

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

# ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Compte de concours financier avancés  
à l'audiovisuel public

Avril 2023



## Sommaire

|                                                                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SYNTHÈSE.....</b>                                                                                                 | <b>5</b>  |
| <b>RECOMMANDATION UNIQUE .....</b>                                                                                   | <b>7</b>  |
| <b>INTRODUCTION .....</b>                                                                                            | <b>9</b>  |
| <b>CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....</b>                                                            | <b>11</b> |
| <b>I - LA PROGRAMMATION INITIALE ET LES LFR .....</b>                                                                | <b>11</b> |
| <b>II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ .....</b>                                                            | <b>15</b> |
| <b>III - L'ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES PAR<br/>RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE .....</b> | <b>16</b> |
| <b>IV - LES PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE .....</b>                                             | <b>18</b> |
| <b>V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT .....</b>                                                        | <b>19</b> |
| <b>CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME .....</b>                                                            | <b>21</b> |
| <b>CHAPITRE III MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE<br/>L'AUDIOVISUEL PUBLIC.....</b>                      | <b>23</b> |
| <b>I - LES DÉPENSES FISCALES .....</b>                                                                               | <b>23</b> |
| <b>II - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE TOTALE (BUDGÉTAIRE, FISCALE, EXTRA-<br/>BUDGÉTAIRE) SUR MOYENNE PÉRIODE.....</b>   | <b>25</b> |



## Synthèse

L'exercice 2022 représentait la dernière année de la trajectoire pluriannuelle de diminution des dotations de l'État aux entreprises de l'audiovisuel public, qui prévoyait 190 M€ d'économies entre 2018 et 2022.

La transformation de l'audiovisuel s'est poursuivie, avec le vote de la loi n°2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, actant d'une part la disparition dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022 de la contribution à l'audiovisuel public, adossée à la taxe d'habitation, elle-même supprimée en 2023, d'autre part le maintien des recettes du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » grâce à l'affectation d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui induit des effets fiscaux importants (notamment l'assujettissement à la taxe sur les salaires).

Dès 2022, cette suppression s'est accompagnée de mécanismes de compensations des effets induits par la réforme, afin de préserver les moyens permettant aux six entités concernées (France Télévisions, Radio France, Arte, France Media Monde, Institut national de l'audiovisuel, TV5 Monde) de faire face à leurs engagements et à leurs besoins. Les contrats d'objectifs et de moyens signés en 2021 ont été reconduits pour couvrir une période transitoire pendant laquelle doit s'ouvrir une réflexion stratégique sur les conditions de financement pérennes à moyen et long terme de l'audiovisuel public.

La réforme de l'audiovisuel public est donc restée à ce jour au milieu du gué, l'article 6 de la loi n°2022-1157 ne prévoyant aucune modalité de financement au-delà du 31 décembre 2024. L'année 2023 doit, de ce fait, constituer un tournant dans la réflexion stratégique portant sur le financement à long terme de ce secteur, ce point étant au centre des négociations qui seront menées sur les nouveaux contrats d'objectifs et de moyens.

La Cour recommande que soit évaluée l'incidence environnementale des dépenses relatives à l'audiovisuel public dans la perspective de la préparation du budget 2024.



## **Recommandation unique**

Évaluer l'impact environnemental des dépenses de l'audiovisuel public dans le budget vert dès le PLF 2024 (*ministère chargé des comptes publics*).



## Introduction

La mission *Avances à l'audiovisuel public* est un compte de concours financiers qui permettait jusqu'en 2022 de retracer les conditions d'affectation du produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), imposition de toute nature au sens de l'article 3 de la LOLF<sup>1</sup>, 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. Cette recette était complétée par le remboursement par le budget de l'État des dégrèvements à la contribution à l'audiovisuel public.

Depuis sa création, au 1<sup>er</sup> janvier 2006, le compte retraçait, en dépenses, le montant des avances à chacun de ces organismes et, en recettes, les remboursements d'avances. Ces derniers ne constituaient pas à proprement parler 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. De fait, les crédits affectés à l'audiovisuel public sont intégralement inscrits en dépenses d'opérations financières (titre 7 dans la nomenclature de la LOLF) et la mission ne compte aucun emploi, ni dépense de personnel : ils peuvent s'analyser comme des dotations.

A compter de 2022, et jusqu'au 31 décembre 2024, la CAP est supprimée et les recettes du compte sont assurées par une fraction de la TVA (ainsi que, pour la seule année 2022, à hauteur de 100 M€, des recettes sur la CAP des professionnels qui avaient été versée par avance et sont remboursées par ailleurs).

La mission comprend six programmes. Avec 64 % des crédits de la mission en 2022<sup>2</sup>, le programme *France Télévisions* est largement prépondérant, suivi par *Radio France* (16,7 %), *Arte* (7,6 %) et *France Media Monde* (7 %) tandis que les programmes *Institut national de l'audiovisuel* et *TV5 Monde* ne représentent respectivement que 2,4 % et 2 % des crédits de la mission.

La Cour a régulièrement souligné ses préoccupations sur la pérennité du mode de financement des sociétés de l'audiovisuel public dans un contexte de disparition programmée de la taxe d'habitation à laquelle elle était adossée. Les travaux de consolidation du mode de financement après le 31 décembre 2024 doivent être menés au cours de l'année 2023.

Aucune recommandation formelle n'avait été formulée au titre de l'exécution budgétaire 2021.

