

Cour des comptes



**Compte de concours  
financiers  
Avances à l'audiovisuel  
public**

---

Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

2015

### Avances à l'audiovisuel public

---

<b>Programmes de la mission :</b>	Programme 841 – France Télévisions Programme 842 – Arte France Programme 843 – Radio France Programme 844 – France Médias monde Programme 845 – Institut national de l'audiovisuel Programme 847 – TV5 Monde
-----------------------------------	---

---

	En M€
Recettes - LFI	3 666,79
Solde - LFI	0,00
Solde cumulé - LFI	0,00
Recettes - Exécution	3 666,79
Solde - Exécution	0,00
Solde cumulé - Exécution	3,69

## Synthèse

### **Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits**

---

Les dépenses de 2015 du compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public* montrent une stabilité des dépenses des entreprises de l'audiovisuel public et une hausse des recettes issues de la contribution à l'audiovisuel public. La gestion des crédits en 2015 n'appelle pas de remarques particulières.

### **Appréciation d'ensemble**

---

#### Régularité

---

La régularité n'appelle pas de remarques particulières.

#### Performance

---

L'articulation du dispositif de performance avec le processus de construction et d'exécution budgétaire est à parfaire.

#### Soutenabilité budgétaire

---

La soutenabilité n'appelle pas de remarques particulières.

## Les recommandations de la Cour

---

### Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

---

**Recommandation n°1 :** analyser les causes du défaut de prévision du résultat de Radio France et proposer les voies d'amélioration de la procédure budgétaire, tant pour Radio France que, le cas échéant, pour les autres sociétés de l'audiovisuel public. (*Ministère de la Culture*)

Recommandation mise en œuvre.

**Recommandation n°2 :** Assurer, à travers la négociation de leurs contrats d'objectifs et de moyens, la participation des sociétés de l'audiovisuel public à l'effort de redressement des comptes publics.

Recommandation non mise en œuvre.

### Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

---

**Recommandation n°1 :** Inscrire dans les contrats d'objectifs et de moyens des entreprises de l'audiovisuel public l'engagement de réformes structurelles, qui permettent d'améliorer leur productivité et ainsi de diminuer la dépense publique consacrée à l'audiovisuel public.

**Recommandation n°2 :** poursuivre l'amélioration de l'information financière des entreprises de l'audiovisuel public en inscrivant dans les procédures comptables de chaque entreprise de l'audiovisuel public l'obligation de réaliser une reprévision budgétaire formalisée à la fin du premier semestre de chaque année et présentée au conseil d'administration (ministère de la culture et de la communication, ministère chargé du budget)

**Recommandation n°3 :** achever l'élaboration et la mise en œuvre de la procédure de suivi et de contrôle de la masse salariale des entreprises de l'audiovisuel public (ministère de la culture et de la communication, ministère chargé du budget)

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Le résultat de 2015 et la gestion des crédits</b> .....	<b>7</b>
1.1 Le résultat de 2015 .....	9
1.2 La programmation des crédits et l'évaluation des recettes .....	10
1.3 La gestion des crédits en cours d'exercice .....	15
<b>2 Les grandes composantes de la dépense</b> .....	<b>16</b>
<b>3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires</b> .....	<b>17</b>
3.1 La régularité de l'exécution budgétaire .....	17
3.2 La soutenabilité budgétaire .....	18
3.3 La démarche de performance .....	18
<b>4 Les recommandations de la Cour</b> .....	<b>19</b>
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014.....	19
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015.....	21

## Introduction

La mission *Avances à l'audiovisuel public* est un compte de concours financiers qui permet de suivre 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. Des ressources additionnelles, inscrites au programme 313 de la mission *Médias, livre et industries culturelles* du budget général, destinées en 2015 à France Télévisions, complètent pour certains de ces organismes ces avances.

Le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* a été créé au 1<sup>er</sup> janvier 2006 en remplacement du compte d'avances n° 903-60 *Avances aux organismes de l'audiovisuel public*. Il retrace en dépenses le montant des avances à chacun de ces organismes et en recettes les remboursements d'avances.

