

N° 138

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 19 MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Rapporteur spécial : M. Roger KAROUTCHI

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménié, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 5 |
| PREMIÈRE PARTIE | |
| LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » FACE AUX CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE | |
| I. LE PROGRAMME « PRESSE ET MÉDIAS » : DES AIDES MAJORÉES MAIS INSUFFISAMMENT REPENSÉES POUR FAIRE FACE À LA CRISE | 13 |
| A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE 2,91 % | 13 |
| B. UNE AIDE AUX RADIOS ASSOCIATIVES INSUFFISANTE ? | 15 |
| C. DES AIDES À LA PRESSE RÉVISÉES POUR RÉPONDRE À LA LIQUIDATION DE PRESSTALIS ET À LA CRISE SANITAIRE | 16 |
| 1. Des modifications à la marge..... | 19 |
| 2. Une maquette budgétaire à redéfinir : la question de l'aide au transport postal | 21 |
| 3. Un soutien complété par le plan de relance..... | 22 |
| D. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE : UN DISPOSITIF A METTRE EN ŒUVRE..... | 26 |
| II. LE PROGRAMME « LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : UNE MAQUETTE À REVOIR ET DES ENGAGEMENTS À PRÉCISER ALORS QUE LA RÉPONSE À LA CRISE EST PORTÉE PAR LA MISSION « PLAN DE RELANCE » | 27 |
| A. DES MOYENS DISPERSÉS EN FAVEUR DU LIVRE..... | 28 |
| 1. Un financement principalement tourné vers les opérateurs..... | 28 |
| 2. Une réponse à la crise non inscrite au sein de la mission | 31 |
| B. LA MAJORATION ATTENDUE DES CRÉDITS DU CENTRE NATIONAL DE LA MUSIQUE..... | 33 |
| 1. Un nouvel outil de soutien au secteur | 33 |
| 2. Une augmentation des crédits en trois temps..... | 34 |
| 3. Une dépense fiscale adaptée à la crise | 38 |
| 4. Le défi des droits voisins | 39 |
| C. DES CRÉDITS COMPLÉTÉS PAR LE PLAN DE RELANCE..... | 40 |
| 1. Une majoration conséquente des moyens de l'IFCIC en 2020..... | 40 |
| 2. Des crédits prévus en 2021 en faveur de la relance de la filière livre et des industries culturelles et créatives | 41 |
| III. LE FINANCEMENT DU CINÉMA FACE À LA CRISE | 42 |
| A. UNE BAISSÉ CONSÉQUENTE DES RECETTES FISCALES | 43 |
| 1. L'effondrement de la taxe sur les entrées en salles de cinéma | 44 |
| 2. L'évolution contrastée des deux composantes de la taxe sur les services de télévision | 46 |
| 3. Une taxe sur la diffusion de vidéo physique et en ligne dynamique | 47 |

| | |
|--|----|
| B. UNE DIMINUTION DES DÉPENSES DE SOUTIEN EN TROMPE L'ŒIL | 48 |
| 1. Une baisse des dépenses du Fonds de soutien..... | 48 |
| 2. Des crédits d'impôts dynamiques | 49 |
| C. UN RÉARMEMENT FINANCIER NÉCESSAIRE..... | 51 |
| 1. Un premier soutien en loi de finances rectificative pour 2020 | 51 |
| 2. 165 millions d'euros prévus dans le cadre du Plan de relance | 52 |

DEUXIÈME PARTIE
LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL
PUBLIC » : LE BUDGET DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC S'ÉCARTE DE LA
TRAJECTOIRE D'ÉCONOMIES FIXÉE EN 2018

| | |
|---|-----------|
| I. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS ACCORDÉS | 59 |
| II. UNE CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC FIGÉE | 61 |
| A. LE GEL DE LA REDEVANCE | 61 |
| B. UNE ASSIETTE QUI RESTE DYNAMIQUE | 62 |
| C. UN DÉBAT NÉCESSAIRE QUANT À SON FORMAT | 63 |
| III. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS EN TROMPE-L'ŒIL..... | 64 |
| A. CHRONIQUE D'UNE MORT ANNONCÉE : LA RÉFORME DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC..... | 65 |
| B. L'ABSENCE DE RÉFLEXION SUR LE PÉRIMÈTRE DE FRANCE TÉLÉVISIONS | 67 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 69 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 79 |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le montant des crédits demandés au titre de la mission « Médias, livre et industries culturelles » dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élève à 625,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 606,5 millions en crédits de paiement (CP). Ces chiffres traduisent une progression par rapport à la loi de finances pour 2020 : +8,40 % en AE et + 3,36 % en CP.

2. Le programme 180 « Presse et médias » qui vise à renforcer la vitalité, le pluralisme et le développement de la presse et des médias, notamment au niveau local, représente 48 % des crédits de paiement de la mission. Le programme 334 « Livre et industries culturelles » dédié à la diversité et au renouvellement de la création et à l'élargissement de la diffusion des œuvres se voit affecter 52 % des crédits de paiement de la mission.

3. Cette dotation est complétée par les crédits prévus en 2021 au titre du Plan de relance pour les filières couvertes par la mission (cinéma, presse, livre et musique) : 587 millions d'euros en AE et 457 millions d'euros en CP. Ce financement représente 75,3 % de crédits supplémentaires en vue de faire face aux incidences de la crise sanitaire sur les industries culturelles. L'efficacité de ce financement reste tributaire de l'aléa sanitaire et d'un risque de limitation des conditions d'accès du public.

4. Si les crédits dédiés au programme « Presse et médias » devaient progresser, au sein de la mission, de 2,91 %, cette augmentation ne saurait occulter l'absence de bouleversement de la répartition des aides à la presse en vue d'accélérer la modernisation du secteur, alors même que la crise sanitaire est venue exacerber des difficultés structurelles. Si la prise en compte des services de presse en ligne témoigne d'une meilleure appréhension des nouvelles habitudes de lecture, elle ne peut gommer la priorité accordée au soutien à la presse d'information politique et générale (IPG), au détriment de la presse d'information professionnelle et spécialisée. La disparition de Presstalis et la reprise d'une partie de ses activités par France Messagerie le 1^{er} juillet 2020 et son coût important pour les finances publiques (156 millions d'euros d'aide et 86 millions d'euros d'abandon de créances) incitent pourtant à une réflexion sur le format des aides à la presse.

5. La difficulté à saisir les enjeux du numérique transparait dans l'allocation des fonds destinés aux radios indépendantes, la progression des crédits pouvant apparaître insuffisante au regard des coûts liés au déploiement de la radio numérique terrestre (DAB +), appelée à compléter voire remplacer la modulation de fréquence (FM).

6. Le soutien à la filière livre ne fait l'objet d'aucune augmentation de crédits au sein de la mission afin de répondre à la crise, les crédits du Centre national du Livre ne progressant pas par rapport à la loi de finances pour 2020. La mission « Plan de relance » incarne seule une ambition pour l'ensemble du secteur.

7. La crise sanitaire et ses conséquences sur l'écosystème musical constituent un réel baptême du feu pour le nouveau Centre national de la musique, entré en fonctions le 1^{er} janvier dernier. À une montée en charge budgétaire attendue s'ajoute l'octroi de crédits conséquents via la mission « Plan de relance » (175 millions d'euros en CP) censé permettre au secteur de maintenir la production et faire face aux contraintes sanitaires fragilisant le monde du spectacle. Ces sommes pourraient néanmoins s'avérer insuffisantes face une date de reprise incertaine et l'inconnue entourant les conséquences financières pour les organismes de gestion complémentaire de l'arrêt du 8 septembre 2020 de la Cour de justice de l'Union européenne sur les droits voisins.