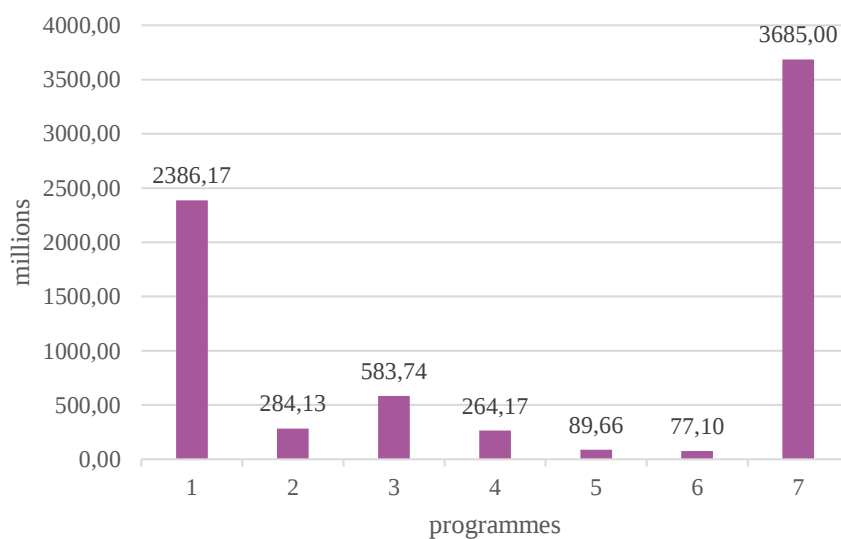
---

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

<sup>2</sup> Calculés sur la dotation post LFR.

**Mission compte d'avances à l'audiovisuel public****Programme 841 – France Télévisions****Programme 842 – Arte France****Programme 843 – Radio France****Programme 844 – France Médias Monde****Programme 845 – Institut national de l'audiovisuel (INA)****Programme 846 – TV5 Monde**

**Graphique n° 1 : mission Comptes d'avances à l'audiovisuel public -  
exécution 2022 (CP, en M€)**



Source : Cour des comptes, fichier AEBE

# **Chapitre I**

## **Analyse de l'exécution budgétaire**

La mission 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).

Dans le cadre du projet de transformation de l'audiovisuel public engagé en 2018, une diminution globale des dotations publiques de la mission était prévue sur la période 2018-2022, à hauteur de 190 M€ par rapport à la somme prévue aux contrats d'objectifs et de moyens conclus entre 2015 et 2017. Ce plan avait pour objectifs d'adapter le secteur à son environnement, notamment technologique, et de contribuer au redressement des finances publiques par une exigence d'efficacité accrue. La baisse des dotations s'est poursuivie sur la période conformément à la trajectoire d'économies.

L'année 2022 représentait la dernière année du plan de transformation de l'audiovisuel public engagé par le précédent gouvernement en 2018. Toutefois, dans le cadre du plan de relance et de la crise sanitaire, les six entreprises de l'audiovisuel public ont bénéficié dès 2021 d'un soutien financier exceptionnel de 73 M€, réparti entre les exercices 2021 et 2022, visant à soutenir la création, compenser le recul des ressources publicitaires et affronter la gestion de crise. En 2022, France Télévisions et Radio France ont perçu respectivement 22,5 M€ (reportés de 2021) et 5 M€ de crédits budgétaires au titre du plan de relance.

L'année 2022 est surtout marquée par la suppression de la contribution à l'audiovisuel public, dite « redevance », puisque la loi n°2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 (LFR1) la supprime au 1er janvier 2022 et prévoit les conditions dans lesquels les recettes du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » sont maintenues, grâce à l'affectation d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

### **I - La programmation initiale et les LFR**

La loi de finances initiale pour 2022 a attribué au secteur une dotation globale de 3 625,2 M€ HT, en baisse de 17,3 M€ par rapport à la LFI pour 2021 (- 0,5 %), hors crédits relance.

La loi de finances pour 2022 a alloué, hors crédits relance :

- à France Télévisions, une dotation de 2 357,3 M€ HT, en baisse de 14 M€ par rapport à 2021 (-0,6 %) ;

- à Radio France, une dotation de 576,7 M€ HT, inférieure de 2,6 M€ à celle de 2021 (-0,45 %) ;
- à ARTE France, une dotation de 272,9 M€ HT, en baisse de 0,4 M€ par rapport à 2021 ;
- à France Médias Monde, une dotation de 254,2 M€ HT, en baisse de 0,4 M€ par rapport à 2021 ;
- à l'Institut national de l'audiovisuel (INA), une dotation de 87,9 M€ HT, stable par rapport à 2021.
- à TV5 Monde une dotation stable par rapport à 2021 (76,2 M€).

**Tableau n° 1 : évolution des dotations initiales, en M€ TTC**

|                    | 2018           | 2019           | 2020           | 2021           | 2022           | LFI 2023       | Evolution 2018-22 |
|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------|
| France télévisions | 2 567,9        | 2 543,1        | 2 481,9        | 2 421,0        | 2 406,803      | 2 430,514      | - 161,1           |
| Arte France        | 285,4          | 283,3          | 281,1          | 279            | 278,646        | 303,464        | - 6,8             |
| Radio France       | 608,8          | 604,7          | 599,6          | 591,4          | 588,792        | 623,406        | - 20,0            |
| FMM                | 263,2          | 261,5          | 260,5          | 260            | 259,563        | 284,734        | - 3,6             |
| INA                | 90,4           | 89,2           | 88,2           | 89,7           | 89,738         | 93,629         | - 0,7             |
| TV5 Monde          | 79             | 77,7           | 77,7           | 77,7           | 77,774         | 79,966         | - 1,2             |
| <b>Total</b>       | <b>3 894,7</b> | <b>3 859,6</b> | <b>3 789,0</b> | <b>3 719,0</b> | <b>3 701,3</b> | <b>3 815,7</b> | <b>- 193,4</b>    |

Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

Hors crédits de relance, l'évolution des dotations initiale est donc bien conforme à la trajectoire définie dans le projet de transformation de l'audiovisuel public. Corrigée des effets des plan de relance, c'est une diminution de 165,9 M€ qui peut être constatée sur la période.

En 2022, 22,5 M€ ont été alloués à France Télévisions et 5 M€ à Radio France au titre du plan de relance. La variation nette entre 2021 et 2022 demeure toutefois négative pour toutes les entités.

