



Compte de concours
financier Avances à
l'audiovisuel public

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2019

Avances à l'audiovisuel public

Programme 841 – France Télévision

Programme 842 – Arte France

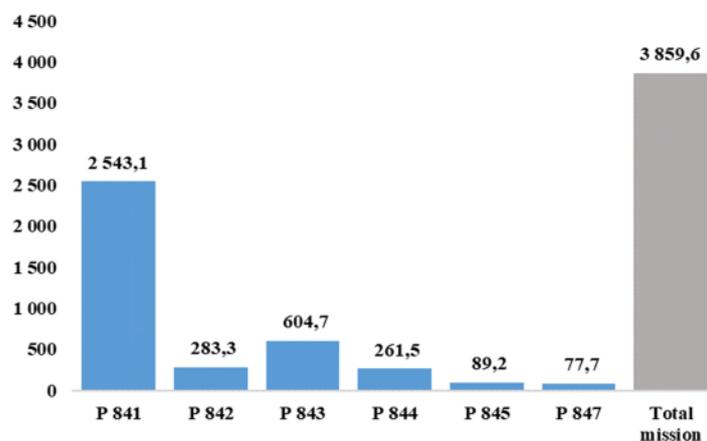
Programme 843 – Radio France

Programme 844 – France Médias Monde

Programme 845 – Institut national de l'audiovisuel

Programme 847 – TV5 Monde

Graphique n° 1 : Exécution 2019 du compte (CP, M€)



Synthèse

L'année 2019 s'inscrit dans la continuité d'une année 2018 marquée par la diminution des dotations aux entreprises de l'audiovisuel public. Cet infléchissement s'inscrit en cohérence avec le projet de réforme présenté par le gouvernement en juillet 2018. Ce projet vise l'adaptation de l'audiovisuel public aux enjeux actuels, et prévoit 190 M€ d'économies entre 2018 et 2022. L'examen de la loi est prévu dans le courant du premier semestre 2020.

La persistance, depuis plusieurs exercices, d'un solde légèrement positif du compte nécessite d'être explicitée.

En 2019, la réforme de la taxe d'habitation est sans effet sur la contribution à l'audiovisuel public, les redevables 2018 le demeurant en 2019, même s'ils sont désormais exonérés de taxe d'habitation.

La sortie de la liste des dépenses fiscales du taux de TVA de 2,1 % applicable à cette contribution nuit à la lisibilité de l'effort consenti à l'audiovisuel, c'est pourquoi la Cour en demande le reclassement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 (nouvelle) : (DGFIP) Reclasser comme dépense fiscale le taux de TVA à 2,1 % applicable à la contribution à l'audiovisuel public.

Sommaire

Introduction	7
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	8
1.1 La programmation initiale	8
1.2 Les résultats de l'exercice	9
1.3 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	14
2 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT A L'AUDIOVISUEL PUBLIC	15
2.1 Les dépenses fiscales.....	15
2.2 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période	17

Introduction

La mission Avances à l'audiovisuel public est un compte de concours financiers qui permet principalement de suivre les conditions d'affectation du produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) – qui relève de la catégorie des impositions de toute nature au sens de l'article 3 de la LOLF¹ – aux sociétés et à l'établissement public visés par les articles 44, 45 et 49 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication. Jusqu'en 2018, des ressources additionnelles, issues de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques et du remboursement par le budget de l'État des dégrèvements à la contribution à l'audiovisuel public, complétaient les recettes de ce compte.

Créé au 1^{er} janvier 2006, ce compte retrace, en dépenses, le montant des avances à chacun de ces organismes et, en recettes, les remboursements d'avances. Depuis 2016, plus aucun crédit budgétaire n'est inscrit au programme 313 de la mission *Médias, livre et industries culturelles* et le compte retrace l'ensemble des crédits de l'audiovisuel public. La totalité des crédits de la mission est inscrite au titre 7 qui correspond dans la nomenclature de la LOLF à des dépenses d'opérations financières. Trois dépenses fiscales sont rattachées à la mission qui ne compte aucun emploi ni dépense de personnel.