8. Le secteur du cinéma constitue l'autre grande victime culturelle de la crise sanitaire. La mission « Plan de relance », qui prévoit 165 millions d'euros en CP en faveur du cinéma, devrait permettre de compenser un effondrement des taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée en 2020 et de financer dans le même temps les crédits dédiés aux dispositifs mis en place en faveur d'un rebond de l'industrie cinématographique. Ces fonds viennent relayer ceux dégagés en 2020 en faveur d'une reprise des tournages (50 millions d'euros) ou à destination des exploitants (50 millions d'euros). Là encore, l'incertitude entourant une sortie de crise sanitaire pourrait rendre cette politique, toute aussi ambitieuse que justifiée, insuffisante.

9. Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une baisse de 68,5 millions d'euros HT du concours financier à l'audiovisuel public par rapport à la loi de finances initiale pour 2019, soit une dotation de 3 642,5 millions d'euros HT (baisse de 1,8 %). Le montant de la redevance devrait s'établir, comme en 2020, à 138 euros en métropole et 88 euros en outre-mer.

10. Le débat sur la redevance audiovisuelle se réduit cependant ces dernières années dans le cadre du projet de loi de finances à un gel voire à une baisse tout autant symbolique qu'invisible. Or, le contexte fiscal marqué par la suppression annoncée de la taxe d'habitation sur laquelle elle est adossée, justifierait une réflexion sur l'avenir de la CAP. La logique de coups de rabot via le gel de la CAP, présente par ailleurs, le risque de fragiliser un peu plus certaines entités du service public, à l'image de France Médias Monde voire de Radio France, alors même que ces structures ont mis en œuvre depuis plusieurs années une réelle maîtrise de leurs coûts de fonctionnement. La diminution de la CAP n'est, en effet, pas corrélée à une réflexion quant à son utilisation.

11. La trajectoire d'économies pour le service public prévoyait une diminution de 80 millions d'euros pour l'exercice 2021. L'effort de réduction des coûts demandé aux sociétés publiques audiovisuelles est, cependant diminué, dans le présent projet de loi de finances, de 10 millions d'euros pour s'établir à 70 millions d'euros. Cette minoration est, notamment, liée au maintien légitime de l'activité de France 4 jusqu'à l'été 2021. Cette réduction des coûts est, cependant, à relativiser, le programme 363 « Compétitivité de la mission Plan de relance » prévoyant, par ailleurs, 70 millions d'euros en AE et 65 millions d'euros en CP afin d'aider l'audiovisuel public, en visant principalement son rôle de soutien à la création.

12. Ces mouvements contradictoires ne sont pas sans susciter d'interrogations, alors même qu'aucune réforme du périmètre de l'audiovisuel public n'a été réellement mise en œuvre. Le positionnement de France Télévisions doit notamment être clarifié, à l'image de son investissement sur la plateforme Salto, aux côtés des groupes TF1 et M6 et dont le coût de lancement devrait majorer le déficit d'exploitation du groupe public, initialement établi à 9,5 millions d'euros, de 13 millions d'euros supplémentaires. France Télévisions doit concrétiser son ambition affichée de se recentrer sur des émissions dédiées à la promotion de la culture et à l'accès à la connaissance, accessibles à toutes les générations.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, le rapporteur spécial avait reçu 81 % des réponses du ministère de la culture et de la communication à son questionnaire budgétaire.

PREMIÈRE PARTIE

LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » FACE AUX CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE

La mission « Médias, Livre et industries culturelles » du budget général participe de la mise en œuvre de l'action du ministère de la culture en faveur du développement et du pluralisme des médias, du secteur du livre et de la lecture, de l'industrie musicale et de la protection des œuvres sur internet.

Elle est composée de deux programmes :

- le programme 180 « Presse et médias » vise à renforcer la vitalité, le pluralisme et le développement de la presse et des médias, notamment au niveau local¹. Le programme 180 représente 48 % des crédits de la mission ;

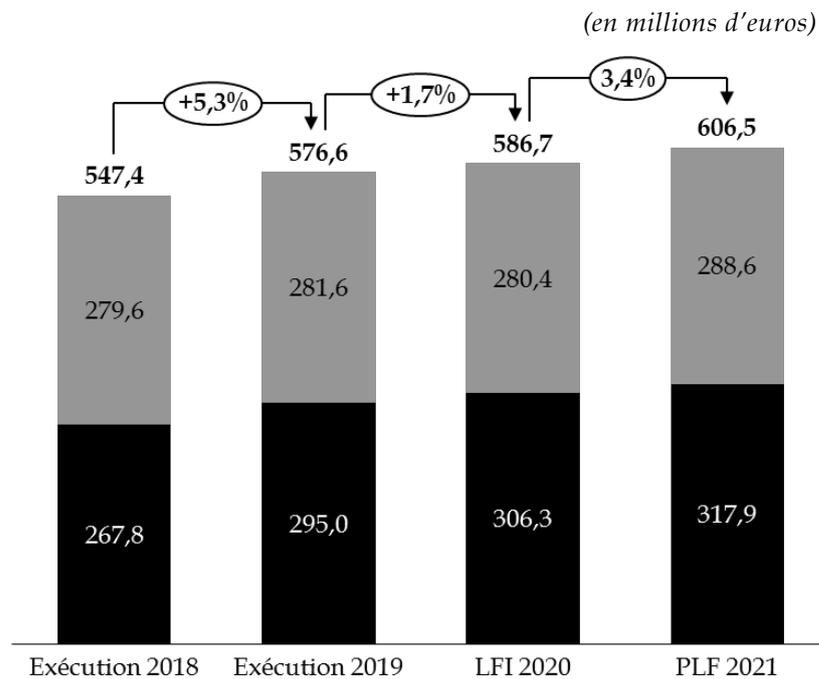
- le programme 334 « Livre et industries culturelles » est dédié à la diversité et au renouvellement de la création, quels que soient les secteurs (livre, musique, audiovisuel, cinéma et jeu vidéo), et l'élargissement de la diffusion des œuvres. Si l'État n'a pas vocation à se substituer aux acteurs privés du secteur culturel, il agit néanmoins afin d'assurer certains équilibres, tant en matière de diversité que d'accès à l'offre. 52 % des crédits de la mission sont affectés au programme 334.

Près de 50 % des dépenses de la mission relèvent du titre 6 « dépenses d'intervention ». La mission ne comporte pas de dépenses de personnel de titre 2 puisque toutes les dépenses de personnel du ministère de la culture sont inscrites dans le programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture » rattaché à la mission « Culture ».

Le montant global des crédits demandés dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élève à 625,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 606,5 millions en crédits de paiement (CP). Ces chiffres traduisent une progression par rapport à la loi de finances pour 2020 : +8,40 % en AE et + 3,36 % en CP.

¹ L'audiovisuel public fait l'objet d'un compte de concours financiers (cf infra).

Évolution des crédits de la mission « Médias, Livre et industries culturelles » par programme



■ Programme 180 - Presse et médias
■ Programme 334 - Livres et industries culturelles

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Si l'on constate une progression de 3,36 % des crédits entre la loi de finances initiale pour 2020 et le présent projet de loi de finances, celle-ci ne saurait occulter les montants ouverts en lois de finances rectificatives pour 2020 afin d'aider les différentes filières à répondre, notamment, à la crise sanitaire et aux incidences des mesures de confinement :

- le programme 180 a ainsi bénéficié de 170 millions d'euros supplémentaires, cette somme comprenant également le soutien à la filière presse suite à la liquidation judiciaire de Presstalis (100 millions d'euros) ;

- le programme 334 a bénéficié d'une enveloppe supplémentaire de 244 millions d'euros en CP destinés notamment aux secteurs du livre, du spectacle musical et au cinéma et à l'audiovisuel.

