

Mission Avances à l'audiovisuel public

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2016

Mission Avances à l'audiovisuel public

Programme 841 – France Télévisions

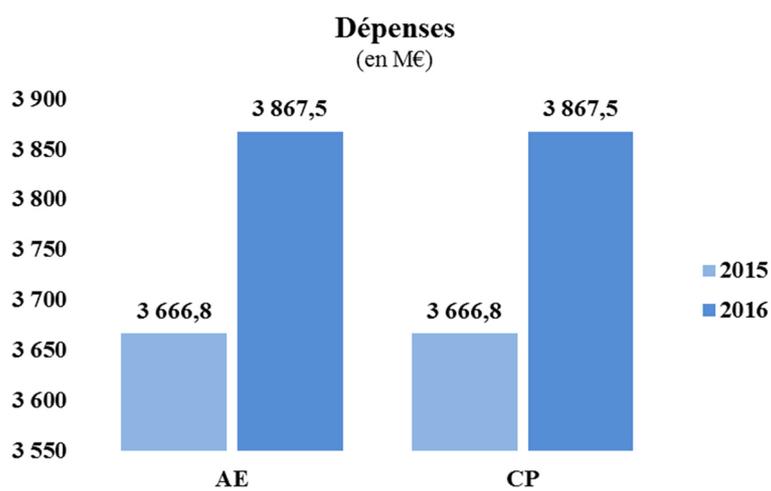
Programme 842 – Arte France

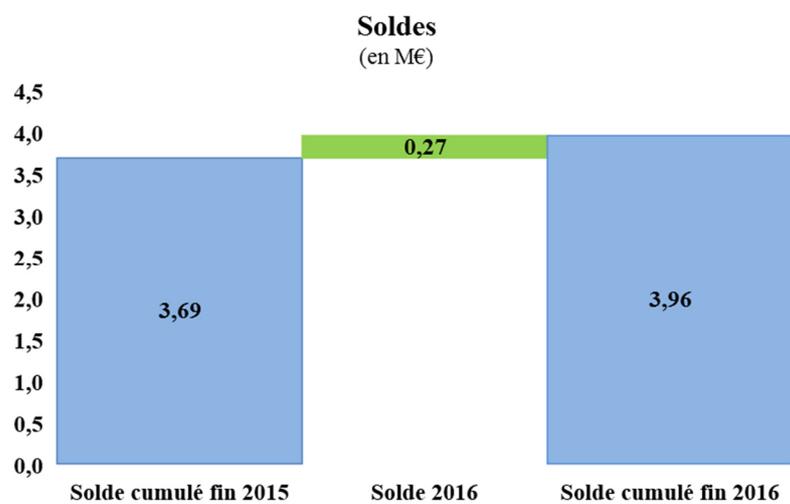
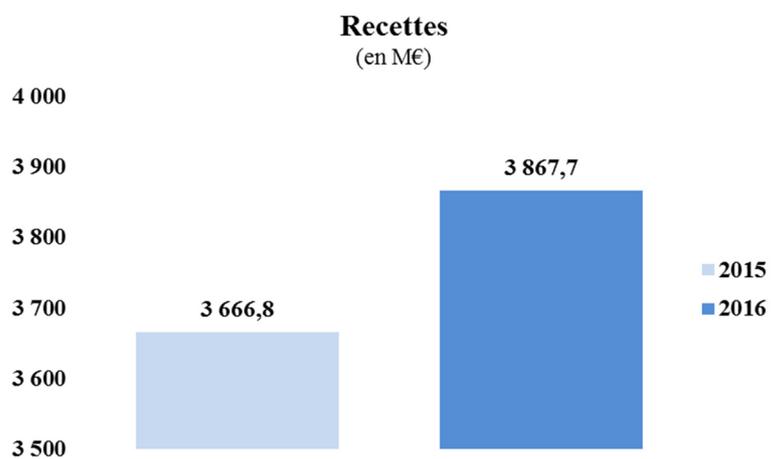
Programme 843 – Radio France

Programme 844 – France Médias Monde

Programme 845 – Institut national de l'audiovisuel

Programme 847 – TV5 Monde





Synthèse

Les principales données du compte

En 2016, le compte de concours financier « avances à l'audiovisuel public » retrace l'ensemble des crédits publics dévolus aux entreprises de l'audiovisuel public pour un montant total de recettes et de dépenses de 3,8 Mds d'euros.