Les remboursements d'avances ne constituent pas des remboursements réels par les organismes audiovisuels publics, mais un jeu d'écritures conduisant à alimenter le compte par deux flux : le produit de la contribution à l'audiovisuel public et la valeur du montant des dégrèvements.

La mission, constituée par le volet dépenses du compte comprend six programmes. Avec 65,9 % des crédits de la mission, le programme 841 – *France Télévisions* est largement prépondérant, alors que les programmes 845 – *Institut national de l'audiovisuel* et 847 – *TV5 Monde* ne représentent, respectivement, que 2,3 % et 2 % des crédits de la mission².

La Cour n'a formulé aucune recommandation particulière au titre de l'exécution 2018.

¹ En comptabilité nationale, cette contribution est considérée comme une recette publique hors prélèvements obligatoires.

² LFI 2019.

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

Le périmètre de la mission, stable par rapport à l'exercice précédent, regroupe six programmes correspondant aux cinq sociétés de l'audiovisuel public (France Télévisions, Arte France, Radio France, France Médias Monde, TV5 monde) et à l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

En cohérence avec les objectifs de redressement des finances publiques et de réduction de la pression fiscale, la trajectoire budgétaire de la mission a été révisée en 2018 par rapport à la somme des dotations publiques prévues aux contrats d'objectifs et de moyens conclus entre 2015 et 2017. De fait, après plusieurs années de hausse des dotations, l'année 2018 a marqué une rupture, avec une baisse de 36,8 M€ TTC. Cette tendance devrait poursuivre jusqu'en 2022.

Depuis mai 2018, les versements de l'Etat au compte de concours financiers ont été intégrés par l'INSEE dans le champ des organismes divers d'administration centrale et sont donc pris en compte dans la norme de dépenses, à hauteur de 3 860 M€ pour 2019 (3 789 M€ en 2020). Cette norme de dépense est respectée en 2019.

1.1 La programmation initiale

Les rapports publics thématiques consacrés par la Cour des Comptes à Radio France en 2014 et à France Télévisions en 2015 soulignaient la nécessité, pour les entreprises de l'audiovisuel public, d'engager des réformes structurelles afin de mieux maîtriser leurs charges. Le rapport public annuel 2019 confirmait cette observation pour Radio France et signalait que France Télévisions semblait avoir engagé quelques réformes. La Cour des comptes a formulé plusieurs recommandations visant des réformes en profondeur des entreprises de l'audiovisuel public dont la mise en œuvre est, pour la plupart, en cours mais dont il conviendra de contrôler les effets.

Plus globalement, le gouvernement a présenté en 2018 un plan visant à adapter l'audiovisuel au nouvel environnement créé par la révolution numérique, et à renforcer son efficacité et sa valeur ajoutée.

Les axes de cette réforme ont été déclinés dans le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, présenté en conseil des ministres en décembre 2019 et dont l'examen devrait intervenir au premier semestre 2020. Il prévoit notamment la création d'une société-mère, France Médias, rassemblant les

quatre plus gros acteurs de l'audiovisuel public, les sociétés Arte France et TV5 Monde n'y étant qu'indirectement associées, à travers leur actionnariat.

L'objectif est d'offrir un média de meilleure qualité, plus numérique, proposant davantage d'offre locale et pour la jeunesse, tout en soutenant largement la création. Il doit s'articuler avec l'objectif de 190 M€ d'économies d'ici 2022, par rapport au budget 2018, dont 160 M€ supportés par France Télévisions et 20 M€ par Radio France.