**Tableau n° 2 : effets du plan de relance, en M€ TTC**

|                    | <b>Dotation<br/>2021</b> | <b>Dotation<br/>2022</b> | <b>Plan de<br/>relance<br/>2021</b> | <b>Plan de<br/>relance<br/>2022</b> | <b>Total<br/>crédits<br/>2021</b> | <b>Total<br/>crédits<br/>2022</b> | <b>Variation<br/>nette entre<br/>2021 et<br/>2022</b> |
|--------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------|
| France Télévisions | 2421,1                   | 2406,8                   | 22,5                                | 22,5                                | 2 443,6                           | 2 429,3                           | -14,3                                                 |
| Radio France       | 591,4                    | 588,8                    | 15,0                                | 5,0                                 | 606,4                             | 593,8                             | -12,6                                                 |
| Arte France        | 279,0                    | 278,7                    | 5,0                                 | 0,0                                 | 284,0                             | 278,7                             | -5,4                                                  |
| FMM                | 260,0                    | 259,6                    | 0,5                                 | 0,0                                 | 260,5                             | 259,6                             | -0,9                                                  |
| INA                | 89,7                     | 89,7                     | 2,0                                 | 0,0                                 | 91,7                              | 89,7                              | -2,0                                                  |
| TV5 Monde          | 77,7                     | 77,8                     | 0,5                                 | 0,0                                 | 78,3                              | 77,8                              | -0,5                                                  |
| <b>Total</b>       | <b>3719,0</b>            | <b>3701,3</b>            | <b>45,5</b>                         | <b>27,5</b>                         | <b>3 764,5</b>                    | <b>3 728,8</b>                    | <b>-35,7</b>                                          |

Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

### **La réforme du financement de l'audiovisuel public**

La redevance audiovisuelle, créée en 1933 (assise sur les postes de radio) et étendue en 1949, faisait l'objet de critiques récurrentes, liées par exemple au caractère obsolète d'une taxe sur la possession d'un téléviseur, alors même que les pratiques numériques ont largement fait évoluer les usages. Elle n'était pas progressive, dans la mesure où chaque foyer fiscal devait la payer indépendamment de son revenu<sup>3</sup>. Enfin, adossée à la taxe d'habitation sur les résidences principales qui disparaît définitivement en 2023, elle avait nécessairement vocation à évoluer.

Sa suppression, annoncée le 7 mars 2022 et confirmée en conseil des ministres le 11 mai 2022, est actée par la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 qui supprime la contribution définie, à titre principal, aux articles 1605 à 1605 ter du Code général des impôts. Elle remplace le produit de cette imposition par l'affectation au secteur public de l'audiovisuel d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Le paragraphe VI de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 qui ouvre dans les écritures du Trésor un compte de concours financiers, intitulé « Avances à l'audiovisuel public », est ainsi modifié par les dispositions de l'article 6 de la loi de finances rectificative pour 2022, qui abroge l'article 1605 du Code général des impôts. Elles prévoient, pour les années 2023 et 2024, que les recettes du compte de concours financiers « proviennent (...) d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée déterminée chaque année par la loi de finances de l'année » et, pour l'année 2022, que « les recettes du compte de concours financiers (...) sont constituées, d'une part, des remboursements d'avances correspondant au produit de la contribution à l'audiovisuel public à hauteur de 100 000 000 € et, d'autre part, d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée à hauteur de 3 585 003 724,00 € ». En effet, alors qu'il avait initialement été envisagé de remplacer la CAP par une dotation budgétaire, un rapport sur « la réforme du financement de l'audiovisuel public » remis au Premier ministre par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), rendu public le 13 juillet 2022, mettait en exergue le risque de volatilité voire d'attrition des financements.

---

<sup>3</sup> Ainsi, l'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative pour 2022 mentionnait-il que la contribution « tenait insuffisamment compte des capacités contributives des redevables et ne reflétait plus la réalité des usages du service public de l'audiovisuel ».

Le Conseil constitutionnel, saisi par deux recours émanant respectivement de plus de 60 députés et de plus de 60 sénateurs contre la loi de finances rectificative pour 2022, a rendu une décision le 12 août 2022. S'il rappelait que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 « ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuels n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information », il estimait que les garanties de financement données étaient suffisantes sous deux réserves d'interprétation. Il incombera au législateur, dans les lois de finances pour les années 2023 et 2024 d'une part, et pour la période postérieure au 31 décembre 2024, de déterminer le montant des recettes du compte de concours financiers « afin que les sociétés et l'établissement de l'audiovisuel public soient à même d'exercer les missions de service public qui leur sont confiées », le Conseil constitutionnel soulignant qu'il resterait « le juge du respect de ces exigences ». Par ailleurs, le Conseil estimait que le principe du financement par une redevance spécifique ne constituait pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République et qu'il appartenait bien au législateur de modifier, s'il le jugeait nécessaire le principe fixé par l'article 109 de la loi du 31 mai 1933 qui avait pour la première fois institué cette « redevance pour droit d'usage » sur les installations réceptrices de radiodiffusion.

## II - La gestion des crédits et sa régularité

Les crédits versés aux entreprises publiques ont été directement affectés par la loi n°2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022. La LFR1 ayant supprimé la CAP au 1<sup>er</sup> janvier 2022, les contribuables initialement assujettis n'ont pas été redevables et ceux qui avaient commencé à l'acquitter avant sa suppression ont été remboursés.

Compte tenu de ses modalités de recouvrement, la suppression totale et définitive de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales à compter des impositions établies au titre de 2023 rendait en tous les cas nécessaire une évolution de la CAP des particuliers, jusque-là due par toute personne physique imposable à la TH au titre d'une résidence, dès lors qu'elle détenait au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, pour l'usage privatif de son foyer, un téléviseur ou un dispositif assimilé. La CAP des particuliers était ainsi émise et recouvrée sur le même avis d'imposition que la TH.

En raison de la différence d'adossement de la CAP des particuliers (à la taxe d'habitation) et des professionnels (à la TVA), ce remboursement s'est effectué par des canaux comptables différents.

Concernant la CAP des particuliers mensualisés perçue depuis le début de l'année 2022, les montants recouverts ont été imputés sur le montant de TH mis en recouvrement ou, le cas échéant, remboursés aux contribuables concernés sans avoir été au préalable affectés aux recettes du compte de concours financiers, à l'instar des trop-perçus de taxe d'habitation, via solde du compte d'acompte des personnes en cause.