Les principales observations

La principale observation concerne l'augmentation des dégrèvements de plus de 100 M€, compensés par une augmentation équivalente de la dépense budgétaire de l'État en faveur de l'audiovisuel public.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Deux recommandations de la Cour portant sur l'information financière des entreprises de l'audiovisuel public et sur le suivi de la masse salariale ont été prises en compte durant l'année 2016.

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. Non mise en œuvre.

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). Mise en œuvre.

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). Mise en œuvre.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Recommandation n°1 : indiquer les valeurs qui permettent de calculer les ratios des différents indicateurs de performance.

Sommaire

Introduction.....	7
1. LES RESULTATS DE L'EXERCICE	8
1.1 Le solde	8
1.2 L'exécution des recettes	8
1.3 L'exécution des dépenses.....	10
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme.....	12
2. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....	13
2.1 Les dépenses d'opérations financières	13
2.2 Les dépenses fiscales.....	13
3. LA QUALITE DE LA GESTION.....	14
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF.....	14
3.2 La démarche de performance	14
4. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	15
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015...	15
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016	16

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), imposition 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. Des ressources additionnelles, issues de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) et du remboursement par le budget de l'État des dégrèvements à la contribution à l'audiovisuel public, complètent les recettes de ce compte.

Le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* a été créé au 1^{er} 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.

Depuis 2016, le compte de concours financier retrace l'ensemble des crédits de l'audiovisuel public. Depuis cet exercice, les crédits budgétaires, auparavant inscrits au programme 313 de la mission Médias, livre et industries culturelles n'existent plus.

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 contrevaletur du montant des dégrèvements.

La mission, constituée par le volet dépenses du compte de concours financier, dont le périmètre est inchangé, comprend six programmes. Le compte est marqué par la prépondérance du programme 841 – *France Télévisions*, qui représente les deux tiers (65 %) des crédits de la mission, 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 mission.

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

1. LES RESULTATS DE L'EXERCICE

1.1 Le solde

Le solde du compte de concours financier est nul. Les dépenses sont égales aux recettes. L'État vient abonder, en sus du remboursement des dégrèvements à la contribution à l'audiovisuel public, l'éventuel moindre perception de cette contribution, ce qui est le cas en 2016.

1.2 L'exécution des recettes

Trois recettes permettent d'alimenter le compte de concours financier : le rendement de la contribution à l'audiovisuel public, le montant des dégrèvements pris en charge par le budget général de l'État et la part de la TOCE affectée au financement de France Télévisions.

Ces recettes font l'objet de deux mécanismes de garantie actualisés chaque année à l'article 46 de la loi de finances :

- D'une part, un plafond de la compensation des dégrèvements remboursée par le budget général. Ce plafond n'est pas le résultat de la prévision du montant des dégrèvements mais la différence entre le versement prévu aux sociétés et la prévision du rendement net de la CAP.
- D'autre part, le mécanisme de « garantie de ressources » aux organismes, inscrit au 3 de l'article 46 de la loi de finances. Celui-ci prévoit que le plafond de remboursement des dégrèvements est majoré à due concurrence d'un éventuel encaissement de CAP inférieur à la prévision exprimée en loi de finances. Ce mécanisme n'avait fonctionné qu'une fois en 2010 pour un montant de 2 M€). Il est à nouveau à l'ordre du jour en 2016 pour un montant bien plus important : 104 M€.

Une troisième garantie de ressource est apparue avec la création de la part affectée de la TOCE au budget de France Télévisions puisque ce montant est prévu en loi de finances. En cas de moindre encaissement de la TOCE, la part affectée au budget général de l'État baisse pour préserver la part revenant à France Télévisions. L'article 36 de la LFI pour 2017 a plafonné cette affectation à 166,1 M€, ce plafonnement étant inscrit à l'article 46 de la LFI 2012.