Tableau n° 1 : Dotations aux sociétés de l'audiovisuel public (TTC)

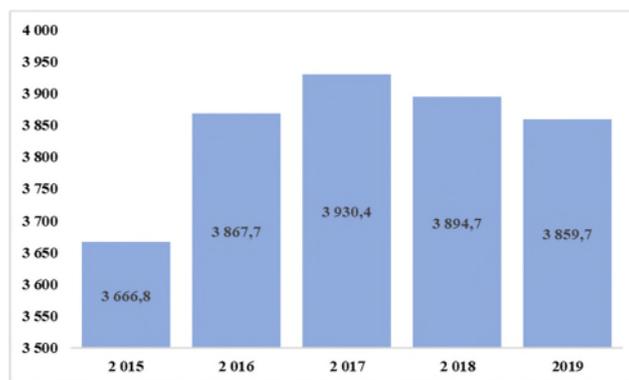
(M€)	2015	2016	2017	2018	2019	LFI 2020	2019-2020
<i>France télévision</i>	2 369,4	2 559,6	2 597,8	2 567,9	2 543,1	2 481,9	-61,3
<i>Arte France</i>	267,3	269,8	280,0	285,4	283,3	281,1	-2,2
<i>Radio France</i>	614,4	619,5	625,1	608,8	604,7	599,6	-5,1
<i>FMM</i>	247,1	249,1	256,8	263,2	261,5	260,5	-1,0
<i>INA</i>	90,9	90,9	90,9	90,4	89,2	88,2	-1,0
<i>TV5 Monde</i>	77,8	78,5	80,0	79,0	77,7	77,7	0,0
Total	3 666,8	3 867,4	3 930,6	3 894,7	3 859,6	3 789,0	-70,6

Source : LFI

1.2 Les résultats de l'exercice

1.2.1 L'exécution en recettes

L'affectation à France Télévisions d'une part de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE) ayant été supprimée par le PLF 2019, le compte de concours financiers AAP est désormais alimenté par deux recettes : la contribution à l'audiovisuel public (CAP) et la prise en charge des dégrèvements de CAP par le budget général de l'Etat, pour un montant total de 3 859,6 M€ en 2019.

Graphique n° 2 : Recettes (en M€)

1.2.1.1 Les recettes de la contribution à l'audiovisuel public (CAP)

En 2018, les recettes nettes de CAP s'étaient révélées supérieures de 5,8 M€ aux prévisions. En revanche, en 2019, ces recettes nettes seraient inférieures de 71 M€ au montant prévisionnel inscrit en loi de finances (3 307,6 M€).

Tableau n° 2 : Evolution des recettes de CAP (M€)

	2016	2017	2018	Prév. 2019	2019	Prév. 2020
Encaissements nets	3 111,2	3 174,0	3 219,2	3 307,6	3 236,4	3 246,9
Dégrèvements compensés par l'Etat	617,1	592,2	589,9	552,0	623,3	542,1
Total des recettes du comptes	3 728,3	3 766,2	3 809,1	3 859,6	3 859,6	3 789,0

Sources : DGFIP et DB.

Le montant unitaire de la CAP, 139 € en 2019, est stable par rapport à 2018. Les dégrèvements exécutés en 2019 représentent 623 M€ pour 4,6 M de foyers bénéficiaires de dégrèvements. La réforme de la taxe d'habitation et l'augmentation progressive du nombre de foyers exonérés est sans effet sur la CAP, les foyers redevables avant cette réforme le restent.

Au 31 décembre 2019, les contrôles effectués auprès des particuliers dans le cadre de la campagne 2018-2019 ont permis l'émission de 59 000 rôles supplémentaires représentant 8,2 M€ (près de 8 M€ en 2018) et ceux auprès des professionnels ont abouti à 9 500 avis de mise en recouvrement représentant 7,9 M€ (8,4 M€ en 2018).

Tableau n° 3 : Nombre de foyers assujettis à la CAP

	2015	2016	2017	2018	2019	2018 /2019
<i>Nombre de foyers assujettis</i>	27 248 397	27 425 806	27 588 938	27 679 231	27 772 400	+93 169
<i>dont foyers payants</i>	23 591 986	23 082 955	23 158 048	23 147 811	23 191 841	+44 030
<i>dont foyers dégrévés sur rôle</i>	3 656 411	4 345 851	4 430 890	4 531 420	4 580 559	+49 139

Source : DGFIP

Le montant de la CAP a été symboliquement diminué d'un euro dans le cadre du PLF 2020, afin de refléter la trajectoire d'économies définie dans le cadre pluriannuel de réforme de l'audiovisuel public. En conséquence, la LFI 2020 prévoit des recettes en baisse de 63,7 M€ par rapport aux recettes prévues en LFI 2019. D'après ces prévisions, la hausse prévisionnelle du nombre de foyers assujettis (+0,17 %) amortirait en partie les effets de la diminution du montant de la CAP.