Il convient de rappeler à ce stade que les acteurs des filières couvertes par la mission « Médias, livre et industries culturelles, ont pu, par ailleurs, accéder aux mesures transversales mises en place par le Gouvernement : prêts garantis par l'État, Fonds de solidarité, activité partielle, et exonération de charges sociales.

Évolution des crédits de la mission « Médias, Livre et industries culturelles »

(en euros)

| | LFI 2020 | PLF 2021 | Évolution |
|--|--------------------|--------------------|------------------|
| Programme 180 : Presse et médias | 280 047 363 | 288 559 363 | + 2,91 % |
| Action 01 : Relations financières avec l'AFP | 135 476 239 | 134 976 239 | -0,37 % |
| Action 02 : Aides à la presse | 110 924 325 | 118 086 325 | + 6,46 % |
| Action 05 : Soutien aux médias de proximité | 1 581 660 | 1 831 660 | + 15,81 % |
| Action 06 : Soutien à l'expression radiophonique locale | 30 748 639 | 31 998 639 | + 4,07 % |
| Action 07 : Compagnie internationale de radio et de télévision | 1 666 500 | 1 666 500 | - |
| Programme 334 : Livres et industries culturelles | 306 352 665 | 317 930 228 | + 3,78 % |
| Action 01 : Livre et culture | 283 304 250 | 287 381 813 | +1,44 % |
| Action 02 : Industries culturelles | 23 048 415 | 30 548 415 | +32,54 % |
| Total | 586 750 028 | 606 489 591 | +3,36 % |

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Les crédits des deux programmes sont par ailleurs complétés par différents dispositifs de soutien prévus dans la mission Plan de relance. Le programme 363 « Compétitivité » prévoit ainsi :

- 210 millions d'euros en AE et 175 millions d'euros en CP destinés à la filière musicale ;

- 165 millions d'euros (AE = CP) pour la filière cinéma et audiovisuel ;

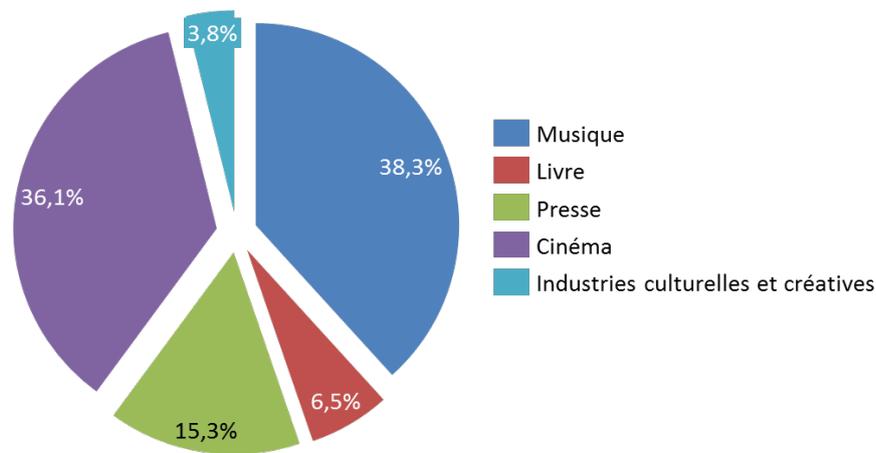
- 140 millions d'euros en AE et 70 millions d'euros en CP pour la filière presse ;

- 53 millions d'euros en AE et 29,5 millions d'euros en CP pour la filière livre ;

- une stratégie d'avenir pour l'ensemble des industries culturelles et créatives (ICC), dotée de 19 millions d'euros en AE et 17,5 millions d'euros en CP.

Répartition des crédits de paiement du Plan de relance par secteurs en 2021

(en millions d'euros)

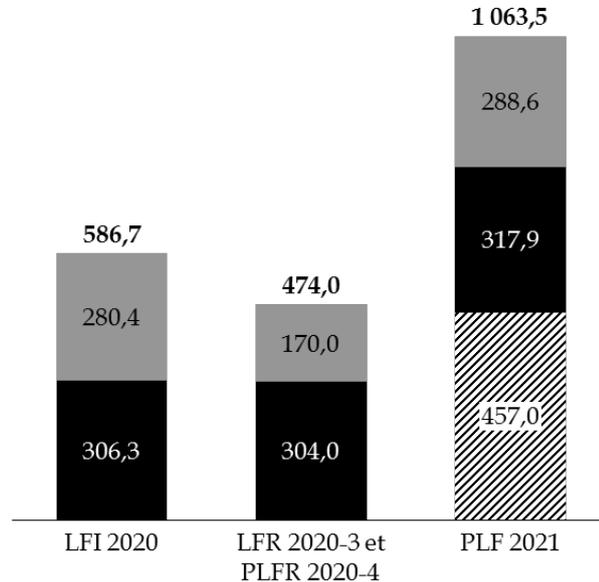


Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

593 millions d'euros en AE et 457 millions en CP devraient ainsi être ouverts, ce qui devrait permettre de majorer les crédits disponibles pour ces filières de 61 % en AE et 46 % en CP.

Crédits dédiés aux filières concernées par la mission Médias, Livre et industries culturelles 2020-2021

(en millions d'euros)



- Programme 180 - Presse et médias
- Programme 334 - Livres et industries culturelles
- ▨ Programme 363 - Compétitivité

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

I. LE PROGRAMME « PRESSE ET MÉDIAS » : DES AIDES MAJORÉES MAIS INSUFFISAMMENT REPENSÉES POUR FAIRE FACE À LA CRISE

A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE 2,91 %

Le montant des crédits du programme 180 « Presse et médias » demandés dans le cadre du présent projet de loi de finances est établi à 288,56 millions d'euros, soit une progression de 2,91 % par rapport à la loi de finances pour 2020. Cette majoration vise principalement les aides à la presse, dotées de 7,2 millions d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances pour 2020 (118,1 millions d'euros prévus en PLF 2021).

**Évolution des crédits du programme 180 « Presse et médias »
de 2020 à 2021**

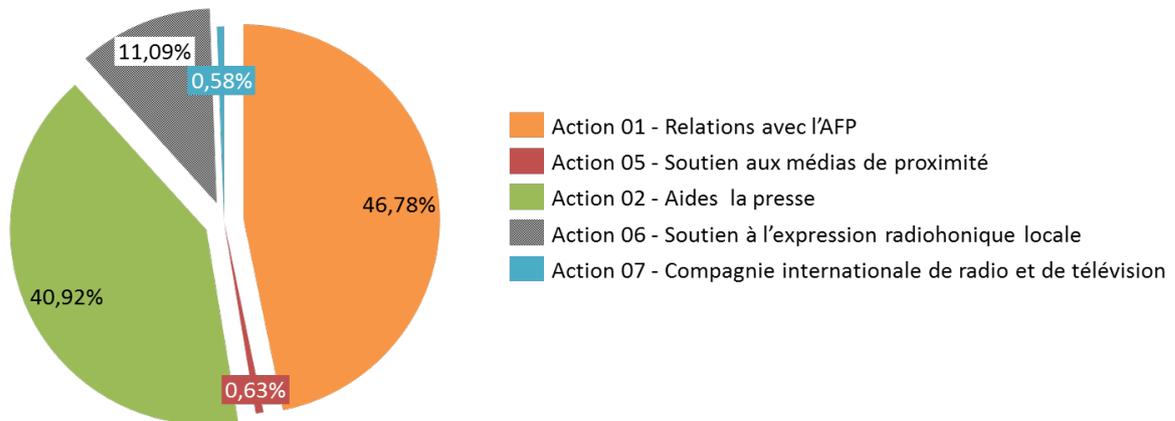
(en euros)

| | LFI 2020 | | PLF 2021 | | Variation 2021/2020 (%) | |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|--------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 01 - Relations avec l'Agence France Presse | 135 476 239 | 135 476 239 | 134 976 239 | 134 976 239 | - 0,37 | -0,37 |
| 02 - Aides à la presse | 110 924 325 | 110 924 325 | 118 086 325 | 118 086 325 | +6,46 | +6,46 |
| 05 - Soutien aux médias de proximité | 1 581 660 | 1 581 660 | 1 831 660 | 1 831 660 | + 15,81 | +15,81 |
| 06- Soutien à l'expression radiophonique locale | 30 748 639 | 30 748 639 | 31 998 639 | 31 998 639 | +4,07 | +4,07 |
| 07 - Compagnie internationale de radio et télévision (CIRT) | 1 666 500 | 1 666 500 | 1 666 500 | 1 666 500 | - | - |
| 180 - Presse et Médias | 280 397 363 | 280 397 363 | 288 559 363 | 288 559 363 | +2,91 | +2,91 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données budgétaires

