRT).

Le montant des crédits bloqués a ensuite été successivement affecté par les mesures suivantes :

- un surgel intégral des crédits reportés de 2016 sur 2017, à hauteur de 19,80 M€ en AE et 13,26 M€ en CP (tamponné DB n° 28 du 29 mars 2017) ;
- un surgel sur les crédits du programme à hauteur de 3 M€ en AE=CP (tamponné DB n° 51 du 25 avril 2017), ce montant correspondant à la révision à la baisse, par l'organisme gestionnaire du dispositif (l'ACOSS), du coût prévisionnel de la mesure d'exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse, par rapport à la prévision retenue en LFI 2017 (montant ensuite annulé dans le décret d'avance n° 2017-1639) ;
- une annulation sur les crédits du programme 180 à hauteur de 4 M€ en AE=CP (décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance - JO du 21 juillet 2017) ;
- un dégel partiel du total des crédits bloqués à date, notamment au titre de la réserve de précaution et des crédits reportés de 2016 vers 2017, à hauteur de 27,57 M€ en AE et 19,00 M€ en CP (tamponné DB du 17 novembre 2017) dont 15,76 M€ en AE et 15,41 M€ en CP au titre de la réserve de précaution initiale (incluant le dégel intégral des crédits initialement gelés au titre de l'AFP, du portage, du FSER et de la CIRT et un dégel à hauteur de 0,35 M€ en AE de la réserve initialement constituée sur les crédits du FSDP) ;
- un transfert de crédits du programme 180 à destination du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Economie », à hauteur de 2 M€ en AE=CP, dans le cadre de la compensation destinée à La Poste au titre des tarifs postaux pour les éditeurs de presse (décret n° 2017-1624 du 28 novembre 2017 - JO du 30 novembre 2017).
- une annulation des crédits restant encore gelés au programme, à hauteur de 14,62 M€ en AE et 16,64 M€ en CP (décret n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance - JO du 1^{er} décembre 2017).

Le dégel tardif des crédits mis en réserve ou gelés a retardé l'exécution des dépenses. Le dernier dégel est intervenu le 17 novembre 2017 pour une fin de gestion fixée le 8 décembre 2018, délai trop contraint pour garantir une certaine sérénité dans la gestion des crédits. Au total, 20,6 M€ ont été annulés sur un gel total de 39,7 M€

La réserve de précaution initiale constituée en 2017 sur les crédits du programme 334 s'est élevée à 11,7 M€ en AE et 11,5 M€ en CP. Les crédits reportés ont été ensuite gelés (3,6 M€ en AE et 4,6 M€ en CP).

Plusieurs événements ont ensuite ponctué la gestion 2017 :

- une annulation d'un montant de 4 M€ en AE et en CP, par décret d'avance (décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017) sur crédits mis en réserve ;
- une seconde annulation d'un montant de 1,9 M€ en AE et 2 M€ en CP (décret n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 de décret d'avance) ;
- 0,2 M€ en AE=CP a été annulé sur les crédits gelés du programme par la loi de finances rectificative pour 2017.

En définitive, le montant des crédits dégelés en fin de gestion s'est établi à 9,2 M€ en AE et 9,9 M€ en CP, dont 5,5 M€ en AE et 5,3 M€ en CP issus de la réserve de précaution initiale et les 3,7 M€ en AE et 4,6 M€ en CP correspondant aux reports de 2016 sur 2017.

Au total, 6,2 M€ du programme 334 ont été annulés sur 16,1 M€ mis en réserve ou gelés.

1.2.2 Les reports

En 2017, les reports s'élèvent à 23,4 M€ en AE et 17,8 M€ en CP (18,9 M€ en AE et 8,9 M€ en CP en 2016). Comme les années précédentes, ils sont en augmentation. En 2014, les reports de CP étaient de 5,3 M€ et en 2015 de 7,3 M€. Ces reports profitent principalement au programme 180.

Les reports ne peuvent constituer un mode habituel de gestion. Le dégel tardif des crédits (crédits dégelés le 17 novembre pour une fin de gestion le 8 décembre) et la tenue retardée des commissions du fonds stratégique pour le développement de la presse et du fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse ont gêné les engagements et les paiements. Un calendrier prévisionnel de ces commissions, adapté au cycle budgétaire, devrait permettre de réduire les reports au strict nécessaire et d'engager les crédits en temps voulu.

Les reports prévisionnels de 2017 sur 2018 (9,47 M€ en AE et 8,63 M€ en CP) correspondent principalement à des crédits permettant de couvrir les engagements et les paiements du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) et du fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse (FSEIP), pour un montant total approximatif de 8,81 M€ en AE et 7,94 M€ en CP.