Ces mécanismes de garantie ajustent mécaniquement les recettes du compte de concours financier aux besoins des sociétés de l'audiovisuel public exprimés dans les COM.

En 2016, les recettes attendues de CAP étaient prévues pour un montant de 3,21 Mds €. En réalité, elles ne seront que de 3,11 Mds €, soit une variation négative de 100 M€. Cette moindre perception s'explique principalement par une hausse du montant des dégrèvements dû à une extension du champ des dégrèvements à la taxe d'habitation prévue par la LFI 2016². À cette première cause s'ajoutent une baisse progressive du taux d'équipement et une baisse du taux de perception, pour l'heure inexpliquée. Pour couvrir ce manque à gagner, l'État se trouve dans l'obligation d'augmenter le remboursement des dégrèvements qui passe d'une prévision de 513 M€ de crédits budgétaires à une réalisation de 617 M€.

Pour la première fois depuis 2010, les ressources sont inférieures à la prévision de la LFI, malgré une augmentation du taux de la CAP de 1 €. L'année où il était finalement décidé de mettre fin au financement budgétaire de l'audiovisuel public sur la mission Médias (160 M€ en 2015), l'État est dans l'obligation d'ajouter 100 M€ pour équilibrer le solde du compte de concours financier.

Alors que ces dernières années, le montant la CAP a évolué de façon dynamique, cet abondement vient souligner la rigidité des trajectoires de dépenses des entreprises de l'audiovisuel public dont la Cour a marqué, dans ses deux rapports publics thématiques consacrés à Radio France en 2014 et à France Télévisions en 2015, que celles-ci maîtrisaient insuffisamment leurs charges, faute d'engager les réformes structurelles adéquates.

Plutôt que de céder à la tentation d'augmenter le produit de la CAP, y compris en modifiant son assiette, les réformes en profondeur des entreprises de l'audiovisuel public demeurent la voie la plus appropriée pour répondre à cette situation – la Cour ayant formulé à cet effet de nombreuses recommandations dont la mise en œuvre s'impose.

² Les dégrèvements supplémentaires accordés pour motifs sociaux à l'article 75 de la LFI 2016 ont été codifiés au I bis de l'article 1404 CGI : « Les contribuables qui ne bénéficient plus de l'une des exonérations prévues au I du présent article et qui occupent leur habitation principale dans les conditions prévues au I de l'article 1390 : 1° Sont exonérés de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale la première et la deuxième années suivant celle au titre de laquelle ils ont bénéficié de l'une des exonérations prévues au I du présent article pour la dernière fois ». L'article 1605 bis CGI a aussi été modifié pour inclure dans le champ des dégrèvements de la CAP ces dégrèvements TH.

1.3 L'exécution des dépenses

L'exécution des dépenses, pour chacune des entreprises de l'audiovisuel public, est en tout point conforme à la prévision puisque les recettes s'ajustent aux dépenses.

Tableau n° 1 : Exécution des dépenses (en M€)

En M€ (TTC)	Prog. 841 FTV	Prog. 842 Arte	Prog. 843 Radio France	Prog. 844 FMM	Prog. 845 INA	Prog. 847 TV5 Monde	Total mission AAP
LFI	2 559,6	269,80	619,5	249,1	90,9	78,5	3 867,4
LFR							0,00
Total des crédits ouverts	2 559,6	269,80	619,5	249,1	90,9	78,5	3 867,4
Crédits disponib les	2 559,6	269,80	619,5	249,1	90,9	78,5	3 867,4
Crédits consom més	2 559,6	269,80	619,5	249,1	90,9	78,5	3 867,4

Source : DGMIC

Il faut cependant signaler que les dépenses dont la précédente note d'analyse de l'exécution budgétaire portant sur 2015 avait déjà montré l'augmentation entre 2015 et 2016 dans le cadre des différents contrats signés entre l'État et les entreprises, ne cesseront pas de croître en 2017.