Trois des cinq actions du programme (Relations financières avec l'Agence France Presse, Soutien aux médias locaux de proximité et Compagnie internationale de radio et de télévision - CIRT) devraient bénéficier en 2021 d'une dotation équivalente ou quasiment à celle adoptée pour l'exercice précédent. Elles n'appellent pas de remarque particulière.

Répartition des crédits de paiement par action au sein du programme 180 « Presse et médias »



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

B. UNE AIDE AUX RADIOS ASSOCIATIVES INSUFFISANTE ?

Le présent projet de loi de finances prévoit de majorer de 1,25 million d'euros les crédits dédiés au Fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER), qui couvre 709 radios associatives non commerciales (137 d'entre elles sont installées dans les départements et collectivités d'outre-mer). Une dotation de 31,87 millions d'euros est ainsi envisagée pour financer les aides accordées par le FSER. Ces crédits sont regroupés au sein de l'action 06 – Soutien à l'expression radiophonique locale.

Celui-ci est, en effet, chargé de soutenir le secteur radiophonique local associatif, considéré comme le garant de l'expression du pluralisme et de la communication de proximité. Il distribue à cet effet des aides aux radios locales associatives accomplissant une mission de « communication sociale de proximité » lorsque leurs ressources publicitaires sont inférieures à 20 % de leur chiffre d'affaire total¹. Quatre subventions sont versées :

- la **subvention d'installation** d'un montant maximal de 16 000 euros ;
- la **subvention d'équipement**, appelée à financer 50 % des dépenses d'investissement, dans la limite de 18 000 euros par période de cinq ans ;
- la **subvention d'exploitation** ;

¹ Décret n°2006-1067 du 25 août 2006 pris en application de l'article 80 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, relative à la liberté de communication.

- la **subvention sélective à l'action radiophonique**, destinée à soutenir les services de radio ayant réalisé des actions particulières dans un certain nombre de domaines, à l'instar de l'emploi, de l'intégration, de la lutte contre les discriminations, la culture et l'éducation. Cette subvention représente au plus 25 % du montant total des subventions de fonctionnement attribuées chaque années (installation, exploitation et équipement).

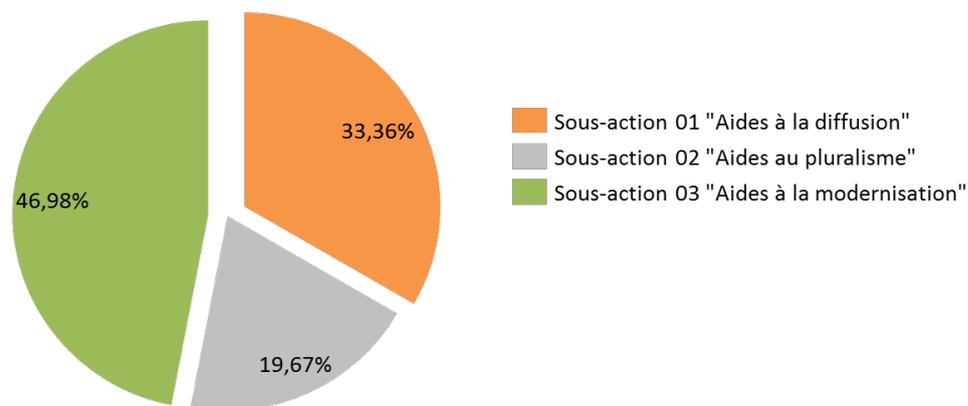
Cette majoration de crédits est destinée à prendre en compte le nombre croissant des radios autorisées à émettre en modulation de fréquence ou en numérique terrestre (DAB +), alors même que leurs ressources publicitaires tendent à diminuer en raison de la crise économique.

Cette progression peut cependant apparaître insuffisante au regard des coûts liés au déploiement de la radio numérique terrestre (DAB +) qui est appelée à compléter voire remplacer la modulation de fréquence (FM). Ce nouveau format numérique est destiné à éviter les décrochages en cas de changement de zone et les grésillements. Il s'agit d'un enjeu important pour les stations régionales qui pourront élargir leur audience et disposer de nouvelles ressources publicitaires. Compte-tenu de la dégradation du marché publicitaire, les investissements nécessaires sont pour l'heure gelés. Un appui budgétaire à l'investissement aurait pu paraître opportun. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'est montré favorable à un soutien à l'investissement dans ce domaine, via des aides directes à la diffusion.

C. DES AIDES À LA PRESSE RÉVISÉES POUR RÉPONDRE À LA LIQUIDATION DE PRESSTALIS ET À LA CRISE SANITAIRE

Les aides à la presse sont pour l'essentiel intégralement ciblées sur la presse d'information politique et générale (IPG). Trois types d'aides sont visées par l'action n° 2 du programme 180 : les aides à la diffusion, les aides au pluralisme et les aides à la modernisation du secteur.

**Répartition des crédits de paiement par sous-action
au sein de l'action 02 « Aides à la presse »**



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Le montant total des aides à la presse devrait atteindre 118,1 millions d'euros (AE=CP) en 2021.

Montant des aides à la presse prévues en 2021 au sein du programme 180

(en euros)

| Action | Montant |
|---|--------------------|
| Sous-action 01 « Aides à la diffusion » | 39 387 903 |
| <i>Aide au portage de la presse</i> | 26 500 000 |
| <i>Exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse</i> | 12 887 903 |
| Sous-action 02 « Aides au pluralisme » | 23 225 000 |
| <i>Aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires</i> | 14 355 000 |
| <i>Aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces</i> | 1 400 000 |
| <i>Aide au pluralisme des titres ultramarins</i> | 2 000 000 |
| <i>Aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale</i> | 1 470 000 |
| <i>Aide aux services de presse en ligne</i> | 4 000 000 |
| Sous-action 03 « Aides à la modernisation » | 55 473 422 |
| <i>Aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale</i> | 150 000 |
| <i>Aide à la modernisation de la distribution de la presse</i> | 27 850 000 |
| <i>Aide à la modernisation des diffuseurs de presse</i> | 6 000 000 |
| <i>Fonds stratégique pour le développement de la presse</i> | 16 473 422 |
| <i>Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse</i> | 5 000 000 |
| Total | 118 086 025 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le rapporteur spécial tient à rappeler, avant toute analyse, que la place importante accordée à la presse d'information politique et générale (IPG) ne doit pas occulter les besoins du reste de la presse, en particulier de la presse d'information professionnelle et spécialisée.

Il souhaite également que la disparition de Presstalis et la reprise d'une partie de ses activités par France Messagerie le 1^{er} juillet 2020 incitent à une réflexion sur le format des aides à la presse, en particulier en ce qui concerne sa distribution. Cette nouvelle donne ne semble pas cependant prise en compte dans la répartition des crédits proposée.