1.2.3 Les opérations de fin de gestion et les décrets d'avance

Par l'effet des deux décrets d'avance, la mission Médias, Livre et Industries culturelles a connu en 2017 une diminution de 4,3 % de ses AE et de 4,7 % de ses CP, semblable aux annulations de 2016 (-4,9 % en AE et -4,5 %). En 2015, les annulations de crédit n'avaient porté que sur 1,6 % des crédits de la mission, à hauteur de 11,8 M€.

En 2015, les annulations portaient essentiellement sur le programme 334, *Livre et industries culturelles*. En 2016, elles concernaient les deux programmes 180, *Presse* et 334. En 2017, elles sont ciblées principalement sur les aides à la presse.

En 2017, la réserve de précaution s'élève à 34,91 M€ sur l'ensemble de la mission, 23,4 M€ sur le programme 180 et 11,5 M€ sur le programme 334. Le total des annulations (16,62 M€ en AE et 18,61 M€ en CP) est donc inférieur au total de la réserve.

Le programme 180 voit, comme l'année dernière, 7% de ses crédits annulés, essentiellement du fait d'une dépense non réalisée et d'économies dites de constatation qui deviennent récurrentes sur le soutien des aides à la presse.

L'annulation de crédits sur la réserve du programme 334 est moins élevée que les années précédentes, alors que le budget de ce programme est d'habitude construit hors réserve (hors crédits d'investissement dédiés au site Richelieu et à la BPI). Cela indique de nouveaux besoins de crédits (rénovation du quadrilatère Richelieu, nouveaux projets de développement de la BNF).

Par ailleurs, le programme 180 a fait l'objet d'une opération de fin de gestion moins usuelle que les décrets d'avance. Une convention d'avance entre l'État et l'Agence France-Presse, datée du 27 décembre 2017, a en effet permis de verser 7 M€ en AE=CP surcrédits 2017 à l'AFP au titre de la compensation de sa mission d'intérêt général (MIG) pour 2018. Il a ensuite été décidé, par courrier de la ministre au président-directeur général de l'AFP en date du 9 janvier 2018 et en accord avec la direction du budget, que 3,5 M€ de ces 7 M€ d'avance resteraient finalement acquis à l'Agence pour lui permettre de présenter un budget

2018 à l'équilibre, le solde ayant vocation quant à lui à être déduit de la dotation prévue en LFI 2018.

Cette opération, contestable du point de vue de l'annualité budgétaire, illustre la fragilité financière de l'AFP et la nécessité de repenser son modèle économique ainsi que sa structure de coûts.

1.2.4 Crédits initiaux et crédits consommés

Pour l'ensemble de la mission, les crédits consommés s'élèvent à 558,4 M€ en AE et 548,7 M€ en CP contre 571,3 M€ en AE et 569,3 M€ de crédits initiaux. Les crédits disponibles ont été de 568,8 M€ en AE et de 559,5 M€ en CP.

Pour le programme 180, outre la dotation complémentaire accordée à l'AFP, la surévaluation, au moins partielle, des **charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse**, régulièrement signalée par la Cour, s'est poursuivie en 2017 (11,8 M€ de crédits versés pour une prévision de 15,3 M€).

Pour le programme 334, la principale variation concerne la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi). Programmés pour 9 M€, les crédits de cette entité ont été complétés par une indemnisation des fournisseurs d'accès internet (FAI) des recherches effectuées à la demande d'Hadopi. Les crédits alloués à cette entité en 2018 se stabilisent à 9 M€. La Cour montrera attentive à leur évolution en gestion 2018, le rebasage de 3 M€ effectué en 2016 et 2017 ayant déjà été important.

1.3 L'évolution de la dépense

En comparaison de la loi de programmation des finances publiques, l'exécution 2017 fait apparaître que la norme de dépense a été tenue. Au format 2017, la norme est fixée à 553,1 M€ pour une exécution inférieure de 4,41 M€, à comparer à l'écart de -25 M€ de 2016.

Le programme 334, du fait de divers abondements à la BnF notamment, dépasse ce plafond mais la sous-exécution du programme 180 permet de compenser cet écart négatif, même si les crédits programmés en LFI de ce programme étaient supérieurs à la l'annualité 2017 de la loi de programmation.