Ces remboursements ne sont en aucune manière des remboursements réels par les organismes audiovisuels publics, mais un simple jeu d'écritures conduisant à alimenter le compte par deux flux : le produit de la contribution à l'audiovisuel public et la contrepartie du montant des dégrèvements.

La mission, constituée par le volet dépenses du compte de concours financier, dont le périmètre est inchangé depuis 2010, comprend cinq programmes. Le compte est marqué par la prépondérance du programme 841 – *France Télévisions*, qui représente les deux tiers (64,6 %) des crédits de la mission, alors que les programmes 845 – *Institut national de l'audiovisuel* et 847 – *TV5 Monde* ne représentent, respectivement, que 2,4 % et 2,1 % des crédits de la mission.

---

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

## 1 Le résultat de 2015 et la gestion des crédits

Les deux tableaux ci-dessous rendent compte de l'exécution par programme en AE et en CP au titre de l'exercice 2015.

Aucun écart d'exécution de la mission n'est à constater en raison de l'ajustement mécanique des recettes aux crédits programmés initialement en loi de finances (AE = CP = crédits consommés).

Pour apprécier l'exécution des programmes 841 - *France Télévisions*, il est nécessaire de considérer de façon conjointe les crédits ouverts à la mission *Avances à l'audiovisuel public* et ceux du programme 313 (action 1) de la mission *Médias, livre et industries culturelles*.

Au total, les crédits consacrés par les deux missions au financement de l'audiovisuel public représentent en 2015 3 751 M€, en diminution de 1,4 % par rapport à 2014, soit une baisse de 54 M€. Cette baisse correspond à l'effort consenti par les sociétés de l'audiovisuel public au redressement des comptes publics. Cet effort représentait 40 M€ en 2014.

**Tableau n°1 : exécution des crédits en autorisations  
d'engagement (M€)**

<b>AE (en M€)</b>		Prog. 841	Prog. 842	Prog. 843	Prog. 844	Prog. 845	Prog. 847	Mission
<b>LFI</b>	<b>TTC</b>	2 369,36	267,25	614,39	247,08	90,87	77,83	3 666,79
	<b>HT</b>	2 320,63	261,75	601,76	242,00	89,00	76,23	3 591,37
<b>LFR</b>								0,00
<b>Total des mouvements de crédits dont :</b>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>reports</i>								0,00
<i>virements</i>								0,00
<i>transferts</i>								0,00
<i>décrets d'avance</i>								0,00
<i>répartition</i>								0,00
<i>dépenses accidentelles</i>								0,00
<i>Annulations</i>								0,00
<b>Fonds de concours et att. produits</b>								0,00
<b>Total des crédits disponibles</b>	<b>TTC</b>	2 369,36	267,25	614,39	247,08	90,87	77,83	3 666,79
	<b>HT</b>	2 320,63	261,75	601,76	242,00	89,00	76,23	3 591,37
<b>Crédits consommés</b>	<b>TTC</b>	2 369,36	267,25	614,39	247,08	90,87	77,83	3 666,79
	<b>HT</b>	2 320,63	261,75	601,76	242,00	89,00	76,23	3 591,37

Source : DGMIC

**Tableau n°2 : exécution des crédits en crédits de paiement  
(M€)**

<b>CP (en M€)</b>		Prog.841	Prog.842	Prog.843	Prog.844	Prog.845	Prog.847	Mission
<b>LFI</b>	<b>TTC</b>	2 369,36	267,25	614,39	247,08	90,87	77,83	3 666,79
	<b>HT</b>	2 320,63	261,75	601,76	242,00	89,00	76,23	3 591,37
<b>LFR</b>								0,00
<b>Total des mvts de crédits</b>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>dont :</b>								
<i>reports</i>								0,00
<i>virements</i>								0,00
<i>transferts</i>								0,00
<i>décrets d'avance</i>								0,00
<i>répartition dépenses accidentelles</i>								0,00
<i>Annulations</i>								0,00
<b>Fonds de concours et att. pdts</b>								0,00
<b>Total des crédits disponibles</b>	<b>TTC</b>	2 369,36	267,25	614,39	247,08	90,87	77,83	3 666,79
	<b>HT</b>	2 320,63	261,75	601,76	242,00	89,00	76,23	3 591,37
<b>Crédits consommés</b>	<b>TTC</b>	2 369,36	267,25	614,39	247,08	90,87	77,83	3 666,79
	<b>HT</b>	2 320,63	261,75	601,76	242,00	89,00	76,23	3 591,37