Pour France Télévisions, les dépenses du compte s'élèvent à 2 509,8 M€ HT, en hausse de 28,8 M€ par rapport à 2015. En 2017, la dotation totale de ressources publiques allouée à France Télévisions en LFI 2017 s'élève à 2 547,7 M€ HT, en hausse de 37,9 M€ (+ 1,5 %) par rapport à la LFI 2016. Ces montants sont conformes au COM 2016-2020 signé en décembre 2016.

Les termes de ce contrat d'objectifs et de moyens témoignent de l'engagement de l'État à accomplir un effort financier lors des deux premières annuités de la période sur laquelle porte le COM. Il faudra que l'entreprise accomplisse sa part de l'effort et mène à bien son plan d'économies. Cela est d'autant plus crucial si la ressource de la contribution à l'audiovisuel public vient à baisser. L'État ne pourra pas à la fois tenir les engagements du COM et réallouer des crédits budgétaires chaque année pour compenser la moindre perception de redevance. Pour l'année 2017, il a déjà anticipé un montant de remboursement de

dégrèvements de 50 M€ supérieur à celui de 2016, mais au vu des résultats de 2016, cela devrait se révéler insuffisant si la perception de la CAP se maintenait à son niveau de 2016. Il faudrait à nouveau ajouter au moins 50 M€ de crédits budgétaires.

La dynamique des ressources publiques est aussi en croissance à Radio France, conformément au nouveau COM 2015-2019 et pose les mêmes difficultés qu'à France Télévisions. En 2016, la dotation s'établit à 606,8 M€ HT (619,5 M€ TTC), soit en augmentation de + 5 M€ HT (+ 0,8 %) par rapport à la LFI 2015. Le COM prévoit que cet effort financier de l'État sera complété par un abondement supplémentaire de CAP en 2017 et en 2018 (+10 M€ par rapport à 2015), ainsi que par une dotation en capital de 55 M€, versée entre 2016 et 2017. La dotation en LFI 2017 s'établit à 612,3 M€ HT (625,2 M€ TTC) issues de la CAP, en hausse de + 5,5 M€ (soit +0,9 %) par rapport à la LFI 2016. Cette dotation est conforme au plan d'affaires adossé au COM 2015-2019.

Néanmoins, le plan d'affaires ne prenait pas en compte les travaux de rénovation des studios moyens de la Maison de la Radio. L'adjonction de ces travaux devrait faire l'objet d'un avenant au COM, à signer cette année. Les travaux de rénovation des studios moyens ne démarreront qu'en 2018, après l'élaboration d'un programme en 2016 et une phase d'études et de consultation en 2017. L'effort consenti par l'État représente 15,9 M€ sur la période du COM, soit la moitié environ du besoin de financement jusqu'à 2019. Au total, le besoin de financement de l'entreprise relatif aux travaux de rénovation des studios moyens s'élève à 67,5 M€, dont 32,5 M€ sur la période du COM 2015-2019, correspondant à 50,1 M€ de travaux, 10 M€ d'investissements en équipements techniques et 7,4 M€ de dépenses liées à la conduite du chantier et aux moyens de production radiophonique de substitution pendant la période des travaux.

Les retards annoncés pour l'ensemble du chantier de la Maison de la Radio auront aussi un coût qu'il faudra intégrer dans l'avenant au COM 2015-2019.

En 2016, le résultat déficitaire de Radio France devrait être moindre que prévu (-13,4 M€ au lieu de -16,5 M€) du fait du report de la signature du nouvel accord collectif de la société de 2016 à 2017, dont la mise en œuvre était estimée dans le budget initial à 3 M€.

Arte, France Médias Monde et TV5 Monde demeurent aussi dans une situation d'augmentation de leurs ressources publiques en 2016 et 2017, conformément à ce qui est prévu dans leur COM respectifs. Seul l'Institut national de l'audiovisuel voit ses ressources publiques stabilisées.

