



Compte de concours financier Avances à l'audiovisuel public

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2018

Avant-propos

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

Avances à l'audiovisuel public

Programme 841 – France Télévision

Programme 842 – Arte France

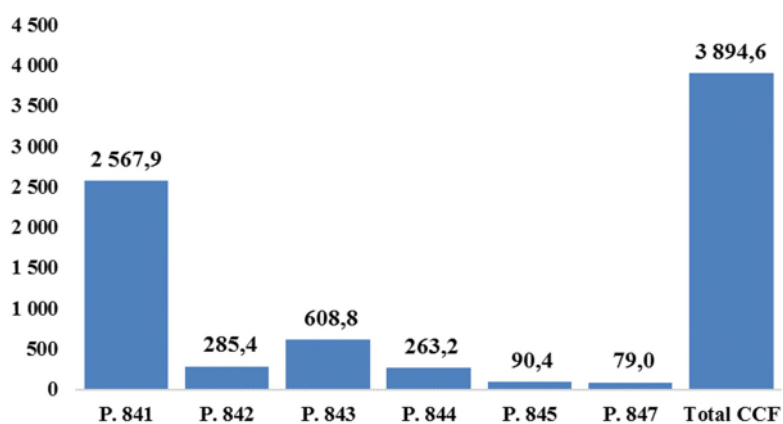
Programme 843 – Radio France

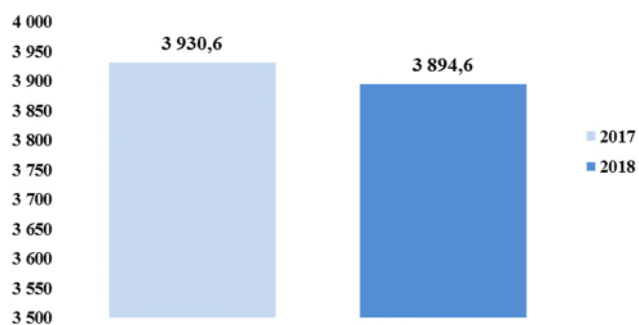
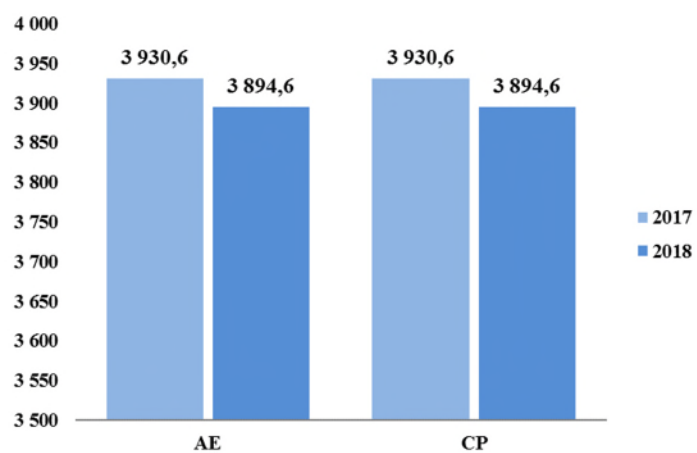
Programme 844 – France Médias Monde