**Tableau n° 3 : évolution des foyers assujettis à la CAP**

|                             | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022 |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Nombre de foyers assujettis | 27,25 | 27,43 | 27,59 | 27,68 | 27,77 | 27,6  | 27,61 | 0    |
| dont foyers payants         | 23,59 | 23,08 | 23,16 | 23,15 | 23,19 | 23,00 | 22,98 | 0    |
| dont foyers exonérés        | 3,66  | 4,35  | 4,43  | 4,53  | 4,58  | 4,6   | 4,62  | 0    |

Source : Fichiers de taxation relatifs au rôle général de TH (le nombre de foyers assujettis renvoie aux foyers détenteurs d'un poste de télévision au titre de l'année n'ayant pas coché la case de « non-détention » dans la déclaration IR. Quant à ceux exonérés, il s'agit des foyers détenteurs d'un poste de télévision et ayant un code exonération renseigné dans le fichier TH (exemple : bénéficiaire d'une allocation adulte handicapé, exonération vieux parents...).

Concernant la CAP des professionnels : les montants recouvrés ont été affectés aux recettes du compte de concours financiers à hauteur de 100 M€ comme prévu par la LFR1, le surplus (13 M€) étant affecté à la ligne 1499 « recettes diverses » des recettes du budget général. Ces montants ont été remboursés aux contribuables concernés via le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôt d'Etat ».

La loi n°2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 (LFR1) a supprimé la CAP au 1<sup>er</sup> janvier 2022 et prévu que les recettes du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » se composeraient de 100 M€ de CAP des professionnels et 3,585 Md€ de fraction de TVA.

Les montants prévus en recettes (3,685 Md€) visaient à tenir compte du fait que la CAP recouvrée due par les professionnels serait affectée aux recettes du compte de concours financiers et remboursée par ailleurs, contrairement à la CAP des particuliers. Au regard des exercices précédents, une prévision de 100 M€ a ainsi été inscrite en LFR1, au titre de la CAP des professionnels. D'autre part, il s'agissait d'équilibrer le compte de concours financiers, dont les dépenses ont été prévues à hauteur de 3,685 Md€ en LFR1 contre 3,701 Md€ en LFI pour 2022, afin de neutraliser les effets fiscaux liés à la suppression de la CAP.

En effet, la CAP étant jusque-là assujettie à la TVA, sa suppression impliquait deux effets fiscaux pour les entités de l'audiovisuel public dès 2022 :

- pour les six entités, à compter d'août 2022, la fin du reversement de 2,1% de TVA à l'État sur la dotation qui leur est versée chaque mois, impliquant une réduction de la dotation annuelle pour éviter un trop perçu par les entités ;
- pour certaines d'entre elles, la prévision d'une perte du droit à déduction intégrale de TVA sur leurs factures fournisseurs, que l'État a compensé.

### **III - L'analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes par rapport à l'année précédente**

Aucune modification n'a été apportée aux indicateurs de performance de la mission depuis le PLF 2022. Les comptes certifiés par les commissaires aux comptes des organismes de

l'audiovisuel public, éclairés par les explications qui sont fournies tout au long de l'année dans le cadre du dialogue de gestion, notamment lors de la préparation des conseils d'administration, fournissent aux administrations des informations d'une qualité satisfaisante. Le Contrôle général économique et financier (CGEFI) transmet aussi aux instances de gouvernance des sociétés nationales de programme (France Télévisions, Radio France, France Médias Monde) et d'ARTE France des audits salariaux retraçant notamment l'évolution des effectifs et des rémunérations par catégorie de salariés.

L'élaboration de chaque projet annuel de performance (PAP) et rapport annuel de performance (RAP) donne lieu à une saisine des organismes et à un important travail de fiabilisation, de contrôle et d'analyse des données. Le PAP de l'année n+1 élaboré à l'été de l'année n est également l'occasion de présenter une prévision d'exécution ajustée pour l'année n. Dans le PAP de la mission, la justification au premier euro (« JPE ») est en principe mise en œuvre au moyen d'un compte de résultat prévisionnel détaillé qui correspond à celui établi dans le plan d'affaires du COM de l'organisme, corrigé d'éventuels ajustements et de la description des enjeux et des objectifs de l'année à venir<sup>44</sup>. Le RAP présente le réalisé de l'année considérée, en termes d'activité et de comptes (compte de résultat et bilan), théoriquement en cohérence avec le rapport de gestion et les comptes approuvés par le conseil d'administration. Toutefois, la date de remise du RAP contraint à le produire en amont du conseil d'administration qui examine le rapport de gestion et les comptes.

Le montant des dépenses nécessaires pour l'accomplissement des missions de service public et pour la réalisation des principaux objectifs stratégiques de chacun des organismes de l'audiovisuel public – définis dans les COM – est donc évalué en tenant compte des plans d'affaires des COM et d'éventuels ajustements liés à l'activité des entreprises (notamment en 2020-2022, l'impact de la pandémie de Covid-19). En 2020-2022, la trajectoire de ressources publiques des plans d'affaires des COM a été ajustée à la lumière des comptes de résultat prévisionnels, des budgets adoptés en conseil d'administration ou de surveillance en début d'année, du niveau de ressources propres, des plans de financement des principaux projets d'investissement et des hypothèses d'évolution de la masse salariale et des effectifs. Chaque année, le niveau des dépenses nécessaires est déterminé sur la base de projections budgétaires produites par les entreprises, qui ne sont pas des opérateurs au sens de la LOLF, mais des sociétés anonymes (sauf l'INA, qui est un EPIC), dont les dirigeants bénéficient par nature d'une large autonomie de gestion.

En raison de la suppression de la CAP en LFR1 pour 2022 et de la restitution des montants mensualisés versés avant la suppression de cet impôt, aucun prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement (FAR), anciennement adossés à la TH et d'un montant forfaitaire de 1€ par avis, ne subsiste au titre de 2022.

L'intégralité des dépenses de la mission est inscrite en titre 7 (dépenses d'opérations financières). L'exécution des dépenses du compte est conforme aux prévisions post LFR1.