Source :DGMIC

## 1.1 Le résultat de 2015

Le périmètre de la mission *Avances à l'audiovisuel public* a varié en 2015. La totalité des financements de TV5 Monde et de France Médias Monde sont transférés au compte de concours financier. Le programme 115 de la mission *Médias, livre et industries culturelles* est supprimé. Un programme est en revanche créé sur la mission *Avances à l'audiovisuel public*. Il s'agit du programme 847 – *TV5 Monde*. Le programme 844 – *contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure* est renommé *France Médias Monde*. A chaque programme correspond donc une entreprise de l'audiovisuel public.

En 2015, seule France Télévisions demeure financée par des crédits budgétaires. En 2016, ce financement budgétaire s'achèvera. Seule la compagnie internationale de radio et télévision (CIRT)<sup>2</sup> restera rattachée à la Mission *Médias, livre et industrie culturelles*.

## 1.2 La programmation des crédits et l'évaluation des recettes

### Des budgets stables en 2015, en hausse en 2016

De façon générale, le budget de la mission est construit à partir des plans d'affaires des contrats d'objectifs et de moyens (COM) signés par l'État et chacun des organismes de l'audiovisuel public.

La conclusion de contrats d'objectifs et de moyens (COM) entre l'État et les cinq organismes de l'audiovisuel public<sup>3</sup> est prévu par l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Ces contrats, d'une durée comprise entre trois et cinq ans, doivent notamment définir les axes prioritaires de leur développement et les indicateurs quantitatifs et qualitatifs de leurs activités. Ils précisent également le cadre financier pluriannuel dans lequel ils s'inscriront avec, d'une part, le montant attendu de leurs recettes propres et d'autre part, les montants des ressources publiques, que celles-ci émanent sur les crédits du budget général (programme 313 de la mission *Médias, livre et industries culturelles*) ou sur ceux du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* (programmes 841 à 847).

L'année 2015 a été marquée par la négociation du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de Radio France. Ce contrat, approuvé par le conseil administration en décembre 2015<sup>4</sup>, table sur un retour à l'équilibre en 2018. En 2016, ce sont les négociations des contrats d'Arte, de France Médias Monde et de France Télévisions qui devront aboutir. Le nouveau contrat de l'INA a, pour sa part été signé le 21 décembre 2015. Il insiste sur la réaffirmation de la mission patrimoniale de l'établissement, la diversification de ses clients, l'accroissement de son potentiel

---

<sup>2</sup> La compagnie internationale de radio et de télévision porte la subvention versée à la radio franco-marocaine Medi 1.

<sup>3</sup> La loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a fait de la société qui a la charge de l'audiovisuel extérieur une société nationale de programme soumise aux dispositions la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

<sup>4</sup> Il n'était pas encore signé début mars 2016, dans l'attente de la révision des dispositions du cahier des charges relatives à la publicité.

d'innovation et l'amélioration de sa gestion. Le nouveau plan stratégique quadriennal de TV5 Monde devrait être, quant à lui, discuté entre les gouvernements bailleurs de fonds de la chaîne francophone dans le courant de l'année 2016.

Depuis 2012, la construction des budgets des sociétés de l'audiovisuel public a été marquée par la participation à l'effort de redressement des comptes publics, se traduisant par des diminutions des versements de l'État par rapport aux montants prévus dans les COM. Ces inflexions par rapport aux contrats d'objectifs et de moyens n'ont pas donné lieu à des avenants, sauf dans le cas de France Télévisions.

En 2015, la dotation de France Télévisions s'élève à 2 481 M€ contre 2 495 M€, en recul de - 0,5 % par rapport à la LFI 2014 et de 4,6 M€ par rapport à l'avenant au COM 2013-2015. 2 320 M€ sont programmés au programme 841 - *France Télévisions* et 160,4 M€ au programme 313 – *Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique*.