La Cour n'a pas obtenu de réponse du ministère de la Culture sur la façon dont l'impact probable des mutations technologiques et des usages en matière de consommation audiovisuelle est mesuré et pris en compte dans les recettes prévisionnelles de CAP. La direction du budget rappelle que la définition actuelle des assujettis³ est peu touchée par l'évolution des usages. Elle admet cependant que ces évolutions pourraient avoir un effet sur le taux d'équipement et donc sur le rendement de la CAP, sans que cet effet soit mesurable.

1.2.1.2 La compensation des dégrèvements de CAP/ la garantie de ressources

Un mécanisme de « garantie de ressources » aux organismes, assure le niveau des recettes du compte. Il consiste, si un différentiel est constaté entre le montant prévisionnel de CAP et les encaissements nets, compenser la différence par un versement due concurrence le montant effectué sur le budget général, au-delà de la seule compensation des dégrèvements. Ce mécanisme a été activé en 2010 (2 M€), en 2016 (103,3 M€) et 2017 (28,9 M€).

Seuls les dégrèvements contentieux ne sont pas compensés (plus de 400 000 réclamations en 2019).

³ Personnes physiques imposables à la taxe d'habitation et détenant un appareil récepteur de télévision ou un dispositif assimilé.

Pour 2019, le rendement prévu en LFI était de 3 307,6 M€ et le montant de dégrèvements pris en charge fixé à 552 M€. La direction du budget précise que le rendement effectif (3 236,4 M€) étant finalement inférieur de 71,3 M€ à cette prévision, le montant des dégrèvements pris en charge par le budget général a, du fait de ce mécanisme, été relevé à due concurrence, et porté à 623,3 M€.

1.2.2 L'exécution en dépenses

L'intégralité des dépenses de la mission est inscrite en titre 7, (dépenses d'opérations financières), le compte retraçant les avances aux six organismes constituant chacun un programme de la mission.

Graphique n° 3 : Dépenses (AE=CP, en M€)

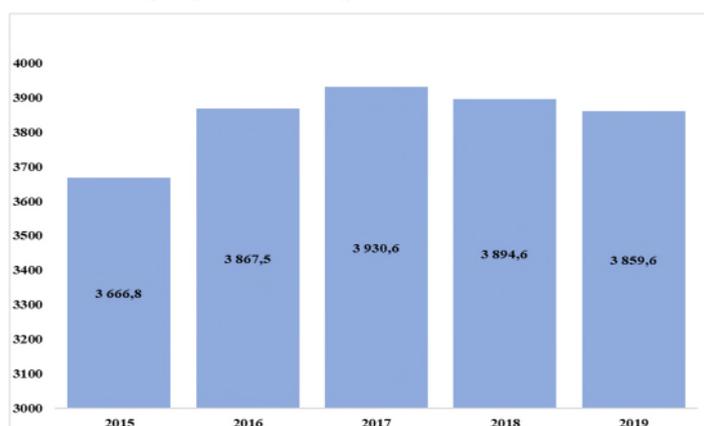


Tableau n° 4 : Exécution des dépenses TTC (M€)

CP	841	842	843	844	845	847	Total
	France Télévisions	Arte	Radio France	FMM	INA	TV5 Monde	
LFI 2019	2 543,1	283,3	604,7	261,5	89,2	77,7	3 859,6
Total des crédits ouverts	2 543,1	283,3	604,7	261,5	89,2	77,7	3 859,5
Crédits disponibles	2 543,1	283,3	604,7	261,5	89,2	77,7	3 859,5
Crédits consommés	2 543,1	283,3	604,7	261,5	89,2	77,7	3 859,5

Source : DGMIC

D'après les dernières prévisions disponibles, en 2019, le résultat net des entreprises est équilibré, voire légèrement positif, sauf ceux de France Médias Monde (-2,8 M€) et de Radio France (-18,2 M€, compte tenu de la provision au titre du plan de départs volontaires annoncé en fin d'exercice, sans lequel le résultat net serait de -0,7 M€).