---

<sup>44</sup> Compte tenu de la négociation des avenants aux COM 2020-2023 qui a eu lieu à l'automne 2022, les PAP 2023 ne comportent pas de compte de résultat prévisionnel.

**Tableau n° 4 : exécution des dépenses par programme (M€), TTC**

| En M€ (TTC)<br>CP                              | 841                   | 842   | 843             | 844   | 845  | 847          | Total   |
|------------------------------------------------|-----------------------|-------|-----------------|-------|------|--------------|---------|
|                                                | France<br>Télévisions | Arte  | Radio<br>France | FMM   | INA  | TV5<br>Monde |         |
| <b>LFI 2022</b>                                | 2 406,8               | 278,6 | 588,8           | 259,6 | 89,7 | 77,8         | 3 701,3 |
| <b>Total des crédits<br/>ouverts post LFR1</b> | 2 386,2               | 284,1 | 583,7           | 264,2 | 89,7 | 77,1         | 3 725,0 |
| <b>Crédits disponibles</b>                     | 2 386,2               | 284,1 | 583,7           | 264,2 | 89,7 | 77,1         | 3 725,0 |
| <b>Crédits consommés</b>                       | 2 386,2               | 284,1 | 583,7           | 264,2 | 89,7 | 77,1         | 3 725,0 |

Source : DGMIC

## IV - Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Conformément au texte de la LFR1 pour 2022, les recettes du compte de concours financiers seront donc uniquement composées d'une fraction de TVA en 2023 et 2024. La loi de finances initiale pour 2023 attribue au secteur une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 3 815,7 M€ en hausse de 114,4M€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2022 (3701,3 M€ HT) et de 90,7 M€ par rapport aux crédits ouverts post LFR1.

Ce niveau de dotation **est censé intégrer les dépenses déjà engagées, ainsi que la compensation des surcoûts liés à l'inflation, au glissement de la masse salariale et aux effets fiscaux induits par la suppression de la contribution à l'audiovisuel public, soit d'une part la perte du droit à déduction intégrale de TVA sur les factures fournisseurs, d'autre part le nouvel assujettissement à la taxe sur les salaires (estimé à 42,6 M€ en 2023), autre effet fiscal qui n'interviendra qu'à partir de 2023.**

En effet, en raison de la suppression de la CAP par la LFR et son remplacement dans le cadre du financement de l'audiovisuel public par une fraction de TVA non assujettie à la TVA, le chiffre d'affaires des six entités du secteur ne sera plus assujetti à la TVA à 90 % ou plus<sup>5</sup>. Par conséquent, les entités de l'audiovisuel public seront assujetties à la taxe sur les salaires. D'après les évaluations réalisées par les entités et leur tutelle, cette taxe sera d'un montant global d'environ 100 M€ en année pleine à compter de 2024. Dans la mesure où cet assujettissement est fondé sur la composition du chiffre d'affaires de l'année N-1, les entités de l'audiovisuel public devront acquitter cette taxe à compter de 2023, la CAP ayant été supprimée en 2022. En outre, le montant de la taxe sur les salaires en 2023 sera pondéré dès lors que les entités de l'audiovisuel public ont reversé de la TVA sur la dotation publique perçue de janvier à juillet 2022.

<sup>5</sup> La taxe sur les salaires concerne les employeurs domiciliés ou établis en France qui ne sont pas assujettis à la TVA sur l'année de versement des rémunérations, ou qui le sont sur moins de 90% de leur chiffre d'affaires sur l'année précédant celle du versement des rémunérations.

Le Gouvernement s'est engagé à compenser cette charge nouvelle lors de la fixation de la trajectoire financière du secteur. Les montants prévus en 2023 communiqués au Parlement dans le cadre du PLF 2023 sont de 22,4 M€ pour France TV, 0,8M€ pour Arte France, 12 M€ pour Radio France, 5,3M€ pour France Médias Monde, 1,5M€ pour l'INA et 0,6 M€ pour TV5 Monde, soit un total de 42,6 M€.

La loi de finances pour 2023 (compte de concours financiers) alloue :

- à France Télévisions, une dotation de 2 430,5 M€, en hausse de 73,2 M€ par rapport à 2022 (+ 3 %) ;
- à Radio France, une dotation de 623,4 M€, en hausse de 46,7 M€ à celle de 2022 (+ 8 %) ;
- à ARTE France, une dotation de 303,5 M€ en hausse de 30,5 M€ par rapport à 2022 (+ 11 %);
- à France Médias Monde, une dotation de 284,7 M€, en hausse de 30,5 M€ par rapport à 2022 (+ 12 %);
- à l'Institut national de l'audiovisuel (INA), une dotation 93,6 M€, en hausse de 5,7 M€ par rapport à 2022 (+ 6%).
- à TV5 Monde une dotation de 80 M€, en hausse de 3,8 M€ par rapport à 2022 (+ 5%).

Il n'y a plus de crédits de relance prévus pour l'année 2023.

## **V - L'incidence des dépenses sur l'environnement**

La seule mention faite du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public sur l'environnement », au sein du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat, consiste à rattacher le CCF à un ensemble de 15 missions qui ne font pas l'objet d'une fiche dédiée « dans la mesure où l'impact environnemental des dépenses qui y sont rattachées est totalement neutre », c'est-à-dire considéré sans impact sur l'environnement. On note toutefois que la méthodologie présentée pour évaluer cette « neutralité » des dépenses concernées n'explicite aucun des aspects ayant conduit à considérer ce compte de concours comme entièrement neutre.

Or, ainsi que le souligne au demeurant l'avis de l'Assemblée nationale sur le PLF 2023 qui y consacre une partie, la responsabilité des entités de l'audiovisuel public est double à cet égard, d'une part en tant qu'elles engagent leur responsabilité sociétale (pour des activités par nature fortement énergivores), d'autre part à l'égard de leur public à travers les choix de programmation et le traitement de l'information. Toutes les entités sont d'ailleurs engagées dans des projets de transformation écologique à travers leurs documents stratégiques et en particulier l'axe 5 des COM 2020-2022 (« être une entreprise de médias exemplaire »),

comprenant un indicateur de « l'évolution de l'empreinte carbone des émissions directes et indirectes associées à la consommation d'énergie exprimée en tonne équivalent CO<sup>2</sup> »<sup>6</sup>.