#### **Le financement de France Télévisions en 2016**

Ce mode de financement va faire place en 2016 à un nouveau dispositif. Le projet de loi de finances prévoyait de majorer le taux de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE<sup>5</sup>) de 0,9 % à 1,2 %, et d'affecter à France Télévisions, par le biais du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public », un montant de 74,3 M€ par an, équivalent au produit attendu de ce relèvement du taux. La dotation publique totale, allouée à France Télévisions au PLF 2016 s'élevait à 2 485,5 M€, en hausse de +4,4 M€ (soit +0,2 %) par rapport à la LFI 2015. Cette dotation était composée de 40,5 M€ issus du programme 313 du budget général et de 2 444,9 M€ issus du programme 841 du compte « Avances à l'audiovisuel public » dont 74,3M€ issus du produit de la part affectée à France Télévisions de la TOCE.

<sup>5</sup> Article 302 bis KH du Code général des impôts

Dans un deuxième temps, le gouvernement a soutenu un amendement visant à porter à 140,5 M€ le produit de la TOCE affecté à France Télévisions<sup>6</sup> (soit +64,8 M€ par rapport au PLF 2016) par le biais du compte de concours<sup>7</sup> et à supprimer l'intégralité de la subvention du budget général dès 2016 (40,5 M€ au PLF 2016). Le taux de la taxe a été porté à 1,3 %. Ainsi, en LFI 2016, la dotation totale allouée à France Télévisions, désormais intégralement issue du programme 841, s'élève à 2509,8 M€, en hausse de 28,8 M€ par rapport à la LFI 2015.

S'agissant d'Arte France, une dotation de 261,8 M€ a été prévue en 2015, en hausse de 1,3 M€ par rapport à 2014 et en recul de 30,7 M€ par rapport à l'annuité du COM 2012-2016. En 2016, la dotation augmente de 2,5 M€.

S'agissant de Radio France, la dotation 2015 s'établit à 601,8 M€. Elle est stable par rapport à l'année 2014. Le déficit annoncé dans le budget 2015 (- 21,3 M€) devrait être ramené à 15,1 M€ en fin d'année 2015. En 2016, la dotation de Radio France augmente de 5 M€ puis 10 M€ devraient être versés en 2017 et 2018. Une dotation en capital de 55 M€ sera versée en 2016 et 2017. Face au déficit de Radio France et aux coûts croissants du chantier, la dépense publique en faveur de Radio France va donc augmenter. Dans ce cadre, il serait souhaitable que l'engagement de l'entreprise pour mener les réformes de structure que le rapport public thématique de la Cour d'avril 2015 a appelé de ses vœux, soit véritablement établi et affiché. Le suivi des objectifs du prochain COM en matière de réduction des charges d'exploitation feront l'objet d'une analyse à l'occasion des prochaines notes d'exécution budgétaires<sup>8</sup>.

L'année 2014 avait été marquée pour l'INA par une réduction de près d'un quart de sa dotation (- 23,2 %) du fait d'un prélèvement sur le fonds de roulement (19,8 M€). En 2015, la dotation de l'INA revient à son niveau de 2013 : 89 M€. Le nouveau COM de l'INA prévoit une baisse mesurée de ses charges d'exploitation de 41,2 M€ en 2015 à 40,5 M€ en 2019 et une stabilisation de sa masse salariale sur la période à hauteur de 67,5 M€.

Pour France Médias Monde, la dotation de 2015 est quasiment conforme au COM (242 M€). En 2016, elle augmente de 2 M€. Pour TV5 Monde, la dotation 2015 est stable mais elle augmente de 0,9 M€ en 2016.

<sup>6</sup> Article 48-IV de la loi du 29 décembre 2015 (LFI 2016)

<sup>7</sup> Article 46-VI-1-2 de la loi du 30 décembre 2005 (LFI 2006)

<sup>8</sup> La DGMIC précise que Radio France s'est engagé à maîtriser ses charges externes et sa masse salariale dans le cadre du prochain COM 2015-2019.