Tableau n° 3 : Comparaison LPFP – exécution 2017

| En CP (M€) | P180 | P334 | MLIC |
|--|--------------|--------------|-------------|
| Norme LPFP (a) | 285,00 | 268,10 | 553,10 |
| Périmètre et transferts 2016 et 2017 (b) | | | 0,00 |
| Norme LPFP format 2017 (I=a+b) | 285,00 | 268,10 | 553,10 |
| Exécution 2017 (c) | 274,55 | 274,13 | 548,68 |
| Fonds de concours et attribution de produits (d) | | | 0,00 |
| Contribution de la mission au CAS pensions (e) | | | 0,00 |
| Exécution 2017 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e) | 274,55 | 274,13 | 548,68 |
| Ecart Exécution-LPFP (III=I-II) | 10,45 | -6,03 | 4,41 |

Source : DGMIC

Les crédits budgétaires de la mission sont complétés par 470 M€ de dépenses fiscales (337 M€ en 2016) et 710 M€ detaxes affectées (712 M€ en 2016), soit un total de 1 750 M€ attribués à cette mission contre 1612 M€ en 2016. La fin du financement budgétaire de France Télévisions aurait dû, à périmètre constant, faire diminuer les crédits totaux de 160 M€. Or ceux-ci augmentent rapidement du fait des taxes affectées et du dynamisme des dépenses fiscales rattachées à la mission. Les crédits budgétaires ne représentent d'ailleurs plus qu'un tiers des dépenses de la mission.

1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

Le report de charge de la mission est présenté dans le tableau suivant. Il exclut les restes à payer liés au programme de réhabilitation du quadrilatère Richelieu (48,4 M€) et au programme de rénovation de la BPI (8,4 M€) couverts par des CP programmées dans l'échéancier de l'opération.

Tableau n° 4 : restes à payer en fin d'exercice (en M€)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Programme 180 | 55,1 | 71,4 | 60,7 | 38,4 | 36,8 |
| Programme 334 | | | | 2,7 | 3,3 |
| Total | 55,1 | 71,4 | 60,7 | 41,1 | 40,1 |

Source : DGMIC

Les restes à payer du programme 180 sont liés notamment au rythme de décaissement du fonds stratégique pour le développement de la presse. La Cour recommandait dans sa note d'exécution budgétaire de 2014 de veiller à ce que report de charges n'augmente pas. Alors que le montant de 2013 intégrait un « taux de chute » qui estimait la proportion d'engagements qui n'ouvriraient pas de paiements et qui occasionneraient par conséquent des retraits d'EJ, l'année 2015 a vu le début d'un « nettoyage » des engagements antérieurs à 2015, qui ont permis de revenir en 2015 à un montant de restes à payer comparable à celui de 2013. Ce travail a été poursuivi en 2016.

La limitation des restes à payer passe également, comme cela a été écrit au chapitre consacré aux reports, par une amélioration du calendrier du conseil d'orientation du fonds stratégique pour le développement de la presse, trop tardif du fait notamment des dates des dégels de fin d'année.

La soutenabilité à court et à moyen terme de la mission n'est pas en cause.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

La mission *Médias, livre et industries culturelles* ne comporte pas de crédits de titre 2. Un plafond de 3033 ETPT est affiché par le projet annuel de performance pour 2017 pour les opérateurs relevant du programme (3053 en 2015 pour une exécution à 2975 ETPT ; 3034 en 2016).

L'ensemble des opérateurs exécutent quasi intégralement leur plafond à l'exception de la BnF. Le plafond prévu en LFI (2249 ETPT), stable par rapport à 2016, n'est exécuté qu'à hauteur de 2182 ETPT soit - 67 ETPT, ce qui toutefois marque une amélioration de + 10 ETPT par rapport à l'année précédente.

2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Sont classées parmi les dépenses de fonctionnement les abonnements de l'État à l'AFP pour un montant de 21,7 M€ en 2017. La fin de la convention d'abonnement entre l'État et l'AFP mérite une évaluation précise de l'utilisation par l'État de ses abonnements.

Recommandation n°3 : *avant de conclure une nouvelle convention d'abonnement entre l'État et l'AFP, évaluer l'utilisation par l'État de ses abonnements durant la période d'exécution de la convention en cours.*

Les autres dépenses de fonctionnement sont de l'ordre de 0,5 M€ et n'appellent pas de commentaires.

2.3 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention de la mission s'élèvent en 2017 à 306 M€ alors que 321,6 M€ étaient prévus en LFI. Les dépenses d'intervention ont augmenté par rapport à 2016 (285,5 M€ exécutés) après une baisse significative en 2015 du fait de la fin des crédits budgétaires dévolus à France Télévisions.

Pour le programme 180, le total de ces dépenses d'intervention se monte à 252,9 M€ dont 102,8 M€ d'aides à la presse. En 2017, les dépenses de guichet des aides à la presse s'élèvent à un total de 90,2 M€ contre

88,4 M€ en 2016, soit une légère remontée due aux changements de périmètre, après une baisse de 13,5 M€ entre 2015 et 2016.