1.2.3 Le solde

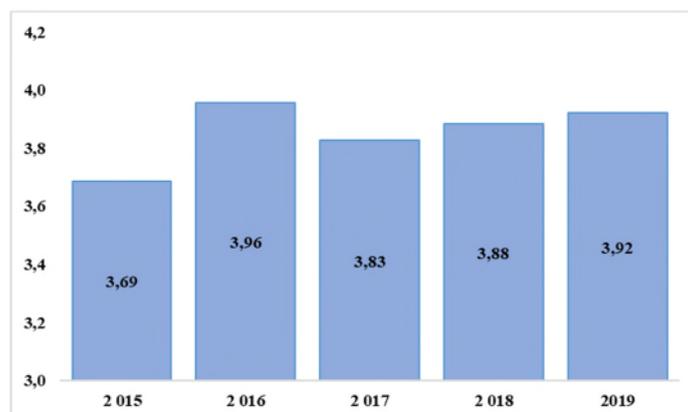
Le solde du compte de concours est théoriquement nul, l'égalité entre les dépenses et les recettes étant assurée par le mécanisme de garantie de ressources.

En pratique, il existe un solde légèrement positif, de 3,9 M€.

Graphique n° 4 : Soldes (en M€)



Graphique n° 5 : Soldes cumulés depuis 2015 (en M€)



La Cour n'a pas pu obtenir du ministère l'exposé des raisons qui expliquent l'existence de ce solde positif.

1.3 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

En raison du projet de réforme de l'audiovisuel public et des économies qui y sont associées, la soutenabilité du compte repose essentiellement sur la capacité des entreprises de l'audiovisuel public à mener des réformes de structure. Le suivi des recommandations formulées dans le cadre du rapport de la Cour sur France Télévisions (2016) tend à montrer que le mouvement est en cours, tandis qu'un plan de restructuration et de départs volontaires est engagé à Radio France.

2 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT A L'AUDIOVISUEL PUBLIC

2.1 Les dépenses fiscales

Par souci de cohérence entre les NEB 2019, les montants mentionnés dans ce point sont ceux qui figurent dans les Voies et moyens 2020⁴.

Jusqu'à 2019 inclus, trois dépenses fiscales sont rattachées à la mission, pour un montant total estimé à 1 212 M€ en 2019 (1 243 M€ en 2018 et 691,7 M€ en 2015). Il s'agit de :

- la déduction intégrale de TVA pour les organismes du service public de la communication audiovisuelle découlant de la soumission de la redevance au taux de TVA de 2,1 % ;
- du dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste ;
- du dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste au titre des « droits acquis ».

Tableau n° 5 : Evolution des dépenses fiscales

	2018	2019	2020
Dégrèvements personnes de condition modeste (950101)	604	545	549
Dégrèvements droits acquis (950102)	15	12	10
TVA 2,1 % (740106)	655	655	Non classé DF
Total	1274	1212	559

Source : PLF 2020 VEM II

2.1.1 Le taux de TVA à 2,1 % applicable à la CAP

Dans son rapport de 2016 sur la contribution à l'audiovisuel public, la Cour des Comptes préconisait de *revoir les documents budgétaires présentant le bien-fondé de la dépense fiscale n° 740 106, relative au taux réduit de TVA applicable aux entreprises de l'audiovisuel public, d'étudier les conséquences qu'aurait la suppression de cette dépense fiscale et*

⁴ Dans le tableau n° 2 figurent en revanche le montant réalisé des dégrèvements est celui constaté en 2019. L'écart entre les deux est de 66M€, le réalisé étant supérieur au prévisionnel.

l'assujettissement des entreprises de l'audiovisuel public sur la taxe sur les salaires. La première partie de la recommandation a été mise en œuvre en 2017, avec le calcul de la différence entre l'application d'un taux standard de 20 % et le taux de 2,1 %, ce qui a permis de calculer plus précisément le montant de la dépense fiscale (qui est alors passée de 205 M€ à 655 M€).