1. Des modifications à la marge

La progression des crédits du programme 180 vise principalement les aides à la presse, dotées de 7,2 millions d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances pour 2020 : 118,1 millions d'euros sont ainsi prévus dans le présent projet de loi de finances, soit une progression de 6,46 %.

Ces nouveaux crédits sont fléchés vers les aides au pluralisme :

- 1,2 million d'euros affectés à l'aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources ;

- 2 millions d'euros dédiés à une nouvelle sous-action consacrée à l'aide au pluralisme des titres ultramarins. Celle-ci prend le relais d'une aide mise en place en 2020 par décret : une aide spécifique de 1,3 million d'euros est ainsi accordée à une quinzaine de titres de la presse ultramarine. Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit l'extension aux territoires ultramarins de l'aide prévue pour la diffusion des quotidiens et des hebdomadaires d'IPG à l'étranger. 0,7 million d'euros serait ainsi attribué afin de prendre en compte le coût du transport des titres ;

- 4 millions d'euros dédiés à une nouvelle sous-action instituée en faveur de l'aide aux services de presse en ligne. Cette nouvelle enveloppe permet de rompre avec la priorité accordée à l'imprimé pour le versement des aides à la presse.

Si le rapporteur spécial salue la prise en compte des services de presse en ligne, qui témoigne d'une meilleure appréhension des nouvelles habitudes de lecture, il s'interroge sur l'absence de bouleversement de la répartition des aides, alors même que le contexte a profondément évolué ces dernières années. Il s'agit en effet de prendre en compte la réforme du statut de vendeur-colporteur, l'ouverture à la concurrence du secteur de la distribution et la disparition de *Presstalis* et les incidences de la crise sanitaire actuelle. Seule la mission Plan de relance semble prendre en compte les priorités que ce nouveau paysage dessine (cf *infra*).

La mobilisation des aides à la presse en faveur de Presstalis en 2020

À la suite de la cessation des paiements de *Presstalis* en 2020, l'État s'est engagé pour assurer les besoins de financement pré-reprise de la société. Il a ainsi pris en charge, au titre de l'aide à la distribution, le financement de la période intercalaire permettant aux actionnaires de finaliser leurs négociations pour éviter une liquidation sèche de la société (17 millions d'euros), et les chèques de qualification dus aux diffuseurs de presse au titre du second semestre 2019 (16,2 millions d'euros).

Le décret n° 2020-814 du 30 juin 2020 a instauré, pour la seule année 2020, une troisième section de l'aide à la distribution. Celle-ci concerne les sociétés coopératives de groupage de presse qui sont associées d'une société agréée de distribution de la presse assurant la distribution de quotidiens nationaux d'information politique et générale. Seule la Coopérative des quotidiens (CDQ), structure de reprise de France Messagerie, est *de jure* éligible à cette section de l'aide. Par ce biais, l'État a pu participer en 2020 aux besoins de financement de France Messagerie à hauteur de 68 millions d'euros tout en finançant, à hauteur de 8 millions d'euros, les chèques de qualification dus aux diffuseurs de presse au titre du premier semestre 2020.

L'État a, par ailleurs, accordé un prêt de 12 millions d'euros à la CDQ. D'une maturité de 6 ans son remboursement devrait débiter le 1^{er} janvier 2022. L'État a, en outre, renoncé aux créances dues par *Presstalis* au titre des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES), le montant de cet abandon de créances est estimé à 86 millions d'euros, dont 7 millions d'euros d'intérêts.

Ce soutien de l'État a été conditionné à la prise en charge par les éditeurs du coût des départs pour la période 2021-2022.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Une réorientation de l'intervention publique vers des projets innovants, au travers du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) et du Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse (FSEIP) apparaît, en effet, primordiale. Un tiers des crédits du FSDP étaient réorientés, depuis 2018, vers la survie de *Presstalis*. Il convient de rappeler que ce Fonds a été conçu lors de sa création en 2013 comme l'instrument central de la politique de l'État concernant les projets innovants¹. Des avances à taux bonifiés pouvant aller jusqu'à 70 % pour les médias émergents sont ainsi mises en œuvre dans ce cadre et doivent permettre au secteur de faire face à de nouveaux défis, à l'instar du kiosque numérique. Le Fonds devrait être doté en 2021 de 16,47 millions d'euros, soit un montant quasiment équivalent à celui enregistré en 2020. Il fait ailleurs l'objet de mesures de gel budgétaire systématiques depuis 2012. Le maintien de la dotation du FSDP n'est pas compensé par une montée en charge du

¹ Décret n° 2012-484 du 13 avril 2012 relatif à la réforme des aides à la presse, au fonds stratégique pour le développement de la presse et au fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse.

Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse (FSEIP) dont la dotation est maintenue à 5 millions d'euros depuis sa création en 2016¹.

Le Gouvernement indique par ailleurs que le PLF 2022 pourrait intégrer une suppression de l'aide au portage, appelée à être remplacée par une aide au stock « différenciée à l'exemplaire », réservée aux titres IPG. Cette aide serait scindée en deux parties, avec une aide à l'exemplaire « posté » et une autre à l'exemplaire « porté », dont les modalités de financement sur crédits budgétaires restent à déterminer. Cette solution, une nouvelle fois complexe, tranche avec les préconisations de la Cour des comptes formulées en 2018, appelant à une simplification des dispositifs d'aides à la distribution en vue de la mise en place d'une aide unique globalisée à l'exemplaire.

2. Une maquette budgétaire à redéfinir : la question de l'aide au transport postal

Le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » vient compléter le programme 180 en rassemblant les aides au transport postal (87,8 millions d'euros prévus en AE et en CP dans le cadre du présent projet de loi de finances). Du fait de la modicité des tarifs postaux réglementés de presse au regard des coûts affectés à l'activité et du niveau de la participation financière de l'État, La Poste a ainsi supporté, en 2018, un déficit brut de près de 287 millions d'euros avant compensation publique (dont 197 millions d'euros au titre de la presse IPG). Le coût net de la mission de service public pour La Poste s'est ainsi élevé à 176 millions d'euros.

Le montant de la compensation est appelé à évoluer, le cadre tarifaire établi pour les années 2016 à 2020 arrive en effet à son terme. La trajectoire d'évolution des tarifs définie prévoyait que les tarifs de La Poste pour la période n'augmenteront pas au-delà de l'inflation pour les quotidiens à faibles ressources publicitaires, ils augmenteront, hors inflation, de 1 % l'an pour la presse d'information politique et générale et de 3 % l'an pour les titres de presse bénéficiant d'un avis favorable de la commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP) afin de bénéficier du régime économique de la presse (tarifs fiscaux et postaux privilégiés).

En 2018, plus de 6 000 publications, soit la quasi-totalité des titres inscrits sur les registres de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), ont été distribuées par La Poste. 887 millions d'exemplaires de journaux et magazines ont été ainsi diffusés en 2019. Il s'agit là du principal canal de diffusion de la presse abonnée.

¹ Décret n° 2016-1161 du 26 août 2016 relatif au soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse et réformant les aides à la presse.

Une mission a été confiée à Emmanuel Giannesini, magistrat à la Cour des comptes, afin de proposer au Gouvernement différents scénarios d'évolution des tarifs postaux et du soutien public au transport postal de la presse à partir du 1^{er} janvier 2021, dans un contexte d'attrition des volumes de presse postés et de baisse concomitante de la qualité du transport postal. Dans ses premières conclusions, la mission préconise sur une réduction au maximum des volumes de presse postés en J+1 au profit du portage et une actualisation des tarifs au niveau de l'inflation. La Poste devrait, par ailleurs, bénéficier une compensation au titre de sa mission de service public sur une base réelle et non plus forfaitaire. La mise en œuvre de ces propositions devrait intervenir à l'occasion du projet de loi de finances pour 2022.