Tableau n° 2 : Dotations aux sociétés de l'audiovisuel public (en M€ HT)

	2015	2016	Prev. 2017
<i>France Télévisions</i>	2481	2509,8	2547,7
<i>Radio France</i>	601,8	606,8	612,3
<i>Arte</i>	261,8	264,3	274,3
<i>France Médias Monde</i>	242,0	244,0	251,5
<i>INA</i>	89,0	89,0	89,0
<i>TV5 Monde</i>	76,2	76,9	78,4
Total	3751,8	3790,8	3853,3

Source : DGMIC et Cour des comptes

En 2016, alors que les ressources de la contribution à l'audiovisuel public sont inférieures de 103 M€ à la prévision 2016, les dépenses du compte augmentent de 39 M€.

1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

Dans les conditions rappelées dans les paragraphes précédents, la soutenabilité à court et à moyen terme ne peut être assurée que de trois manières :

- une augmentation de la ressource budgétaire ;
- une révision de l'assiette de la CAP pour accroître son rendement ;
- des réformes structurelles du secteur de l'audiovisuel public.

La Cour ne peut qu'encourager à mener à bien les réformes structurelles qui s'imposent au secteur de l'audiovisuel public.

2. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 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.

2.2 Les dépenses fiscales

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

Elles sont au nombre de trois pour un montant estimé à 788,6 M€, en augmentation de 14 % par rapport à 2015 (691,7 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 205 M€ ;
- Le dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste, pour un montant prévisionnel estimé à 563 M€, en augmentation de de 28 % par rapport à 2015 (440 M€) ;
- Un dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste au titre des « droits acquis », pour un montant de 20,6 M€ en 2016, en recul de – 56 % par rapport à 2015.

La variation de + 123 M€ observée sur les dégrèvements en faveur des personnes de condition modeste résulte d'une modification des conditions de dégrèvement de la taxe d'habitation prévue à l'article 75 de la loi de finances. Elle a comme conséquence immédiate (cf. *supra*) une augmentation des remboursements budgétaires de ces dégrèvements de même montant.

3. LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

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 quatre notes d'analyse de l'exécution budgétaire précédentes, 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'État* échappent à la norme de dépense.

3.2 La démarche de performance

Les indicateurs de la mission sont établis en cohérence avec ceux des différents COM.

La lecture de ces indicateurs gagnerait à ce que soient donnés les déterminants des différents calculs en valeur absolue. Ainsi, sur la part de la masse salariale rapportée aux charges totales, on ne connaît que le pourcentage final sans connaître les valeurs qui ont permis de le calculer.

<p>Recommandation n°1 : indiquer les valeurs qui permettent de calculer les ratios des différents indicateurs de performance.</p>
--

4. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 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. Non mise en œuvre.

Les COM négociés au cours de l'année 2016 (France Télévisions, France Médias Monde, Arte) comme ceux de Radio France et de l'INA prévoient tous une recherche d'économies et des réformes d'organisation. Ce point positif ne doit pas cacher qu'aucun de ces documents ne prévoit une baisse de la dotation publique. Au contraire, la ressource publique augmente.

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). Mise en œuvre.

La réponse de la DGMIC rend compte de l'existence de reprévisions budgétaires formalisées présentées au CA dans toutes les entreprises de l'audiovisuel public.

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). Mise en œuvre.

La réponse de la DGMIC indique que le dispositif est mis en œuvre en 2016 et qu'il sera perfectionné en 2017.

La réponse précise : *Ce dispositif permet de suivre l'évolution de la masse salariale et de ses principaux déterminants, parmi lesquels figurent les accords salariaux. Il instaure un mécanisme de remontée d'information sur une base annuelle concernant notamment l'évolution de la masse salariale et des effectifs ventilée par grande catégorie de personnel et par*

type de contrat, l'évolution des provisions et charges à payer pour congés payés et risques contentieux, la présentation des mesures salariales prévues et du résultat des négociations annuelles obligatoires pour l'année en cours, ainsi que la description des accords et de leurs avenants ayant un impact significatif sur l'évolution de la masse salariale. Ces informations permettront une analyse fine de la politique salariale menée au sein des entreprises. Cette analyse a vocation à être discuté dans les instances de gouvernance des différentes sociétés.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Recommandation n°1 : indiquer les valeurs qui permettent de calculer les ratios des différents indicateurs de performance.