En 2018, suivant la deuxième partie de la recommandation, le ministère de la Culture a examiné les conséquences d'une éventuelle suppression de la taxe. Il a évalué à 135 M€ l'un impact net défavorable sur le secteur si le paiement de la taxe sur les salaires remplaçait le paiement de la TVA à 2,1 %, impact alors jugé non soutenable avant 2022. Le ministère notait alors que cette opération entraînerait une nouvelle répartition de la charge fiscale, les entreprises dont la masse salariale est la plus élevée se voyant davantage taxées (Radio France). La Cour a réitéré sa recommandation en 2019, considérant que cette taxation a pour intérêt d'inciter à contenir la masse salariale.

À l'occasion du PLF 2020, le taux de TVA à 2,1 % a été retiré de la liste des dépenses fiscales⁵, considérant que l'évolution des règles de déductibilité supprime le coût pour l'État correspondant au fait de rendre déductible de TVA l'ensemble des intrants de France Télévisions. La DGFIP considère que le taux réduit ne constitue pas en lui-même un coût pour l'État. Toutefois, d'après la définition du concept de taxe fiscale figurant dans les *Voies et moyens II 2020*, ne sont pas considérés comme dépenses fiscales les taux réduits qui visent « non pas à stimuler un secteur ou un comportement, mais visant la consommation de certains produits de base ». Compte tenu de ce qui a été écrit plus haut concernant l'impact de la suppression de la taxe sur les opérateurs et l'audiovisuel public n'étant pas un produit de base, **il apparaît que l'objectif du taux réduit est de soutenir ces derniers. À titre de comparaison, le même taux de TVA à 2,1 % applicable aux publications de presse est quant à lui considéré comme une dépense fiscale et une aide à la presse. En outre, si le taux de TVA de droit commun s'appliquait, l'État percevrait 655 M€ de recettes supplémentaires, ce qui a une incidence certaine sur son budget.**

Si ce taux est probablement avant tout une survivance d'un régime fiscal ancien, son retrait de la liste des dépenses fiscales apparaît donc contestable à la Cour, en termes de sincérité et d'exhaustivité de l'information sur les soutiens apportés par l'État au secteur de l'audiovisuel public.

⁵ Dans *VEM II PLF 2019* cette dépense fiscale (n° 740 106) était chiffrée à 655 M€ en 2019 et 2020.

**Recommandation n° 1 (DGFIP) Reclasser comme
dépense fiscale le taux de TVA à 2,1 % applicable à la
contribution à l'audiovisuel public.**

2.1.2 Les dégrèvements de CAP

Le montant estimé en LFI des deux autres dépenses fiscales, relatives aux dégrèvements, diminue de 10 % entre 2018 et 2019, en cohérence avec une tendance observée depuis 2011 :

- le dégrèvement en faveur des personnes de conditions modeste, 604 M€ en 2018, est estimé à 545 M€ en 2019, soit une diminution de 9,8 % ;
- le dégrèvement au titre des droits acquis passerait quant à lui de 15 à 12 M€, soit une baisse de 20 %.