Le rapporteur spécial rappelle que l'inscription des aides au transport postal de la presse au sein du programme 134 de la mission « Économie » ne permet pas de disposer d'une vision globale des aides au secteur. La Cour des comptes avait également souligné, en février 2018, la nécessité de produire un document budgétaire unique visant à évaluer l'ensemble des transferts réalisés au bénéfice de ce secteur. Dans une réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, le Gouvernement indique que ce rattachement pourrait intervenir à compter du projet de loi de finances pour 2022.

3. Un soutien complété par le plan de relance

Le programme 363 - Compétitivité de la mission Plan de relance - prévoit 140 millions d'euros en AE et 70 millions d'euros en CP pour la filière presse. Ces crédits permettent de majorer les aides à la presse de près de 59,3 %.

Trois axes ont été retenus :

- un plan pour accompagner la transition écologique du secteur de la presse et les changements de pratique dans l'imprimerie (47 millions d'euros en AE et 23,5 millions d'euros en CP) ;

- la majoration des crédits alloués au Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité du secteur (45 millions d'euros en AE et 22,5 millions d'euros en CP) ;

- un soutien aux marchands de journaux sur le territoire et la mise en place d'un fonds pour la résorption de la précarité dans ce secteur d'activité (48 millions d'euros en AE et 24 millions d'euros en CP).

Ces dispositifs viennent s'ajouter aux crédits débloqués en urgence en troisième loi de finances rectificative pour 2020. 140 millions d'euros (AE = CP) ont en effet été dégagés pour faciliter la restructuration de Presstalis (100 millions d'euros) et soutenir les entreprises du secteur.

La filière presse a ainsi fait l'objet de trois dispositifs de soutien :

- une aide exceptionnelle de 19 millions d'euros attribuée aux diffuseurs de presse indépendants et spécialistes¹ ;

L'aide aux diffuseurs de presse indépendants et spécialistes

L'aide exceptionnelle est destinée à répondre aux difficultés des 10 500 diffuseurs et spécialistes face aux mouvements de grève liés à la mise en redressement judiciaire de Presstalis. Trois dispositifs similaires avaient été instaurés en 2009 (50 millions d'euros reversés à 12 500 diffuseurs), 2011 (14 millions d'euros attribués à 10 000 diffuseurs) et 2014 (0,72 million d'euros attribué à 480 entreprises).

Forfaitaire, le montant de l'aide dépend de la zone géographique. Elle vise particulièrement les marchands dépendant des anciens dépôts de Presstalis SAD (Ajaccio, Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Rennes, Toulouse et Tours) et SOPROCOM (Avignon, Bastia, Crépy-en-Valois, Fréjus, Le Mans, Nancy), particulièrement concernés par les mouvements sociaux, notamment à Lyon et Marseille.

1 500 euros sont donc attribués aux 6 619 diffuseurs indépendants et spécialistes non rattachés à un dépôt SAD et SOPROCOM. 2 000 euros sont versés aux 3 224 kiosques et aux diffuseurs indépendants et spécialistes qui étaient rattachés à un dépôt appartenant au niveau 2 de Presstalis, en dehors des zones de Lyon et Marseille. 3 000 euros sont enfin versés aux 680 diffuseurs indépendants et spécialistes qui étaient rattachés aux dépôts SAD de Lyon et Marseille.

Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

- 8 millions d'euros versés aux éditeurs d'information politique et générale fragilisés par la crise de la distribution de la presse ;

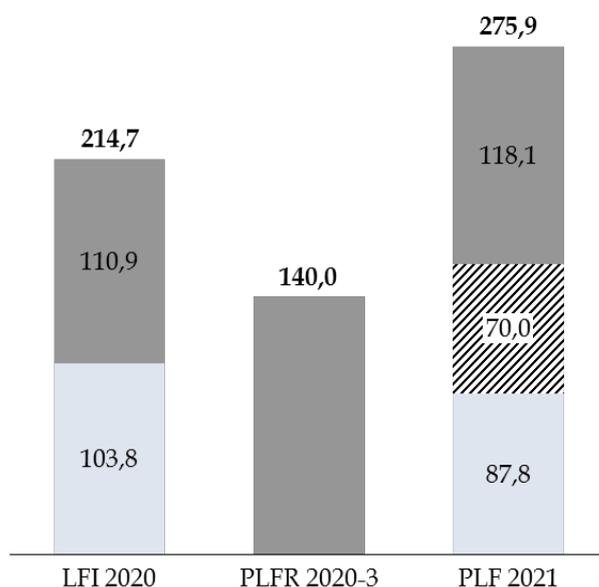
- 3 millions d'euros spécifiquement dédiés aux éditeurs de titres ultramarins d'information politique et générale.

Enfin, 10 millions d'euros devaient être fléchés vers la mise en œuvre d'un « plan de filière » à destination de la presse. Le Gouvernement entendait notamment soutenir les projets d'investissement contribuant à la transformation du secteur, en veillant notamment à la transition écologique (5 millions d'euros envisagés sur ce seul point).

¹ Décret n° 2020-1056 du 14 août 2020.

Crédits dédiés à la filière presse 2020-2021

(en millions d'euros)



- Programme 180 - Presse et médias
- ▨ Programme 363 - Compétitivité
- Programme 134 - Développement des entreprises et régulations

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Cette enveloppe budgétaire est complétée par la mise en œuvre d'un nouveau dispositif fiscal, adopté en troisième loi de finances rectificative pour 2020. L'article 2 de celle-ci instaure la création d'un crédit d'impôt au titre du premier abonnement à une publication ou à un service de presse en ligne qui présente le caractère de presse d'information politique et générale (IPG).

Le crédit vise un seul abonnement. Initialement destiné à couvrir 50 % du montant de l'abonnement dans la limite de 50 euros et ouvert aux seuls foyers fiscaux dont le montant des revenus n'excède pas pour une part de quotient familial, 24 000 euros, le dispositif a été amendé à l'initiative du Sénat afin de le rendre plus attractif en supprimant la condition de revenus et le plafond de 50 euros tout en ramenant la prise en charge à 30 % du montant de l'abonnement. Le coût de la dépense fiscale est évalué à 60 millions d'euros. La date d'entrée en vigueur du dispositif n'est pas encore précisée. Elle devrait intervenir au maximum un mois après la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer ce dispositif comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

Ce crédit d'impôt vise à répondre à la crise d'un secteur déjà fragilisé avant la pandémie. Les nouvelles habitudes de lecture de la presse, le recul des ventes, la diminution du nombre de points de vente et les difficultés récurrentes de la distribution fragilisaient déjà les entreprises de presse et leur modèle économique. Les mesures de confinement ont exacerbé ces difficultés, en conduisant à la fermeture de certains points de vente et, surtout, en aggravant la chute des revenus publicitaires (entre - 60 % et - 90 % sur la période selon les médias). **Ce dispositif doit permettre d'augmenter le lectorat et faciliter ainsi un redémarrage du marché publicitaire tout en garantissant un flux de trésorerie pour les entreprises de presse. Le rapporteur spécial rappelle que son efficacité tient à une mise en œuvre rapide.**

Ce dispositif vient compléter un arsenal de dépenses fiscales qu'il conviendrait, pour certaines, de réévaluer.