En 2016, la compensation des missions d'intérêt général aura été augmentée de 2,4 M€ par rapport à 2015 (+ 1,6 M€ par rapport au COM 2014-2018). La compensation des MIG a augmenté à nouveau de 3,4 M€ en LFI 2017 par rapport au montant effectivement versé en 2016 (soit +5 M€ par rapport au montant prévu en LFI 2016 et +4,6 M€ par rapport au montant prévu au COM pour 2017). Ce montant est porté à 113,3 M€ en gestion 2018 (soit + 3,5 M€ par rapport au montant prévu dans la LFI 2018 et +7,1 M€ par rapport aux 106,2 M€ prévus par le COM pour 2018).

Pour les aides à la presse, la DGMIC constate trois dynamiques différentes :

- une assez grande stabilité pour les aides au pluralisme (aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires, aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux à faibles ressources de petites annonces et aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale), conforme à la stabilité dont ces titres ont besoin. Les principales évolutions correspondent aux changements de périmètre signalés *supra* ainsi qu'à l'éligibilité en 2017 de *l'Opinion* à l'aide PFRP, dont l'aide de 1,2 M€ a été financée par redéploiement après dégel, de façon à maintenir stable celles aux trois autres principaux quotidiens concernés (*L'Humanité, La Croix, Libération*) ;
- une évolution tendancielle baissière, essentiellement liée à la démographie, pour les dispositifs de guichet : exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse et aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale (imprimeries). En 2018, la LFI prend en compte cette tendance en diminuant de 2 M€ ces deux dispositifs ;
- une baisse relative, depuis le point haut atteint en 2009 après les États généraux de la presse écrite, pour l'aide au portage de la presse et les dispositifs de soutien à l'investissement : Fonds stratégique pour le développement de la presse (et les fonds qui l'ont précédé), aide à la modernisation des diffuseurs de presse. La revalorisation de l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse, dans le cadre du plan de soutien aux marchands de journaux lancé en 2015, ou la

création en 2016 d'un nouveau dispositif pérenne, le Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse entretiennent toutefois un mouvement à la hausse.

Pour le programme 334, les dépenses d'intervention représentent 53 M€ en 2017 contre 47,2 M€ de dépenses exécutées en 2016 qui sont désormais comptabilisées tant comme des dépenses de guichet que comme des dépenses discrétionnaires, ainsi que le recommandait la Cour l'année dernière, et non plus toutes comme des dépenses discrétionnaires.

2.4 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement de la mission se concentrent autour de deux opérations, l'une en cours et l'autre en préparation : la réhabilitation du quadrilatère Richelieu (titre 5) et la modernisation de la bibliothèque publique d'information (titre 7).

La prévision actualisée des dépenses du projet Richelieu a légèrement évolué en 2017.

Au titre du 9^{ème} avenant de juillet 2015 à la convention passée avec l'OPPIC en 2006, elle s'établissait à 232,9 M€ : Selon le 10^{ème} avenant, signé en novembre 2017, la prévision du coût total actualisé est désormais de 233,2 M€ (intégrant le coût des études pour la restauration des façades, hors coût de déménagement et de premier équipement). Ce montant fait l'objet d'un financement interministériel. La participation du ministère de la culture, qui s'élève à 189,8 M€ au total, est financée sur le programme 334 à hauteur de 155,6 M€, et sur le programme 175 (pour la partie monuments historiques) à hauteur de 34,2 M€. Un apport de 800 k€ est réalisé par la BnF sur crédits propres issus de mécénat afin de permettre la réalisation des études d'aménagement et de restauration de la salle ovale. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche contribue également pour 42,7 M€, au titre de la tutelle qu'il exerce sur l'ENC et de celle qu'il partage avec le MCC sur l'INHA.

S'agissant plus spécialement du programme 334, l'échéancier actualisé de l'opération est le suivant :

Tableau n° 5 : Echancier de l'opération Richelieu

| En M€ | AE | CP |
|--|--------------|--------------|
| Avant 2018 (y compris fonds de concours BnF) | 151,5 | 103 |
| PLF 2018 | 4,1 | 16 |
| Après 2018 | 0 | 36,6 |
| Total | 155,6 | 155,6 |

Source : DGMIC

Sur le programme 334, 9,9 M€ ont été payés en 2016 et 6 M€ en 2017 et 16 M€ de CP sont prévus en 2018.

Le chantier est divisé en deux phases. La première a été inaugurée en avril 2016. La deuxième phase a débuté. Le 10^{ème} avenant fait apparaître la répartition suivante entre les deux phases.