Programme 845 – Institut national de l'audiovisuel

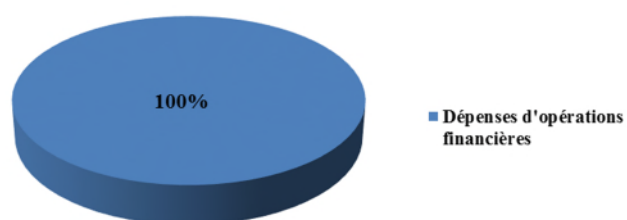
Programme 847 – TV5 Monde

**Graphique n° 1 : Avances à l'audiovisuel public - exécution 2018
(CP, en M €)**

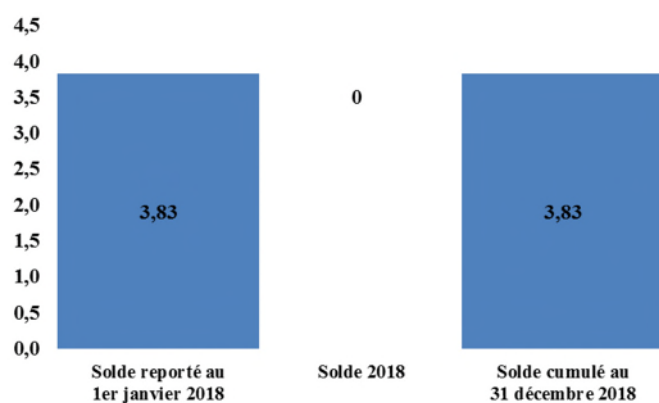


Graphique n° 2 : Recettes (en M€)**Graphique n° 3 : Dépenses (en M€)**

Graphique n° 4 : Répartition de la dépense (en % des CP)



Graphique n° 5 : Soldes (en M€)



Synthèse

Pour l'audiovisuel public, l'année 2018 marque une transition. Contrairement aux années antérieures, les dotations aux entreprises sont en baisse.

En juillet 2018, le gouvernement a présenté une réforme visant à adapter l'audiovisuel public à un environnement, notamment technologique, en pleine mutation et à renforcer son efficacité et sa valeur ajoutée.

L'année 2019 sera la première année d'exécution de cette réforme qui doit en outre permettre 190 M€ d'économies en 2022 par rapport à 2018.

Sommaire

Introduction.....	8
1 Les résultats de l'exercice	9
1.1 Le solde	9
1.2 L'exécution des recettes	9
1.3 Les dépenses : crédits initiaux, gestion infra-annuelle et exécution	12
1.4 La soutenabilité du compte	13
2 Les grandes composantes de la dépense	14
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	14
2.2 Les dépenses fiscales.....	14
3 La gestion des dépenses.....	16
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	16
3.2 La démarche de performance	16
4 Les recommandations de la Cour.....	17
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017...	17
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018	17

Introduction

La mission *Avances à l'audiovisuel public* est un compte de concours financiers qui permet principalement de suivre les conditions d'affectation du produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), 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 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. 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.

Les remboursements d'avances ne constituent pas des remboursements réels par les organismes audiovisuels publics, mais un jeu d'écritures conduisant à alimenter le compte par deux flux : le produit de la contribution à l'audiovisuel public et la contrevalet 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 (65,9) 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 résultats de l'exercice

1.1 Le solde

Le solde du compte de concours financier est nul en théorie. Les dépenses (3,9 Mds € en 2018) sont égales aux recettes. L'État vient abonder, en sus du remboursement des dégrèvements à la contribution à l'audiovisuel public, l'éventuelle moindre perception de cette contribution, ce qui fut le cas en 2016 et 2017, mais non en 2018. En pratique, un solde légèrement positif existe (3,9 M€ de solde repris des années antérieures) dont les raisons de l'existence ne sont pas clairement établies.

En 2017, le mécanisme de garantie des ressources a été mobilisé dans la mesure où les encaissements nets de CAP (3 174,0 M€) ont été inférieurs au montant garanti à l'article 46 de la LFI 2006 (3 202,8 M€). En conséquence, les dégrèvements pris en charge par l'État ont été revus à la hausse par rapport au plafond fixé en loi de finances initiale (563,3 M€) et se sont élevés à 592,2 M€.

En 2018, le montant garanti est de 3 214,7 M€, inférieur au montant des encaissements nets (3 220,5 M€). Les dégrèvements pris en charge par l'État se sont donc élevés à 589 M€ au lieu de 594,4 M€ prévus en LFI.

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 pour 2006 :

- D'une part, un plafond de la compensation des dégrèvements remboursée par le budget général. Ce plafond n'est pas seulement le résultat de la prévision du montant des dégrèvements mais il peut aussi être majoré en cas d'encaissements nets de CAP inférieurs au montant prévisionnel. Ainsi, l'État compense l'intégralité des dégrèvements, même au-delà du plafond, à l'exception des dégrèvements contentieux (91 M€) en 2018.
- D'autre part, le mécanisme de « garantie de ressources » aux organismes, actualisé au 3 de l'article 46 de la loi de finances

pour 2006. Celui-ci prévoit que le plafond de remboursement des dégrèvements est majoré par des crédits budgétaires 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€ mais il a été utilisé à nouveau en 2016 pour 103,3 M€ et en 2017 pour 28,9 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 44 de la LFI pour 2018 a plafonné cette affectation à 86,4 M€ (166,1 M€ en 2017), ce plafonnement étant inscrit à l'article 46 de la LFI 2012.