Au total, si l'année 2015 apparaît comme une année de stabilité des dotations, celles-ci reprennent leur croissance dès l'année 2016, à la faveur de la signature des nouveaux contrats d'objectifs et de moyens. La participation des entreprises de l'audiovisuel public à la maîtrise des dépenses publiques s'en trouve remise en cause alors que la négociation des contrats d'objectifs constituait un moment important d'intégration de la contrainte budgétaire dans le pilotage de ces entreprises. Sur ce point, la DGMIC précise que « *le ministère de la Culture et de la Communication veillera à ce que les mesures permettant une meilleure maîtrise des charges figurent dans les COM de France Télévisions, d'Arte France et de France Médias Monde.* »

#### **Des recettes en hausse**

Les recettes du compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public* sont de deux types :

- d'une part, le produit de la contribution à l'audiovisuel public qui a été effectivement encaissé (3 149,8 M€), déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur lesdites dépenses (28,6 M€) ;
- d'autre part, la contrevalet sous forme de recettes d'ordre du montant des dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public qui ont été pris en charge par le budget général de l'État et imputés en dépenses sur le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*<sup>9</sup> de la mission *Remboursements et dégrèvements* (514,1 M€). Ce montant s'ajoute au produit net de la contribution à l'audiovisuel public.

Les recettes de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) ont augmenté de 109 M€ en 2015<sup>10</sup>. Plusieurs facteurs expliquent cette hausse : une augmentation de deux euros en métropole, une progression de 0,68 % des foyers assujettis, une progression de 3 % en volume de la redevance des professionnels (117 M€). Le montant des dégrèvements s'établit à 570 M€. En 2015, 27,2 millions de foyers ont été assujettis à la contribution pour l'audiovisuel public pour un montant total d'émissions de rôles de 3,7 Md€ environ. Parmi ces 27,2 millions de foyers, environ

---

<sup>9</sup> Les dégrèvements sont de deux natures : des dégrèvements législatifs qui sont assimilés à des dépenses fiscales rattachées à la mission *Avances à l'audiovisuel public* et des dégrèvements gracieux consentis par le comptable public.

<sup>10</sup> Le budget 2016 prévoit un rendement inférieur de 25 M€ à ce qui était prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2017. Le rendement réel sera examiné dans la note d'exécution budgétaire pour l'année 2016.

0,66 millions sont des foyers des DOM, pour un montant de 57 M€ environ.

La progression des recettes est encouragée par l'adossement de la CAP à la taxe d'habitation qui conduit les contribuables à devoir cocher une case spécifique dans le cas où ils souhaitent déclarer qu'ils n'ont pas de téléviseur. Ce mode de fonctionnement aboutit à un faible taux de déclaration de non détention d'un téléviseur et permet de mieux cibler les contrôles fiscaux, tant des professionnels que des particuliers. Pour les premiers, plus de 10 000 avis de mise en recouvrement ont été adressés pour un montant total de 7,4 M€. Pour les seconds, les contrôles sur pièces et sur place ont entraîné l'émission, au titre de 2014, de 52 000 rôles supplémentaires pour un total de 9,5 M€.

La recette n'est donc pas réellement contrainte. Le nombre des assujettis augmente encore, même si le niveau de cette croissance baisse depuis 2012<sup>11</sup>. Le montant de la contribution à l'audiovisuel public est périodiquement augmenté et ses recettes demeurent, d'exercice en exercice, structurellement dynamiques. Cette croissance participe à l'augmentation générale de la pression fiscale. En 2016, s'ajouteront également aux recettes de la contribution les recettes issues de la taxe sur les opérateurs de communication électroniques.

Cette croissance continue des recettes n'incite ni l'exécutif, ni les entreprises de l'audiovisuel public à une maîtrise réelle des dépenses de l'audiovisuel. De surcroît, le fait que les dépenses du compte d'avances ne soient pas incluses dans les dépenses des administrations publiques et des déficits publics au sens « *maastrichtien* » constitue une source de dérive supplémentaire.

Tant que la ressource poursuivra cette évolution dynamique, les seuls instruments propres à contrôler la dépense sont les contrats d'objectifs et de moyens. Pour autant, les contrats d'objectifs et de moyens font peu de place à l'amélioration de la gestion et de la performance globale de ces entreprises et ils sont insuffisamment engageants. Il s'avère donc nécessaire d'élaborer des contrats d'objectifs et de moyens qui soient de réels instruments d'amélioration de la gestion de ces entreprises, assortis de conditions financières explicites et de processus clairs d'amélioration de la gestion et de la performance, dans le but final de diminuer la dépense.