Tableau n° 6 : Restauration du quadrilatère Richelieu (en M€)

| AE=CP (M€) | Phase 1 | Phase 2 | Total |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Aménagements | 107,54 | 91,5 | 199,04 |
| - part MC (P334) | 64,90 | 90,67 | 156,37 |
| - complément avenant 10 - phase 2 | | 0,8 | |
| - part MESR | 42,64 | 0,03 | 42,67 |
| Clos et couvert (MCC) (P175) | 17,60 | 16,57 | 34,17 |
| Total | 125,14 | 108,07 | 233,21 |
| dont part Culture | 82,50 | 108,04 | 190,54 |

Source : DGMIC

L'avenant n°10, adopté au conseil d'administration de l'OPPIC du 27 juin 2017, a complété le programme en intégrant des études d'aménagement et de restauration de la salle Ovale, et a abondé, à cet effet, le budget de la convention de 0,8 M€ supplémentaires, exclusivement issus de recettes de mécénat. Ces crédits sont versés à l'OPPIC par la BnF via un fonds de concours du programme 334.

La question consiste à savoir si le mandat couvre l'ensemble des dépenses prévues pour l'opération Richelieu. La réponse à cette question est négative.

S'agissant du hors mandat, des besoins ont bien été identifiés en 2017 pour un montant total de 4,8 M€ : muséographie pour 2,5 M€, sécurité des garde-corps de la salle Ovale pour 0,8 M€, restauration de la galerie Mansart pour 1,5 M€. A ce stade, à l'issue des arbitrages sur la LPFP, seules

les AE ont été obtenues en LFI 2018. Les CP correspondants ont été demandés à hauteur de 3,875 M€ en 2019 et 925 k€ en 2020. Mais dans l'attente de l'obtention de ces CP, ces dépenses ne peuvent pas faire l'objet d'une inscription dans la convention de mandat, elles restent à financer.

Restent hors de cette estimation plusieurs éléments importants, non budgétés pour le moment et estimés en 2016 aux montants suivants :

- la restauration des façades de la phase 2, pour un budget estimé à 3,9 M€ TDC ;
- d'autres dépenses qui auraient vocation à être prises en compte par le budget de la BnF (phase 2).

Pour la phase 2, il s'agit principalement

- o de travaux : restauration de la cour d'honneur (2,8 M€), réaménagement du jardin Vivienne (1,1 M€), restauration du salon Louis XV (1,4 M€), restauration (4,4 M€), aménagement du mobilier (625 k€) et mise en sécurité des garde-corps de la salle Ovale (800 k€), projet muséographique (2,7 M€)
- o de transferts : 2,2 M€ dont 1,2 M€ de transfert des collections, des services et des mobiliers zone 2 ;
- o des dépenses de premier équipement pour 1,5 M€.

Un deuxième projet d'investissement a commencé : la rénovation de la bibliothèque publique d'information. En 2015, 10 M€ d'AE ont été ouverts. Le financement s'opère par le biais d'une dotation en capital (titre 7). En 2016, 1 M€ a été versé et 2 M€ sont prévus dans la LFI 2017. 1,8 M€ ont finalement été versés en 2017. Le financement de l'État serait complété par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'établissement de 2 M€ portant le coût du projet à 12 M€.

2.5 Le financement des opérateurs

Les opérateurs relevant de la mission sont de deux types, ceux qui sont financés par des crédits budgétaires et ceux qui sont financés par des taxes affectées. La Bibliothèque nationale de France, la Bibliothèque publique d'information appartiennent au premier type ; le Centre national du livre (CNL), le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et la Cinémathèque française relèvent du deuxième.

L'ensemble de ces opérateurs est rattaché au programme 334.

Tableau n° 7 : Évolution des crédits budgétaires dévolus à la BnF et à la BPI (en M€)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2016/2017 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-----------|
| <i>BnF</i> | 202,9 | 201,6 | 197,7 | 198 | 195 | 200,1 | 198,6 | 205,6 | + 3,5 % |
| <i>BPI</i> | 6,6 | 8,4 | 7,1 | 6,8 | 7,1 | 7,3 | 8,2 | 9,1 | + 11 % |
| <i>Total</i> | 209,5 | 209,9 | 204,7 | 204,7 | 202 | 207,4 | 206,8 | 214,7 | + 3,8 % |

Source : DGMIC

Les crédits budgétaires qui financent la BnF et la BPI augmentent de 7,9 M€ dont 4,1 M€ au titre de la subvention pon charge de service public de la BnF dont l'exécution passe de 177 M€ en 2016 à 181,1 M€ en 2017 notamment du fait de la revalorisation du point d'indice et de la compensation des dépenses induites par l'augmentation des mesures de sécurité. Contrairement aux baisses des années précédentes, le plafond d'emploi de la BnF est stable entre 2016 et 2017 à 2249 ETPT. Toujours inférieur au plafond (-67 ETPT) en 2017, le nombre d'emplois en 2017 augmente toutefois de 10 ETPT.