Les prochains COM 2024-2028 pourraient comporter un objectif de protection de l'environnement et de lutte contre le réchauffement climatique. La Cour s'interroge sur l'absence d'évaluation de l'impact environnemental de ces dépenses dans le budget vert et souhaiterait connaître les éléments de méthodologie qui ont conduit à décider d'une « neutralité » de l'ensemble de la dépense concernée, dans la mesure où l'affectation de la contribution à l'audiovisuel public, jusqu'à présent, comme celle de la fraction de TVA, aujourd'hui, à des dépenses précisément identifiées permet bien de les analyser comme des dotations ayant un impact concret en gestion (sobriété du parc immobilier et informatique etc.).

Le ministère de la culture, tout en confirmant la mobilisation des entreprises de l'audiovisuel public sur ces enjeux, souligne que « le ministère de l'action et des comptes publics » (donc, le ministre délégué chargé des comptes publics auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) est en charge de l'élaboration du budget vert.

La direction du budget manifeste son désaccord sur cette recommandation sans apporter aucun élément méthodologique précis nouveau de calcul, et présentant seulement un argument d'autorité selon lequel il serait « considéré que la majorité des dépenses consacrées à l'audiovisuel n'ont pas d'impact significatif sur l'environnement ». Cette affirmation, non étayée sur des données, mériterait au moins d'être explicitée en note dans le projet budget vert. Dès lors, la Cour maintient sa recommandation.

---

### **RECOMMANDATION UNIQUE**

---

*La Cour recommande d'évaluer l'impact environnemental des dépenses de l'audiovisuel public dans le budget vert dès le PLF 2024 (ministère chargé des comptes publics).*

---

---

<sup>6</sup> Ainsi le bilan carbone d'Arte France, réalisé par la chaîne en 2019 sur les données de 2017, cité dans l'avis, a-t-il révélé que 94 % de ses émissions globales étaient dues à la production de programmes audiovisuels par des producteurs extérieurs, incitant la chaîne à travailler avec ses partenaires sur la réduction de leur propre empreinte dans les activités menées pour son compte.

## Chapitre II

### Points d'attention par programme

Les comptes des organismes de l'audiovisuel public 2022 sont arrêtés au printemps 2023. S'agissant de France Télévisions (programme 841), le compte de résultat 2022 apparaît à l'équilibre au niveau du résultat d'exploitation après versement de 5,9 M€ d'intéressement et avant transformation et impact de la liquidation de Salto. Celui-ci atteint 46 M€ dans les comptes 2022 en intégrant la perte d'exploitation pour 2022 (24 M€) ainsi que le plan de liquidation pour 2023.

S'agissant d'ARTE France (programme 842), la dernière prévision (de décembre 2022) présente un résultat à l'équilibre comme en budget initial. L'entreprise faisait état à cette occasion d'ajustements marginaux par rapport au budget initial 2022.

Concernant Radio France (programme 843), la dernière prévision d'exécution budgétaire présentée en octobre 2022 anticipe un résultat net légèrement déficitaire, à -1,7 M€ alors que le budget initial (BI) 2022 prévoyait un résultat net excédentaire à +1,3 M€. Malgré une prévision favorable de ses produits d'exploitation hors produits sur partenariats réciproques (+4 M€ par rapport au budget initial 2022) notamment liée aux recettes publicitaires (+ 3,1 M€ par rapport au BI 2022), l'entreprise anticipe des charges d'exploitation en hausse en 2022 principalement en raison de l'impact de l'inflation sur son résultat 2022 à hauteur de 3,2 M€.

S'agissant de France Médias Monde (programme 844), d'après la dernière prévision d'exécution disponible (présentée à son conseil d'administration de décembre 2022), l'entreprise anticipe un résultat net 2022 à l'équilibre, en amélioration de 2,5 M€ par rapport au budget initial. Cette amélioration est notamment liée à une diminution de certaines charges de l'entreprise (renégociations de contrats, baisse des amortissements du fait du décalage d'investissements etc.) et à une légère amélioration des ressources propres de l'entreprise.

S'agissant de l'Institut national de l'audiovisuel (programme 845), la dernière prévision d'exécution disponible fait apparaître un résultat net à l'équilibre et un résultat d'exploitation en déficit de -1,5M€. La prévision anticipe une progression du niveau de chiffre d'affaires de l'Institut à 42,5 M€, en progression de 9,8% (3,8 M€) par rapport au budget initial 2022 et de 5,7% (2,3 M€) par rapport à 2021.

S'agissant de TV5 Monde (programme 847), la dernière prévision d'exécution disponible (novembre 2022), table sur un résultat 2022 en équilibre



# Chapitre III

## Moyens consacrés par l'État à la politique de l'audiovisuel public

### I - Les dépenses fiscales

Deux dépenses fiscales figurent encore dans l'annexe au PLF 2023 Voies et moyens tome II, au titre des dépenses, dont le fait générateur est éteint et des dépenses supprimées. Elles étaient uniquement rattachées au programme n° 841 « France télévisions » de la mission et ont été supprimées de fait par l'article 6 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, qui a supprimé la contribution à l'audiovisuel public.