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

En 2018, les recettes attendues de CAP étaient prévues pour un montant de 3 214,7 M€. En réalité, elles seront de 3 220,5 Mds €, soit une variation positive de 5,8 M€.

Les ressources sont supérieures à la prévision de la LFI. Le recouvrement net de la CAP augmente de 110 M€ par rapport à 2016 grâce à la hausse du nombre de foyers assujettis même si le nombre de foyers dégrévés augmente aussi et grâce à la hausse d'1 € par an du montant de la redevance.

Tableau n° 1 : Nombre de foyers assujettis à la contribution à l'audiovisuel public

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nombre de foyers assujettis</i>	26 607 274	26 863 244	27 065 509	27 248 397	27 425 806	27 604 368	27 679 231
<i>dont foyers payants</i>	22 543 842	22 958 121	22 927 923	23 591 986	23 082 955	23 158 048	23 147 811
<i>dont foyers dégrévés sur rôle</i>	4 063 432	3 905 123	4 137 586	3 656 411	4 345 851	4 430 890	4 531 420

Source : DGFIP

Dans ses deux rapports publics thématiques consacrés à Radio France en 2014 et à France Télévisions en 2015, la Cour a noté que les entreprises de l'audiovisuel public maîtrisaient insuffisamment leurs charges, faute d'engager les réformes structurelles adéquates. Dans le cas de Radio France, cette observation a été globalement maintenue dans le rapport public de la Cour paru en février 2019² alors que France Télévisions semble avoir engagé certaines réformes³.

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.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la direction du budget indique qu'« une réforme de la CAP, qui sera rendu indispensable par la suppression de la taxe d'habitation, nécessitera de pleinement prendre en compte la trajectoire d'économie du secteur et la dynamique intrinsèque actuelle de cette imposition pour envisager une redistribution des gains au profit des ménages (baisse du taux ou de l'assiette) ou au bénéfice de l'État (revue des règles de compensation des dégrèvements par exemple. » La direction du budget ajoute qu'« une amélioration du potentiel de maîtrise et de pilotage des ressources pourrait également être recherchée : une adaptation du mécanisme de garantie des ressources ou un plafonnement de l'affectation peuvent être envisagées. »

D'une manière générale, la direction du budget rejoint la Cour sur la nécessité de réformes structurelles.

En ce sens, le gouvernement a présenté, en juillet 2018, un plan visant à adapter l'audiovisuel public à son environnement, à renforcer son efficacité et sa valeur ajoutée (un média de meilleure qualité, plus numérique, qui augmente son offre de programmes locaux, son offre pour la jeunesse et continue néanmoins à subventionner largement la création). Ces changements doivent permettre une économie de 190 M€ en 2022 par rapport au budget 2018, dont 160 M€ portés par France Télévisions et 20 M€ par Radio France. La première tranche de ces économies s'élève à 36,8 M€ en 2018 par rapport à 2017 et à 79,6 M€ par rapport aux contrats d'objectifs et de moyens signés avant les élections présidentielles.

² <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-02/RPA2019-Tome-2-integral.pdf>

³ <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-02/13-suivi-recommandations-Cour-2018-Tome-2.pdf>

Concernant ce dernier point, il serait opportun que la conclusion de ces contrats tienne compte du calendrier électoral pour ne pas prendre le risque que ces documents deviennent caducs quelques semaines après leur signature.

1.3 Les dépenses : crédits initiaux, gestion infra-annuelle et exécution

Tableau n° 2 : Exécution des dépenses TTC (en M€)

En M€ (TTC)	841 France Télévisions	842 Arte	843 Radio France	844 FMM	845 INA	847 TV5 Monde	Total mission AAP
LFI	2567,9	285,4	608,8	263,2	90,4	79	3 894,6
Total des crédits ouverts	2567,9	285,4	608,8	263,2	90,4	79	3 894,6
Crédits disponibles	2567,9	285,4	608,8	263,2	90,4	79	3 894,6
Crédits consommés	2567,9	285,4	608,8	263,2	90,4	79	3 894,6