Dépenses fiscales en faveur de la presse

(en millions d'euros)

| Type de dépenses | Chiffrage 2019 | Chiffrage 2020 | Chiffrage 2021 |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Taux de TVA de 2,10 % applicable aux publications de presse | 155 | 140 | 150 |
| Déduction spéciale prévue en faveur des entreprises de presse | 1 | 1 | 1 |
| Réduction d'impôt accordée au titre des souscriptions en numéraire au capital d'entreprises de presse | 0 | 0 | 0 |
| Exonération de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de diffuseurs de presse spécialisée | 4 | 5 | 5 |
| Exonération de cotisation foncière des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de diffuseurs de presse spécialisée | 5 | 5 | 5 |
| Total | 165 | 151 | 161 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

D. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE : UN DISPOSITIF A METTRE EN ŒUVRE

L'article 2 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 prévoit la mise en place d'un crédit d'impôt destiné à soutenir les investissements des médias dans les programmes et la création audiovisuels, particulièrement affectés par la crise actuelle.

Les entreprises exerçant l'activité d'éditeur de services de télévision, de services de radio ou de services de médias audiovisuels à la demande peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt égal à 15 % du montant des dépenses favorisant la création. Sont concernées les dépenses suivantes :

- l'achat de droit de diffusion des œuvres ;
- l'investissement en part de producteur dans le financement des œuvres ;
- le financement des travaux d'écriture et de développement des œuvres ;
- l'adaptation des œuvres aux personnes aveugles ou malvoyantes ;
- la formation des auteurs ;
- la promotion des œuvres ;
- la rémunération versée aux auteurs d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ;
- les redevances versées aux organismes de gestion collective des droits d'auteur ou des droits voisins.

Pour bénéficier de ce dispositif, lesdites entreprises doivent justifier d'une **diminution de chiffre d'affaires d'au moins 10 % pour la période allant du 1^{er} mars au 31 décembre 2020 par comparaison avec la période allant du 1^{er} mars au 31 décembre 2019. Les dépenses concernées doivent avoir été effectuées entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2020**, en France, dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Ces dépenses ne peuvent entrer dans les bases de calcul d'un autre crédit d'impôt. Les subventions publiques non remboursables sont déduites des bases de calcul du crédit d'impôt. **La somme totale de crédits d'impôt accordés à une entreprise ne peut excéder le montant de la diminution de son chiffre d'affaires entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2020 par rapport à l'année précédente.**

Ce crédit d'impôt doit permettre de répondre à une situation de crise sans précédent dans le domaine des médias. Les pertes pour les chaînes privées étaient estimées par les principaux acteurs du secteur à un montant compris entre 300 à 400 millions d'euros, contre 100 millions

d'euros lors de la crise de 2008. Ce chiffre ne prend pas en compte l'impact du reconfinement. Le groupe TF1 tablait ainsi sur une baisse de son chiffre d'affaires comprise entre 50 et 60 % sur le deuxième trimestre 2020. Les recettes publicitaires du groupe M6 ont enregistré une diminution sans précédent de 67 % au mois d'avril dernier. Cette situation n'est pas sans conséquence sur l'investissement en matière de production, le groupe M6 ayant ainsi annoncé la mise en place d'un plan d'économie de 100 millions d'euros.

Le dispositif pourrait s'avérer utile à la relance de la création de programmes originaux, en dépit de son coût, estimé par le Gouvernement à 110 millions d'euros. Reste désormais à le mettre en œuvre. L'entrée en vigueur du dispositif devrait, en effet, intervenir à une date fixée par décret. Celle-ci ne peut être postérieure de plus d'un mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer ce dispositif comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

D'après la direction générale Médias et industries culturelles du ministère de la culture, interrogée par le rapporteur spécial, le recours à ce dispositif devrait être important puisqu'il apparaît que les éditeurs ont maintenu leurs dépenses dans la création à un niveau similaire à 2019, en dépit de la chute de leur chiffre d'affaires. L'annonce d'un crédit d'impôt semble avoir incité les éditeurs à satisfaire leurs obligations de financement pour l'année 2020 et à assurer le paiement de leurs redevances et contrats d'auteurs, nonobstant la baisse de leurs recettes et le contexte de grande incertitude économique et sanitaire.

II. LE PROGRAMME « LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : UNE MAQUETTE À REVOIR ET DES ENGAGEMENTS À PRÉCISER ALORS QUE LA RÉPONSE À LA CRISE EST PORTÉE PAR LA MISSION « PLAN DE RELANCE »

Le projet de loi de finances prévoit une augmentation des crédits de paiement du programme « Livre et industries culturelles » de près de 11,6 millions d'euros, soit une progression de 3,78 % par rapport au projet de loi de finances pour 2020. Cette majoration est principalement liée à la progression attendue des crédits du Centre national de la musique (CNM), dont la dotation est majorée de 7,5 millions d'euros.

L'augmentation importante des montants prévus en autorisation d'engagement - 40,3 millions d'euros, soit une progression de 13,58 % par rapport au projet de loi de finances 2020 - est principalement fléchée vers la Bibliothèque nationale de France et les travaux du Quadrilatère Richelieu.

**Évolution des crédits du programme 334 « Livre et industries culturelles »
de 2020 à 2021**

(en euros)

| | LFI 2020 | | PLF 2021 | | Variation 2021/2020 (%) | |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|--------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 01 - Livre et culture | 273 414 033 | 283 304 250 | 306 180 211 | 287 381 813 | +11,98 | +1,44 |
| 02 - Industries culturelles | 23 048 415 | 23 048 415 | 30 548 415 | 30 548 415 | +32,54 | +32,54 |
| 334 - Livre et industries culturelles | 296 462 448 | 306 352 665 | 336 728 626 | 317 930 228 | +13,58 | +3,78 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données budgétaires

A. DES MOYENS DISPERSÉS EN FAVEUR DU LIVRE

1. Un financement principalement tourné vers les opérateurs

L'action 01 « Livre et culture » du programme 334 ne reflète qu'imparfaitement l'action de l'État en faveur du livre.

Cette action, qui devrait être dotée en 2021 de 278,86 millions d'euros en AE et 252,04 millions d'euros en CP, est en effet principalement tournée vers le financement des dépenses de fonctionnement de trois opérateurs : la Bibliothèque nationale de France (BnF), la Bibliothèque publique d'information (Bpi) implantée au Centre national d'art et de culture Georges Pompidou et le Centre national du livre. Ces trois établissements concentrent, en effet, 76 % des crédits prévus en 2020.

**Subventions pour charges de service public versées dans le cadre
du programme 334 (prévision 2021)**

(en euros)

| | Dépenses de fonctionnement | | Dépenses d'investissement | | Total | |
|--------------|----------------------------|--------------------|---------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| BnF | 189 193 007 | 189 193 007 | 57 884 783 | 27 684 783 | 246 878 000 | 216 878 000 |
| BpI | 6 887 559 | 6 887 559 | 375 812 | 3 553 914 | 7 263 371 | 10 441 473 |
| CNL | 24 643 000 | 24 643 000 | 75 000 | 75 000 | 24 718 000 | 24 718 000 |
| Total | 220 723 566 | 220 723 566 | 58 335 595 | 31 313 697 | 278 859 161 | 252 037 263 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données budgétaires

a) Des crédits dévolus aux travaux

Les dépenses d'investissement prévues se concentrent essentiellement sur les frais liés aux travaux de rénovation de la BnF et de la Bpi.

Le coût total des travaux de la BnF s'agissant du quadrilatère Richelieu est estimé à 244,9 millions d'euros, soit un dépassement de plus de 30 % par rapport au montant initial arrêté en 2011. La participation du ministère de la culture s'élève à 198,2 millions d'euros, financée sur le programme 334 « Livres et industries culturelles » à hauteur de 163,7 millions d'euros (dont 7,5 millions d'euros financés sur crédits propres par la BnF grâce au mécénat) et sur le programme 175 « Patrimoines », à hauteur de 39,3 millions d'euros. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche contribue à ce chantier à hauteur de 42,7 millions d'euros. Le présent projet de loi de finances prévoit une intervention de 18,5 millions d'euros au titre du programme 334 pour financer ces travaux en 2021, soit une progression de 4 millions d'euros par rapport à 2020.