Depuis 2004, le CNL ne reçoit plus de subvention de fonctionnement. Il est financé par deux taxes affectées plafonnées depuis la LFI pour 2012 :

- La taxe sur les services de reprographie et d'impression plafonnée à 29,4 M€ ;
- La taxe sur l'édition plafonnée à 5,3 M€.

Ce plafonnement est appliqué avant prélèvement des frais d'assiette et de recouvrement (1,2 M€).

Pour remédier aux baisses des recettes, un amendement visant à étendre la taxe sur le chiffre d'affaires (CA) des éditeurs aux livres numériques, dont le taux est de 0,2 % de ce CA (HT), a été adopté dans le cadre de la LFR pour 2015 (article 96). Cet amendement devrait permettre de dégager environ 0,4 M€ de ressources supplémentaires, donc d'atténuer l'érosion du rendement des taxes précitées.

Le Centre national du cinéma et de l'image animée et la cinémathèque française sont également financés par des taxes affectées. Leur montant s'élève en 2017 à 675,7 M€, stable par rapport à 2016 mais en diminution par rapport à la prévision budgétaire évaluée à 682 M€. S'ajoutent en outre 8,9 M€ de cotisations professionnelles. Le total des ressources du CNC s'élève donc à environ 685 M€.

Ce montant de recettes élevé doit être mis en regard avec les 160 M€ de dépenses fiscales dévolues à la production cinématographique et audiovisuelle.

Tableau n° 8 : Recettes fiscales du CNC (M€)

| | 2015 | 2016 | 2017* |
|--|---------------|---------------|---------------|
| Taxe spéciale additionnelle (TSA) | 140,26 | 151,63 | 148,28 |
| Taxe sur les services de télévision (TST) | 504,32 | 509,42 | 510,51 |
| dont TST-éditeurs | 286,87 | 274,5 | 290,2 |
| dont TST-distributeurs | 217,45 | 234,92 | 220,31 |
| Taxes sur les ventes | 19,4 | 17,66 | 16,21 |
| Recettes diverses | 0,68 | 0 | 0,02 |
| Total produit des taxes | 664,66 | 678,71 | 675,02 |

Source : Ministère de la culture et de la communication ; *les données 2017 sont antérieures à la clôture des comptes, qui sera soumise à l'approbation du conseil d'administration du CNC fin mars.

2.6 Les dépenses fiscales

La mission *Médias, livre et industries culturelles* compte 12 dépenses fiscales sur impôts d'État évaluées qui représentent environ 340 M€. Les dépenses fiscales de la mission n'ont pas fait l'objet d'évaluations particulières en 2016.

Sept de ces dépenses fiscales relèvent du programme 180 – *Presse* pour un montant d'environ 174 M€, dont l'essentiel revient au taux de TVA de 2,1 % (165 M€) et à l'exonération de CET pour les diffuseurs de presse (7,5 M€), seules dépenses dont l'utilité est apparente :

- le taux de TVA de 2,10 % applicable aux publications de presse estimé à 160 M€ en 2017 et 165 M€ au PLF 2018 pour 160 M€ en 2015. Ce dispositif, étendu aux services de presse en ligne depuis le 1^{er} février 2014, est, en montant global, la principale aide à la presse avec le transport postal qui ne relève pas de la mission Médias. Une négociation européenne est en cours sur la question de l'extension à la presse en ligne. Par ailleurs, l'article 8-I-2 de la loi de finances pour 2018 modifie l'article 298 *septies*

du CGI afin d'empêcher une tentative d'optimisation fiscale par des opérateurs de télécommunications à travers leurs « kiosques numériques ». Depuis le 1^{er} mars 2018, le taux super-réduit ne peut s'appliquer qu'aux sommes payées effectivement aux médias ;

- la déduction spéciale prévue en faveur des entreprises de presse (art. 39 bis A du CGI), évaluée à 1 M€ en 2017, qui autorise un régime spécial de provisions pour financer des investissements, a vu son champ étendu au PLF 2017 par une deuxième dépense fiscale (art. 39 bis B du CGI) : la déduction spéciale d'impôt en faveur des services de presse en ligne de la « connaissance et du savoir » dont le montant n'est pas évalué ;
- l'exonération des publications des collectivités publiques et des organismes à but non lucratif, évaluée à 1 M€ depuis 2013.
- L'exonération de la contribution économique territoriale pour les diffuseurs de presse (article 1464 L du CGI). L'article 1464 L du CGI, créé par l'article 25 de la LFR 2013, avait pour objet d'offrir la possibilité aux communes et à leurs EPCI d'exonérer totalement les diffuseurs de presse de contribution économique territoriale (de cotisation foncière des entreprises et de leur part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), sans compensation de l'État s'agissant d'une mesure volontaire et optionnelle. Cette exonération a été rendue obligatoire par la loi de finances pour 2017 et le dispositif fait, dorénavant, l'objet d'une compensation financière par l'État. Les premiers chiffres permettent d'estimer le coût de la mesure à environ 7,5 M€.
- Une dépense fiscale concernait le programme 313 jusqu'à sa disparition, pour un montant inférieur à 500 000 € : l'application d'une assiette réduite pour le calcul de la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision, pour les éditeurs de services de télévision dont l'audience quotidienne réalisée en dehors de la France métropolitaine est supérieure à 90 % de leur audience totale.