---

<sup>11</sup> Malgré les évolutions technologiques (télévision sur tablette, mobile), qui auraient pu faire décroître le nombre de propriétaires de téléviseurs.

**Recommandation n°1 :** Inscrire dans les contrats d'objectifs et de moyens des entreprises de l'audiovisuel public des réformes structurelles, qui permettent d'améliorer leurs performances économiques et ainsi de diminuer la dépense publique consacrée à l'audiovisuel public.

### **1.3 La gestion des crédits en cours d'exercice**

L'exercice 2015 n'a pas connu de mouvements de gestion notables. L'exécution a été effectuée conformément à la loi de finances initiale. Le déficit prévisionnel de France Télévisions s'établirait à 9,6 M€ contre 9,8 M€ au budget 2015, celui de Radio France à 15,1 M€ contre 21,3 M€ au budget 2015.

## 2 Les grandes composantes de la dépense

### 2.1.1 Les dépenses d'opérations financières

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.

### 2.1.2 Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales sont rattachées au programme 841 – *France Télévisions*.

Elles sont au nombre de trois pour un montant estimé à 728 M€, en augmentation de 6 % par rapport à 2013 (687 M€) :

- La déduction intégrale de TVA par les organismes du service public de la communication audiovisuelle consécutive à la soumission de la redevance au taux de TVA de 2,10 % pour un montant en 2015 de 200 M€, en augmentation de 2,6 % par rapport à 2014 (200 M€) ;
- Le dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste, pour un montant prévisionnel estimé à 490 M€, en diminution de 1,8 % par rapport à 2015 (499 M€) ;
- Un dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste au titre des « droits acquis », pour un montant de 27 M€ en 2015, en recul de 26 % par rapport à 2014, année qui avait déjà connu une baisse de 13 % en 2013.

## **3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires**

### **3.1 La régularité de l'exécution budgétaire**

Les vérifications exercées dans le cadre de la présente analyse n'ont pas débouché sur le constat d'irrégularités notables.

Toutefois, comme il a été indiqué dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire précédentes, en 2012, en 2013 et en 2014, la Cour relève que le recours à un compte de concours financiers ne répond pas à la définition donnée par l'article 24 de la LOLF. Il crée une distorsion de traitement avec la comptabilité générale, difficile à expliquer, et permet d'exonérer les avances à l'audiovisuel de toute discipline budgétaire puisque les dépenses faites sur ce compte comme d'ailleurs les dépenses pour ordre du programme 200 - *Remboursements et dégrèvements des impôts d'Etat* échappent à la norme de dépense.

Le II de l'article 21 de la LOLF, qui dispose qu'« *en cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création* », interdisait de recourir à un compte d'affectation spéciale. En effet, celui-ci aurait nécessité de ne verser aux organismes bénéficiaires le produit de la contribution qu'au fur et à mesure de son encaissement.

La création d'un compte de concours financiers s'est imposée dans la continuité de l'ordonnance organique, mais au détriment de l'esprit, sinon de la lettre, de l'article 24 de la LOLF. Sans doute un intérêt est-il en principe retenu sur le produit des encaissements bruts à la différence du *compte d'avance aux collectivités territoriales*, mais son taux et le montant de la charge correspondante ne sont pas individualisés. Par ailleurs, les organismes publics n'inscrivent pas dans leurs comptes une dette financière qui serait la contrepartie de l'avance consentie par l'Etat, et l'opération ne se solde, en cours d'année, par aucun versement d'intérêt qui aurait vocation à alimenter le budget général en tant que recettes non fiscales ni, en fin d'année, par aucun remboursement du principal venant en recette du compte de concours financiers. En comptabilité générale, ce compte d'avances n'est pas traité en immobilisations financières, mais est suivi dans des comptes de classe 4.

### **3.2 La soutenabilité budgétaire**

Cette soutenabilité ne pourra être appréciée précisément qu'à l'arrêté des comptes 2015. Sous cette réserve, elle n'appelle pas à ce stade de remarque particulière.