Source : DGMIC

Tableau n° 3 : Exécution des dépenses HT (en M€)

En M€ (HT)	841 France Télévisions	842 Arte	843 Radio France	844 FMM	845 INA	847 TV5 Monde	Total mission AAP
LFI	2 516,9	279,5	596,3	257,8	88,6	77,4	3 816,5
Total des crédits ouverts	2 516,9	279,5	596,3	257,8	88,6	77,4	3 816,5
Crédits disponibles	2 516,9	279,5	596,3	257,8	88,6	77,4	3 816,5
Crédits consommés	2 516,9	279,5	596,3	257,8	88,6	77,4	3 816,5

Source : DGMIC

Après plusieurs années de hausse des dotations à l'audiovisuel public, l'année 2018 marque une rupture avec une baisse de 36,8 M€ des crédits de l'audiovisuel public. Cette décroissance se poursuit en 2019 qui

est la première année du plan de réforme du gouvernement. Une économie de 35 M€ est prévue par rapport à 2018, soit 134 M€ par rapport aux COM en cours.

Tableau n° 4 : Dotations aux sociétés de l'audiovisuel public (en M€ HT)

	2015	2016	2017	2018	LFI 2019
<i>France Télévisions</i>	2481	2509,8	2547,7	2516,9	2490,8
<i>Radio France</i>	601,8	606,8	612,3	596,3	594,3
<i>Arte</i>	261,8	264,3	274,3	279,5	277,5
<i>France Médias Monde</i>	242	244	251,5	257,8	256,2
<i>INA</i>	89	89	89	88,6	87,4
<i>TV5 Monde</i>	76,2	76,9	78,4	77,4	76,2
Total	3751,8	3790,8	3853,3	3816,4	3782,4

Source : DGMIC et Cour des comptes

France Télévisions porte 26 M€ des 36 M€ d'économies ; Radio France, 4 M€. France Médias Monde connaît une baisse de sa dotation de 0,6 %. Pour cette entité, le ministère de la culture fait valoir que, « malgré cette inflexion, cette entreprise aura bénéficié, sur la période 2016-2019 d'une augmentation de 12,2 M€ de crédits publics soit + 5%. ».

Compte tenu de cette baisse des crédits, la nécessité de mener des réformes structurelles devient cruciale. En 2018, toutes les entreprises sont parvenues à équilibrer leur résultat⁴, à l'exception de Radio France (-0,9 M€ après la dernière prévision), contrairement au COM qui prévoyait un retour à l'équilibre en 2018.

1.4 La soutenabilité du compte

Comme indiqué précédemment, la soutenabilité du compte repose essentiellement sur la capacité des entreprises de l'audiovisuel public à mener des réformes de structure.

⁴ Cet équilibre devra être confirmé dans les comptes annuels après leur approbation.

2 Les grandes composantes de la dépense

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

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 1 243 M€, en augmentation de 80 % 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 2018 de 655 M€.

Dans son rapport sur la contribution à l'audiovisuel public de 2016, la Cour avait recommandé *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'en évaluer le coût de manière exhaustive et d'étudier les conséquences qu'auraient 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 puisque ce qui est calculé est clairement exprimé - la différence entre l'application d'un taux standard de 20 % et du taux de 2,1 % - et que l'estimation a été en effet revue pour passer d'un montant de 205 M€ à 650 M€.

En 2018, le ministère de la culture a étudié les conséquences d'une éventuelle suppression de la taxe, comme le demandait la Cour. Il constate un impact net défavorable de 135 M€⁵ sur le secteur si le paiement de la taxe sur les salaires remplaçait le paiement de la TVA à 2,1 %. Il juge cet impact non soutenable avant 2022. Il note également que cette opération entraînerait une nouvelle répartition de la charge fiscale puisque les entreprises à la masse salariale la

⁵ Sur le fondement des estimations de la Cour.

plus élevée se verront davantage taxées (Radio France). La Cour réitère sa remarque : cette taxation aurait la vertu d'inciter fortement les entreprises à modérer leur masse salariale.

- Le dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste, pour un montant estimé à 574 M€, en augmentation rapide du fait de l'assouplissement des règles en vigueur ;
- Un dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste au titre des « droits acquis », pour un montant de 14 M€ en 2018 contre 20,6 M€ en 2016 (17 M€ en 2017), qui poursuit son recul progressif.