**Tableau n° 5 : anciennes dépenses fiscales (en M€)**

| Numéro            | Libellé                                                                               | 2021<br>exécution | 2022<br>prévision |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| 950101            | Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste                              | 620               | 0                 |
| 950102            | Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste au titre des "droits acquis" | 7                 | 0                 |
| <b>Coût total</b> |                                                                                       | <b>627</b>        | <b>0</b>          |

Source : Annexe au PLF 2023, voies et moyens Tome II, Dépenses Fiscales

En 2019, dans le cadre de la LFI 2020, le taux de TVA à 2,1 % a été retiré de la liste des dépenses fiscales<sup>7</sup>. La disparition de toute quantification de ce soutien de l'État au secteur qui en résultait avait conduit la Cour à préconiser la reclassification de ce taux réduit parmi les dépenses fiscales, dans la NEB 2019. En réalité, il est apparu que la CAP n'aurait pas dû être imposable à la TVA (cf. encadré), mais que le maintien dérogatoire d'un mécanisme de TVA permettait d'éviter l'assujettissement à la taxe sur les salaires. Il aurait donc fallu, pour disposer d'une vision exhaustive des moyens consacrés à la politique de l'audiovisuel public, disposer d'une estimation du montant de l'avantage correspondant à l'absence de taxation sur les salaires des entreprises de l'audiovisuel public, information qui n'avait pas vocation à figurer dans le

---

<sup>7</sup> Montant estimé de la dépense n°740 106 à 655 M€ en 2019 et 2020

tome « Voies et moyens » étant donné que l'avantage procuré par le non-paiement d'une taxe sur les salaires n'avait pas d'impact sur le budget de l'Etat, mais sur celui de la sécurité sociale.

Dans la NEB 2020, la Cour, tout en soulignant qu'elle ne préconisait pas l'application de la taxe sur les salaires aux entreprises de l'audiovisuel public, demandait par conséquent que soit examinée la possibilité de publier dans les documents budgétaires le montant de l'avantage correspondant à l'absence de taxation sur les salaires des entreprises de l'audiovisuel public. En 2021, la Cour constatait qu'à l'issue des échanges techniques engagés entre la DGMIC et la DB d'une part et les entreprises de l'audiovisuel public d'autre part la complexité du calcul et l'hétérogénéité des données transmises ne permettaient pas d'envisager la mise en œuvre de la recommandation de la Cour dans les PAP 2022, mais actait le fait que des travaux d'estimation étaient menés pour publier le montant de cet avantage à l'occasion du RAP 2021<sup>8</sup>.

### **Les recommandations passées de la Cour relatives au 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 l'assujettissement des entreprises de l'audiovisuel public à la taxe sur les salaires.*

La première partie de la recommandation a été mise en œuvre en 2017. Le calcul de la différence entre l'application d'un taux standard de 20 % et le taux de 2,1 % permettait de calculer plus précisément le montant de la dépense fiscale, 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'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 avait pour intérêt d'inciter à contenir la masse salariale.

En LFI 2020, le taux de TVA à 2,1 % était retiré de la liste des dépenses fiscales dans le cadre d'une revue des dépenses fiscales menée en vue du PLF 2020. La disparition de toute quantification d'un soutien de l'État au secteur avait conduit la Cour à préconiser la reclassification de ce taux réduit parmi les dépenses fiscales, à l'occasion de la NEB 2019. Réinterrogée à ce sujet, en 2020, la DGFIP a rappelé qu'au regard des règles de la TVA, la CAP devait être considérée comme une subvention au secteur, en principe non imposable. Le maintien de l'application de la TVA à la CAP était donc dérogatoire<sup>9</sup> avec pour objectif d'exonérer les opérateurs du paiement de la taxe sur les salaires.

<sup>8</sup> De fait, la mention suivante était présente au RAP : « Il est à noter que les six entités de l'audiovisuel public sont exonérées du paiement de la taxe sur les salaires du fait de l'assujettissement de la contribution à l'audiovisuel public à la taxe sur la valeur ajoutée (taux réduit de 2,1%). Le montant de cette taxe serait d'environ 94 M€ pour l'ensemble du secteur (estimation réalisée sur la base des rémunérations brutes versées en 2020). »

<sup>9</sup> La DGFIP précisait que la taxation (depuis 1969) de la CAP était dérogatoire aux principes de la directive n°2006/112/UE relative au système commun de la TVA (article 168 de la directive, transposé à l'article 271 du CGI), car la CAP perçue par les opérateurs de l'audiovisuel n'est pas la contrepartie d'une prestation de services individualisée et à défaut de lien direct, ne

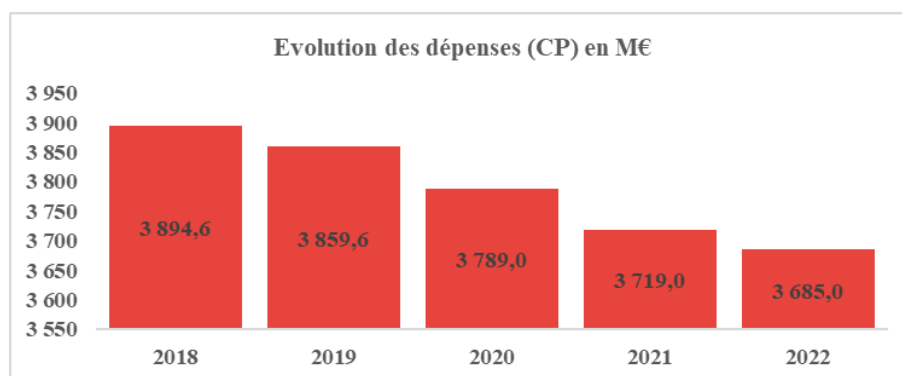
Dès lors, la Cour estimait (annexe 3 à la NEB 2021) qu'il existait bien un soutien de l'État via cette TVA à taux réduit, mais qu'il ne devait pas être calculé par référence à un taux normal (20 %) mais par rapport au montant de taxe sur les salaires qui serait dû si la CAP n'était pas assujettie à la TVA

À compter de 2023, les entreprises de l'audiovisuel public sont assujetties à la taxe sur les salaires, étant donné que leurs recettes proviennent d'une fraction de TVA non assujettie à la TVA, ce qui provoque la disparition de cette problématique d'évaluation de la dépense fiscale. Il est à noter que le paiement de la taxe sur les salaires par les entités de l'audiovisuel public aura en contrepartie un impact positif sur les recettes de la sécurité sociale.

## II - L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extra-budgétaire) sur moyenne période

L'année 2022 était la dernière de mise en œuvre de la trajectoire de réduction des dépenses définie en 2018 et a en effet abouti, même après effets des crédits du plan de relance, à une réduction substantielle des moyens totaux consacrés à la mission.