### **3.3 La démarche de performance**

En 2015, le dispositif de performance a été simplifié. Ainsi, les indicateurs d'audience hertzienne et d'audience numérique ont-ils été réunis au sein d'un même indicateur pour le programme 841 – France Télévisions.

Par ailleurs, plusieurs indicateurs sont communs aux entreprises de l'audiovisuel public, ce qui permet des comparaisons utiles. Ainsi l'indicateur « maîtrise des charges et des effectifs » est le même pour France Télévisions, Arte, l'INA, France Médias Monde, TV5 Monde.

Enfin, les indicateurs suivis pour les documents de performance budgétaire sont, pour les entreprises de l'audiovisuel extérieur, France Médias Monde et TV5 Monde, harmonisés avec ceux de leurs contrats d'objectifs et de moyens respectifs.

D'une manière générale, le dispositif de performance de la mission *Avances à l'audiovisuel public* souffre cependant du fait que la justification au premier euro du rapport annuel de performance (RAP) doit être élaborée avant que ne soient connus les résultats définitifs de chacune des sociétés de l'audiovisuel public.

Cette difficulté fragilise les données contenues dans le RAP et leur utilisation pour la construction budgétaire.

En 2016, toutefois, il est prévu que les entreprises de l'audiovisuel public puissent fournir les données prévisionnelles d'arrêté des comptes 2015 en vue de l'élaboration du RAP.

## 4 Les recommandations de la Cour

### 4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

**Recommandation n°1 de 2014 :** analyser les causes du défaut de prévision du résultat de Radio France et proposer les voies d'amélioration de la procédure budgétaire, tant pour Radio France que, le cas échéant, pour les autres sociétés de l'audiovisuel public. (*Ministère de la Culture*).  
Recommandation mise en œuvre.

La DGMIC a répondu de manière précise à cette recommandation.

Revenant sur les difficultés financières de Radio France dès 2014, la DGMIC observe que *« l'existence de difficultés financières dès l'année 2014 n'a été portée à la connaissance des administrations de tutelles qu'à l'automne. En effet, le déficit pour l'année 2014 a été évoqué pour la première fois par la société en amont du conseil d'administration du 14 octobre 2014. Il était alors évalué à -5,4 M€. À la clôture de l'exercice, ce déficit n'était plus que -2 M€. »*

Elle analyse ensuite le défaut de prévision conformément à la recommandation : *« le défaut de prévision de ce résultat est principalement dû, d'une part, à un manque d'anticipation des conséquences sur l'exploitation de l'entreprise des décalages et surcoûts du chantier de réhabilitation, dont le coût global avait été réévalué en avril 2014 et, d'autre part, à l'identification tardive d'un nouveau risque fiscal, lié à la réévaluation des taxes foncières de Radio France après la mise en service des bâtiments réhabilités en phases 0, 1 et 2 du chantier, du fait de la réouverture de la Maison de la Radio le 14 novembre 2014. »*

Le COM 2015-2019 devrait prévoir que le retour à l'équilibre budgétaire passe par la maîtrise de la trajectoire de masse salariale de l'entreprise et l'achèvement du chantier de réhabilitation de la Maison de la radio. Dans ce cadre, la DGMIC fait valoir l'amélioration de l'information financière, *« passant à la fois par le développement du contrôle interne au sein de l'entreprise et une modernisation de ses outils de gestion. Ainsi, Radio France a présenté en cours d'année 2015 des prévisions financières actualisées à son conseil d'administration (en juillet, puis en décembre 2015), à l'instar d'autres sociétés de l'audiovisuel public, comme France Télévisions. »* Il est noté que cet

effort sur l'information financière doit être étendu à l'ensemble des entreprises de l'audiovisuel public.