Outre ces cinq dépenses fiscales, deux nouvelles sont apparues en 2015 :

- la réduction d'impôt des particuliers pour souscription au capital des sociétés de presse (199 *terdecies*-0 C du CGI) a été introduite par la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant

diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse. Cette disposition est évaluée à moins de 0,5 M€ ;

- la réduction d'impôt des particuliers pour dons effectués en faveur des entreprises de presse (« *amendement Charb* », article 200 du CGI) a également été introduite par la loi du 17 avril 2015, qui vient compléter l'article 200 du code général des impôts en ouvrant le bénéfice du régime fiscal du mécénat, institué par la loi du 1er août 2003, aux associations œuvrant pour le pluralisme de la presse.

Ces deux dépenses fiscales, d'un montant très faible, ne semblent pas rencontrer un succès particulier. La Cour avait demandé leur suppression en 2018. Le ministère de la culture fait valoir leur importance économique pour la participation des citoyens au soutien à la presse ainsi que leur portée politique. La Cour remarque surtout la complexité déjà grande des dépenses fiscales liées à la presse, la difficulté pour les citoyens à les lire, leur impact limité et recommande donc à nouveau leur suppression au PLF 2019.

Recommandation n°5 : *supprimer les dépenses fiscales prévues par les articles 199 terdecies-0 C et 200 du CGI permettant une réduction d'impôt des particuliers pour souscription au capital des sociétés de presse et une réduction d'impôt des particuliers pour dons effectués en faveur des entreprises de presse (recommandation réitérée).*

En outre, d'autres mécanismes d'aides indirectes complètent le dispositif de soutien à la presse. Sur le plan fiscal, on peut évoquer l'exonération de contribution économique territoriale pour les entreprises de presse (article 1458 du CGI) ou l'allocation forfaitaire pour frais d'emploi des journalistes. Là encore, la lisibilité d'un dispositif marqué par un tel foisonnement des aides est discutable et ne facilite pas l'appréciation de l'ensemble des aides à la presse par le contribuable et par la représentation nationale à un moment pourtant crucial pour l'avenir économique du secteur, où les parlementaires et l'exécutif devraient pouvoir disposer d'une vision complète de l'action de l'État dans ce domaine.

Cinq dépenses fiscales sont rattachées au programme 334 pour un montant de 300 M€ en 2017 contre 177 M€ en 2016. Quatre d'entre elles sont les dépenses fiscales précédemment rattachées à la mission Culture. Leur rattachement à la mission Médias était souhaitable dès lors que le CNC et les taxes affectées qu'il reçoit relevaient désormais de la mission Médias. Ce transfert ne fait pas varier l'appréciation de la Cour, exprimée jusqu'alors dans la NEB consacrée à la mission Culture. Les dépenses

fiscales consacrées à l'aide à la production cinématographique ne cessent d'augmenter et leur articulation avec les taxes affectées au CNC n'est pas nette.

- la réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire, réalisées entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2017, au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles. L'évaluation de son coût pour 2016 était de 21 M€. Pour 2017, les conditions ont été assouplies pour un coût de 7 M€, soit un total de 28 M€, mais l'estimation de l'exécution reste à 21 M€, montant reporté pour le PLF 2018. Il est peu probable que l'actualisation de l'estimation ait été réellement effectuée, sauf à constater que les nouvelles conditions n'ont eu aucune conséquence ;
- le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques évalué à 70 M€ comme en 2016. Cette augmentation constitue la marque d'un dispositif incitatif mis en place en 2014 qui porte à 30 % le taux du crédit d'impôt pour les œuvres cinématographiques dont le budget de production est inférieur à 4 millions d'euros. Ce dynamisme va être accentué en 2017 par une modification des conditions d'ouverture pour un coût de 50 M€. De fait, l'exécution de cette dépense s'élève en 2017 à 121 M€ en 2017 contre 58 M€ en 2016.
- le crédit d'impôt en faveur de la production phonographique. Le dispositif a été renforcé à partir de 2014. Son coût augmente. Il était de 8,1 M€ en 2013, de 8,9 M€ en 2014, est prévu à 10 M€ pour 2017. L'intérêt des entreprises est manifeste, à mesure peut-être que se fragilise le secteur. Selon la DGMIC, l'année 2017 montre toutefois, comme en 2016, des signes de reprises, grâce au développement des revenus liés au streaming, qui confirmerait ainsi la pertinence de la dépense fiscale dans la consolidation économique du secteur. Démonstration devra être faite que ce crédit d'impôt a participé à l'évolution du secteur et non à son maintien artificiel grâce à l'évaluation lancée en 2018 par la DGMIC qui portera sur les dépenses d'investissement dans le secteur, les emplois dans les structures bénéficiaires et les retombées économiques et fiscales.