**Graphique n° 2 : évolution des dépenses (CP) en M€**



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

La remontée de la trajectoire 2023 prend en considération les projections liées aux effets fiscaux précités, en particulier l'assujettissement à la taxe sur les salaires.

---

devrait pas être soumise à la TVA. Elle doit s'analyser en matière de TVA comme une subvention non imposable. Cette taxation dérogatoire repose sur une clause de gel figurant à l'article 370 de la directive TVA, aux termes de laquelle les Etats membres peuvent continuer à taxer les opérations mentionnées à l'annexe X partie A de la directive TVA lorsqu'elles étaient taxées au 1er janvier 1978, dont « les activités des organismes publics de radiotélévision autres que celles ayant un caractère commercial ».

**Tableau n° 6 : évolution des soutiens publics à l'audiovisuel public, HT**

| (M€)                                                  | 2018           | 2019           | 2020           | 2021           | 2022          | PLF<br>2023   |
|-------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| CAP                                                   | 3220,5         | 3236,4         | 3 135,50       | 3 188,46       | 100           | -             |
| Compensation dégrèvements<br>et mécanisme de garantie | 588,6          | 623,3          | 653,5          | 530,56         | 0             | -             |
| Part affectée TOCE*                                   | 85,5           | -              | -              | -              | -             | -             |
| Fraction de TVA                                       |                |                |                |                | 3585,0        | 3815,7        |
| Recettes du compte                                    | <b>3 894,6</b> | <b>3 859,6</b> | <b>3 789,0</b> | <b>3 719,0</b> | <b>3685,0</b> | <b>3815,7</b> |
| Crédits plan de relance                               |                |                |                | 45,5           | 27,5**        |               |
| <b>Total</b>                                          | <b>3894,6</b>  | <b>3236,4</b>  | <b>3135,5</b>  | <b>3764,5</b>  | <b>3712,5</b> |               |

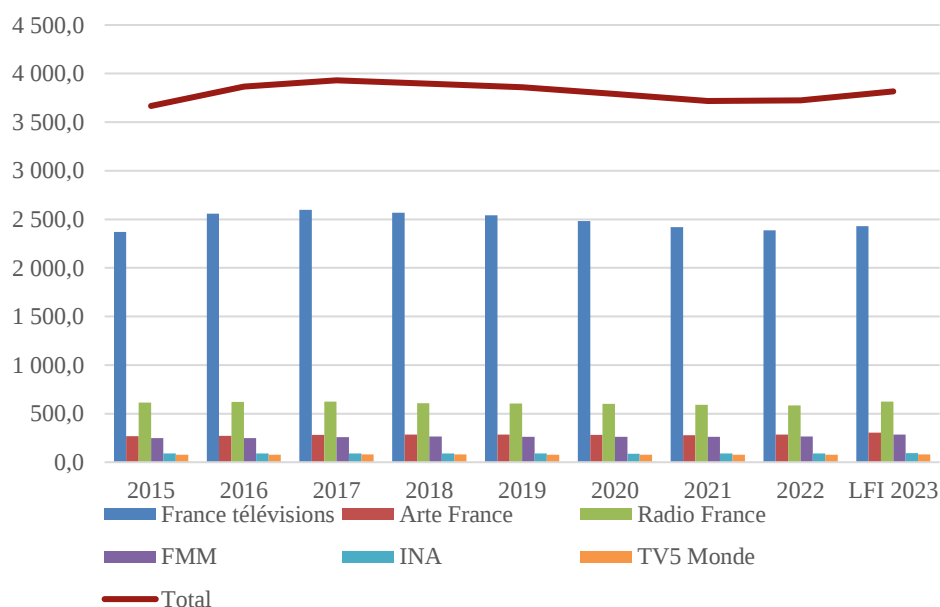
\*suppression par le PLF 2019 de l'affectation à France Télévisions d'une part de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE).

\*\* dont 22, 5M€ de crédits ouverts en 2021 pour France Télévisions mais reportés en 2022.

Source : DGMIC (hors estimation de la dépense fiscale associée au taux réduit de TVA, traité supra)

Une approche sur un temps plus long montre que si une forte baisse se constate à compter de 2018, le montant total des dotations à l'audiovisuel public est, en LFI 2023, supérieur de 148,9 M€ au niveau 2015<sup>10</sup>, étant entendu que les nouvelles prévisions incluent la compensation des effets fiscaux. Une comparaison plus pertinente montre des dotations supérieures de 58,2 M € en 2022 (LFR) par rapport à 2015.

<sup>10</sup> Euros courants, répartis comme suit : France Télévisions (+61,1 M€), Arte France (+36,1 M€) et France Médias Monde (+9 M€) ; Radio France (+37,6 M€), INA (2,7 M€) et TV5 Monde 2,1M€).

**Graphique n° 3 : dotations aux sociétés de l'audiovisuel public (M€ TTC)**

Source : Cour des comptes à partir des documents budgétaires

En outre, l'État a pu accompagner financièrement les entreprises de l'audiovisuel public à travers des augmentations de capital, effectuées à partir du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'État », à hauteur de 33,7 M€ en 2021 dont 15,2 M€ pour France Télévisions et 18,5 M€ pour Radio France dans le cadre d'investissements de transformation.

Les travaux relatifs au mode de financement de l'audiovisuel public post 2024 doivent avoir lieu dans les mois à venir. Dans ce contexte, ont été élaborés des avenants aux COM 2020-2022 prolongeant ces derniers d'une durée d'un an (deux ans s'agissant du cas spécifique d'ARTE France, afin d'aligner la période couverte par son COM avec celle du projet de groupe 2021-2024 d'Arte). Ces avenants s'inscrivent dans une logique conservatoire : ils reconduisent les axes stratégiques en vigueur et actualisent les cibles qui leur sont attachées.

La prochaine génération de COM conclus entre l'État et les entreprises audiovisuelles publiques devrait être négociée au cours de l'année 2023 à l'issue de la réflexion stratégique qui reste largement à mener sur le secteur, afin d'assurer la pérennité et la visibilité de ces financements, dans le respect des règles d'indépendance et de pluralisme des médias.