2.2 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période

2.2.1 Evolution des dotations à l'audiovisuel public

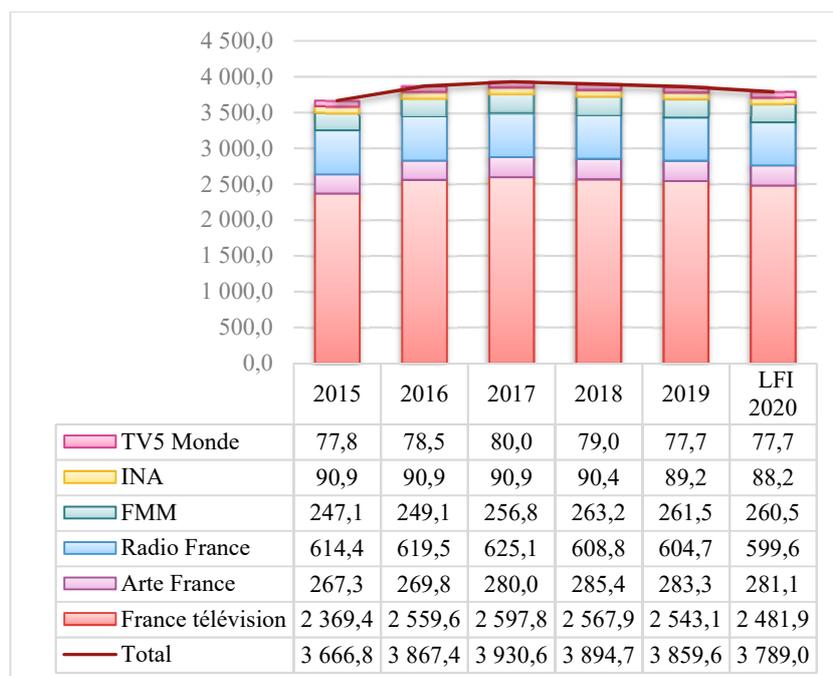
La diminution des dotations engagée en 2018 est confirmée en 2019, avec une nouvelle baisse, de 35 M€ en LFI (soit -134 M€ par rapport aux COM en cours). En 2019, France Télévisions a supporté 71 % des économies réalisées par rapport à 2018 (ne représentant toutefois que 1 % de sa dotation 2018), Radio France 12 % (moins de 2 % de la dotation 2018).

Cette tendance se poursuivra et s'intensifiera en 2020, avec des dotations représentant 3 789 M€, correspondant à une nouvelle diminution de 70,6 M€.

Malgré ces économies, qui rendent les réformes structurelles d'autant plus indispensables, une approche en temps plus long montre que le montant total des dotations à l'audiovisuel public demeure supérieur de 122,2 M€ en 2020 à son niveau de 2015⁶.

⁶ Montant réparti comme suit : France Télévisions (+112,51 M€), Arte France (+13,86 M€) et France Médias Monde (+13,43 M€) ; Radio France (-14,79 M€), INA (-2,68 M€) et TV5 Monde (-0,08 M€).

Tableau n° 6 : Évolution des dotations aux sociétés de l'audiovisuel public (2015-2020) en M€



Source : Cour des comptes à partir des LFR et LFI

L'élaboration de nouveaux COM pour la période 2020-2022, tenant compte de la réforme, est prévue. En effet, les nouvelles priorités et les gains de productivités et synergies induits, et les trajectoires budgétaires qui en découlent nécessitent un ajustement des contrats d'objectifs et de moyens (signés entre 2015 et 2017 et dont certains sont arrivés à échéance⁷).

⁷ Les COM de Radio France et de l'INA ne portaient que sur la période 2015-2019, la comparaison entre les dotations prévues par les COM et la programmation 2020 n'est plus possible.

2.2.2 Evolution du coût global

Tableau n° 7 : Evolution des moyens consacrés à l'audiovisuel public

	2018	2019	2020
TVA 2,1 %	655	655	0
Part affectée TOCE	86,4	0	0
CAP	3219,2	3246,9	3 246,9
compensation dégrèvements et garanties	619	557	559
Total	4579,6	4458,9	3805,9

Source : DGMIC

**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour
des comptes en lien avec les politiques publiques
concernées par la NEB**

Radio France, des audiences en progrès, des blocages persistants, une situation financière toujours fragile, février 2019

<https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-02/05-Radio-France-Tome-2.pdf>

France Télévisions, mieux gérer l'entreprise, accélérer les réformes, novembre 2016

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161024-rapport-France-Televisions.pdf>

Radio France, les raisons d'une crise, les pistes d'une réforme, avril 2015

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150401-rapport-Radio-France.pdf>

La Cour a en outre transmis aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport sur la contribution à l'audiovisuel public et un rapport sur Arte France.

**Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au
titre de l'exécution budgétaire 2018**

Aucune recommandation n'a été formulée au titre de l'exécution 2018