- le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles, estimé à 54 M€ en 2016 et à 126 M€ en 2017.
- le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutive. Évalué à 19 M€ en 2016, il est estimé à 40 M€ en 2017, du fait de diverses modifications des conditions d'ouverture.

Si les dépenses fiscales du programme 334 apparaissent stables en 2016, la révision d'un certain nombre de dispositifs de soutien à la production cinématographique les fait augmenter de plus de 140 M€ en 2017, alors que la NEB 2016 évaluait prudemment cette croissance à 100 M€. La Cour s'interroge à nouveau sur la nécessité de cette extension du périmètre de dépenses fiscales déjà abondantes.

Au total, le coût de ces trois crédits d'impôt de soutien au cinéma, passé de 112 M€ à 160 M€, soit une augmentation de 43 %, entre 2013 et 2016, augmente encore en 2017 pour atteindre environ 300 M€. soit + 168 % en cinq exercices.

En 2015, la Cour affirmait : « Cette fuite en avant - où de nouvelles bonifications sont votées sans attendre que les précédentes entrent en application - est inquiétante et la Cour, une nouvelle fois, appelle à plus de vigilance. » Cette assertion ne peut être que réitérée.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

À l'exception de la dispersion des crédits dévolus aux aides à la presse et à la politique du livre et de la lecture répartis sur plusieurs missions, ce qui rend leur lecture malaisée, la conformité aux principes et aux règles de la LOLF n'appelle pas de commentaires.

3.2 La démarche de performance

Comme les années précédentes, la démarche de performance n'appelle pas de remarques particulières. Les indicateurs sont peu nombreux et rendent compte des principaux objectifs de politique publique de la mission.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

Recommandation n°1 : *rapatrier les crédits dédiés au soutien au transport postal de la presse dans la mission Médias, livre et industries culturelles (recommandation réitérée).* Recommandation non mise œuvre. Les crédits sont restés rattachés à la mission *Economie* et à son programme 134 – *développement des entreprises et du tourisme*. Cette manière de scinder les crédits consacrés à l'aide à la presse ne favorisent pas leur gestion harmonisée. L'existence d'un indicateur commun ne garantit pas cette unité de gestion nécessaire.

Recommandation n°2 : *réduire le montant des reports des aides à la presse en organisant les réunions des commissions en tenant compte du cycle budgétaire.* Recommandation en cours de mise en œuvre.

Recommandation n°3 : *classer les dépenses d'intervention du programme 334 prévues par la loi comme des dépenses de guichet.* Recommandation mise en œuvre.

Recommandation n°4 : *supprimer les dépenses fiscales prévues par les articles 199 terdecies-0 C et 200 du CGI permettant une réduction d'impôt des particuliers pour souscription au capital des sociétés de presse et une réduction d'impôt des particuliers pour dons effectués en faveur des entreprises de presse.* Refus de mise en œuvre (cf. supra).

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Recommandation n°1 : *rapatrier les crédits dédiés au soutien au transport postal de la presse dans la mission Médias, livre et industries culturelles (recommandation réitérée).*

Recommandation n°2 : *inclure dans un seul et même document budgétaire une estimation des transferts réalisés au bénéfice du secteur par l'ensemble des dispositions qui constituent des aides directes ou indirectes à la presse ou au pluralisme.*

Recommandation n°3 : *avant de conclure une nouvelle convention d'abonnement entre l'État et l'AFP, évaluer l'utilisation par l'État de ses abonnements durant la période d'exécution de la convention en cours.*

Recommandation n°4 : *supprimer les dépenses fiscales prévues par les articles 199 terdecies-0 C et 200 du CGI permettant une réduction d'impôt des particuliers pour souscription au capital des sociétés de presse et une réduction d'impôt des particuliers pour dons effectués en faveur des entreprises de presse (recommandation réitérée).*