Sur ce point, il convient de rappeler que si France Télévisions dépose des comptes semestriels, les autres entreprises de l'audiovisuel public ne présentent pas, de manière systématique et formalisée, de reprévision budgétaire en cours d'année à leur conseil d'administration. Pour améliorer l'information financière, une reprévision budgétaire formelle paraît nécessaire dans toutes les entreprises de l'audiovisuel public. Dans le cas de Radio France, compte tenu de la taille de l'entreprise, des difficultés passées et de la nécessité de sécuriser la trajectoire financière et budgétaire de la société, la question est posée de savoir si un dépôt de comptes semestriels ne serait pas souhaitable.<sup>12</sup>

**Recommandation n°2 :** poursuivre l'amélioration de l'information financière des entreprises de l'audiovisuel public en inscrivant dans les procédures comptables de chaque entreprise de l'audiovisuel public l'obligation de réaliser une reprévision budgétaire formalisée à la fin du premier semestre de chaque année et présentée au conseil d'administration (ministère de la culture et de la communication, ministère chargé du budget)

La DGMIC signale enfin que Radio France « a entamé une opération de refonte de ses systèmes d'information comptable et d'achats, avec pour objectif de disposer sur la période du COM d'un outil intégré permettant un suivi précis des dépenses et participant de la prise de décision. » Le chantier de réhabilitation fait l'objet d'une attention renouvelée du comité d'audit.

Pour l'ensemble de l'audiovisuel public, la DGMIC annonce, dans le cadre de la fin du contrôle de la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP), un travail commun entre les entreprises et leurs tutelles pour élaborer une procédure de suivi et de contrôle de l'évolution de la masse salariale dans le cadre des instances de gouvernance.

**Recommandation n°3 :** achever l'élaboration et la mise en œuvre de la procédure de suivi et de contrôle de la masse salariale des entreprises de l'audiovisuel public (ministère de la culture et de la communication, ministère chargé du budget)

---

<sup>12</sup> Le dépôt de comptes semestriels n'est obligatoire que pour les entreprises cotées. Pour les autres, il s'agit d'une démarche volontaire.

**Recommandation n°2 de 2014 :** Assurer, à travers la négociation de leurs contrats d'objectifs et de moyens, la participation des sociétés de l'audiovisuel public à l'effort de redressement des comptes publics. Recommandation non mise en œuvre.

A cette recommandation, la DGMIC répond qu'elle « *partage pour autant la recommandation de la Cour qui a été mise en œuvre dans le COM de l'INA, signé le 21 décembre 2015 et dans le COM de Radio France qui est en cours de finalisation. En effet, l'extinction du financement sur crédits budgétaires en 2016 ne peut exonérer les organismes de l'audiovisuel public de réaliser des économies nécessaires à l'équilibre de leur exploitation et bon accomplissement de leurs missions de service public. Les contrats objectifs et de moyens ainsi que les plans d'affaires associés doivent définir les mesures de rationalisation de la dépense suivies au travers d'indicateurs de gestion inclus dans les différents COM.* »

Cette déclaration de principe positive n'empêche pas l'augmentation des crédits dévolus à Radio France. En 2016, les dépenses des entreprises de l'audiovisuel public augmentent à nouveau et il n'est pas sûr que les nouveaux contrats d'objectifs à signer dans l'année 2016 prennent suffisamment en compte l'impératif de maîtrise de la dépense publique.

Comme cela a été signalé, cette insuffisante maîtrise des dépenses s'inscrit dans un contexte d'augmentation constante des recettes du compte de concours financier, ce qui n'incite pas à une optimisation de la gestion et une amélioration de la productivité.

## **4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015**

**Recommandation n°1 :** Inscrire dans les contrats d'objectifs et de moyens des entreprises de l'audiovisuel public des réformes structurelles, qui permettent d'améliorer leurs performances économiques et ainsi de diminuer la dépense publique consacrée à l'audiovisuel public.

**Recommandation n°2 :** poursuivre l'amélioration de l'information financière des entreprises de l'audiovisuel public en inscrivant dans les procédures comptables de chaque entreprise de l'audiovisuel public l'obligation de réaliser une réévaluation budgétaire formalisée à la fin du premier semestre de chaque année et présentée au

conseil d'administration (ministère de la culture et de la communication, ministère chargé du budget)

**Recommandation n°3 :** achever l'élaboration et la mise en œuvre de la procédure de suivi et de contrôle de la masse salariale des entreprises de l'audiovisuel public (ministère de la culture et de la communication, ministère chargé du budget).