Ajoutés aux crédits issus de la TOCE, le montant total des crédits budgétaires affectés au financement de l'audiovisuel public représente donc 17 % des ressources publiques des entreprises de l'audiovisuel.

3 La gestion des dépenses

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

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

Répondant à une question posée par la Cour à plusieurs reprises dans le cadre de différents rapports, la direction du budget explique dans sa réponse aux observations provisoires que les dépenses du compte de concours ont été intégrées dans la norme de dépense. L'INSEE a intégré en mai 2018 les versements de l'État aux entreprises de l'audiovisuel public dans le champ des organismes divers d'administration centrale.

3.2 La démarche de performance

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

La démarche de performance n'appelle pas de commentaires particuliers.

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017

Recommandation n°1 : *prendre les mesures nécessaires pour qu'une éventuelle baisse du produit de la contribution à l'audiovisuel public n'ait pas d'incidence sur les dépenses de l'État et sur le déficit public, en engageant des réformes de structure propres à juguler cette perte de recettes.* En cours de mise en œuvre. Cf supra.

Recommandation n°2 : *étudier les conséquences qu'auraient la suppression de la dépense fiscale 740 106 et l'assujettissement des entreprises de l'audiovisuel public à la taxe sur les salaires.* Mise en œuvre. Cf supra

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018

La Cour ne formule pas de recommandations particulières

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Prendre les mesures nécessaires pour qu'une éventuelle baisse du produit de la contribution à l'audiovisuel public n'ait pas d'incidence sur les dépenses de l'État et sur le déficit public, en engageant des réformes de structure propres à juguler cette perte de recettes.	Cf. corps du texte	En cours de mise en œuvre
2	Etudier les conséquences qu'auraient la suppression de la dépense fiscale 740 106 et l'assujettissement des entreprises de l'audiovisuel public à la taxe sur les salaires.	<p>Lors de la NEB 2017, la Cour avait recommandé d'étudier les conséquences d'une suppression de la dépense fiscale n°740106 relative au taux réduit de TVA applicable aux entreprises de l'audiovisuel, par le biais d'un assujettissement des entreprises de l'audiovisuel public à la taxe sur les salaires en contrepartie d'une exonération totale de TVA des recettes de la CAP.</p> <p>Outre que sa compatibilité au regard du droit communautaire devrait faire l'objet d'une analyse approfondie, les régimes dérogatoires de TVA faisant l'objet d'un encadrement strict au niveau de l'Union européenne, il apparaît après examen qu'une telle hypothèse ne devrait être envisagée qu'avec prudence, et en tout état de cause seulement à l'horizon du terme, en 2022, de la transformation de l'audiovisuel public tout juste engagée.</p>	Mise en œuvre

		<p>En effet, si une telle évolution aurait la vertu d'inciter les entreprises à modérer l'évolution de leur masse salariale en vue de réduire leur charge fiscale, la recommandation de la Cour induirait également :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un impact net défavorable de 135 M€ pour le secteur, puisque la hausse des prélèvements de 212 M€ au titre de la taxe sur les salaires (estimation de la Cour des comptes figurant dans son rapport de 2017 sur la Cour des comptes en 2016) excéderait largement l'économie de 76 M€ réalisée au titre de la suppression de la TVA (passage d'un taux de 2,1% à 0%) ; cela reviendrait à un quasi-doublement de la contribution de l'audiovisuel public au redressement des finances publiques, laquelle ne serait plus compatible ni avec le respect des orientations stratégiques fixées aux COM, ni avec les ambitions du Gouvernement en matière de transformation numérique du secteur ; <p>une vaste redistribution de la charge fiscale entre entreprises, puisque la taxe sur les salaires pèse beaucoup plus lourdement sur les sociétés produisant les contenus en interne (comme Radio France), que sur celles s'approvisionnant prioritairement par l'achat de programmes (comme France Télévisions), et ce alors même que le Gouvernement a tout récemment défini une trajectoire de financement d'ici à 2022, cadre dans lequel les entreprises travaillent actuellement à une reformulation de leurs projets stratégiques.</p>	
--	--	--	--

** Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*