Le présent projet loi de finances prévoit, par ailleurs, de majorer la dotation en fonds propres de la BnF de 30 millions d'euros afin d'assurer la préparation du futur pôle regroupant le conservatoire national de la presse et le centre de conservation pour les collections. Un appel à manifestation d'intérêt (AMI) a été lancé auprès des collectivités territoriales le 25 juin dernier.

Le site Richelieu ne saurait résumer la dépense d'investissement de la BnF, confrontée à l'obsolescence des équipements du site François Mitterrand, qui devrait contribuer à faire croître les dépenses d'investissement dans les années à venir. Plusieurs chantiers ont déjà débuté, certains devant prendre fin en 2026, pour un montant total de 54,1 millions d'euros. Il en va ainsi :

- du remplacement du système de sécurité incendie, estimé à 31 millions d'euros, les travaux devant s'étaler de 2020 à 2026 ;

- de la rénovation des équipements de la gestion technique centralisée et du système de gestion technique électrique, pour un montant de 5,4 millions d'euros étalé entre 2019 et 2025 ;

- de remplacement des 62 ascenseurs du socle, soit 1 million d'euros par an entre 2020 et 2026 ;

- du remplacement du système de contrôle d'accès et de la vidéo-protection, pour un coût estimé à 5,8 millions d'euros étalé de 2019 à 2022 ;

- du renouvellement décennal du transport automatique des collections et des documents, soit 5,9 millions d'euros étalés entre 2016 et 2027.

De nouveaux travaux sont également prévus à partir de 2022. Le coût global est évalué à 18 millions d'euros. Ils visent :

- l'amélioration de la performance énergétique des centrales de traitement d'air. Le coût de 1,3 million d'euros sera étalé entre 2022 et 2027 ;

- le remplacement des groupes froids de la production centralisée , soit 4 millions d'euros entre 2022 et 2025 ;

- les travaux de réfection des tours aéro-réfrigérantes du site, soit 3 millions d'euros en 2022 ;

- la rénovation des installations électriques de puissance pour un coût de 9,7 millions d'euros à financer à partir de 2023.

2020 a également été marquée par le début des travaux de rénovation partielle des espaces de lecture de la BpI. Le coût total du chantier est estimé à 14 millions d'euros La subvention d'investissement prévue pour 2020 avait été majorée en conséquence de 4 millions d'euros destinés à couvrir des surcoûts liés à la complexité du chantier. Cette somme est appelée à être couverte par des CP en 2021 et 2022. Le présent projet de loi de finances prévoit ainsi un ajustement de 0,79 million d'euros des crédits dédiés à la rénovation.

b) Une réelle maîtrise des dépenses de fonctionnement

Ces investissements lourds ne doivent pas occulter les efforts de maîtrise des dépenses réalisés par les trois opérateurs, notamment en matière de personnels.

La BnF voit ses effectifs passer de 2 219 à 2 212 entre 2020 et 2021, 3 emplois hors plafond étant supprimés. La subvention accordée à la BnF devrait cependant être majorée de 2,766 millions d'euros afin de prendre en compte le transfert, depuis le programme 224 des crédits dédiés au plan de rattrapage indemnitaire ministériel lié à la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), nouvel outil indemnitaire de référence qui remplace la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique de l'État (0,756 million d'euros). Une compensation de 2 millions d'euros devrait également être mise en œuvre afin d'accompagner la réouverture prévue du site Richelieu, qui devrait affecter la masse salariale.

Les effectifs de la Bpi sont également stables (60 emplois sous plafond et 8 hors plafond prévus en 2020, soit un emploi hors plafond de plus qu'en 2020). La subvention pour charge de service public prévue en 2021 reste au même niveau que celle de 2020 : 6,888 millions d'euros.

Les effectifs du CNL sont marqués par une grande stabilité : 49 emplois sous plafond et 16 emplois rémunérés par le ministère de la culture en 2020 comme en 2021. La dotation prévue en 2021 est équivalente à celle octroyée en 2020 : 24,72 millions d'euros.

2. Une réponse à la crise non inscrite au sein de la mission

a) Un maintien des crédits au niveau de 2020

La baisse d'activité du secteur du Livre sur l'ensemble de l'année de l'année 2020 a été estimée par le ministère de la culture en juillet dernier à 23 %¹. Cette estimation doit être réévaluée à l'aune des nouvelles mesures de confinement mis en place le 30 octobre dernier, qui devrait fragiliser la reprise espérée lors du dernier trimestre. La perte de chiffre d'affaires était plus précisément estimée à 1,196 milliard d'euros pour les libraires (- 24 % par rapport à 2019) et 0,77 milliard d'euros pour les éditeurs (- 23 % par rapport à 2019).

Le Centre national du livre (CNL) a mis en œuvre, le 16 mars dernier un plan d'urgence doté de 5 millions euros afin de répondre aux difficultés immédiates des éditeurs, des auteurs et des libraires. Ce dispositif a permis aux auteurs en grande difficulté de percevoir une aide d'urgence exceptionnelle d'un montant maximum de 1 500 euros par mois. Au 1^{er} octobre dernier, 2 216 auteurs avaient ainsi été aidés pour un montant total de 2,2 millions d'euros.

Les subventions versées par le CNL aux manifestations littéraires annulées pour des raisons sanitaires ont, par ailleurs, été considérées comme acquises, une attention particulière devant être portée à la rémunération des auteurs qui devaient participer à ces salons.

Le CNL devait, en outre, reporter les échéances des prêts accordés aux libraires et aux éditeurs. Le CNL soutient en effet le développement économique des éditeurs à travers l'attribution de prêts à taux zéro (3 crédits, pour un montant total de 172 000 euros ont ainsi été accordés en 2018). 36 librairies ont également bénéficié de prêts en 2018 pour un montant total de 940 000 euros.

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a permis la mise en place d'un plan de soutien exceptionnel pour les entreprises du livre, doté de 36 millions d'euros (AE=CP). Il se décompose de la façon suivante :

- 25 millions d'euros à destination des librairies, afin de surmonter les difficultés financières liées à la crise sanitaire. Le Gouvernement entend ainsi leur permettre de poursuivre leur travail en faveur de la création éditoriale, de l'animation des territoires et de la promotion de la lecture ;

¹ Analyse de l'impact de la crise du Covid-19 sur les secteurs culturels – Secteur du livre, Département des études, des prospectives et des statistiques (DEPS) du ministère de la culture.

- 6 millions d'euros dédiés aux projets de modernisation des librairies, affectés par une fragilisation de leur capacité d'investissement, faute de trésorerie suffisante ;

- 5 millions d'euros fléchés vers les maisons d'édition dont le chiffre d'affaires est modeste, afin de leur permettre d'honorer leurs engagements, en particulier vis-à-vis des auteurs et contribuer ainsi au soutien à la diversité éditoriale.

Le projet de loi de finances ne prévoit pas de dispositif particulier en maintenant les crédits du CNL au niveau de celui prévu en loi de finances pour 2020 : 24,72 millions d'euros (AE=CP).

Le soutien à l'industrie du livre reste également au même niveau qu'en loi de finances pour 2020 : 17,5 millions d'euros de dépenses d'intervention dont 11,6 millions sont dédiés à la sous-action 04 « Edition, librairie et profession du livre ». Ces crédits visent à participer au financement de la Centrale de l'édition, du Syndicat de la librairie française ou du Bureau international de l'édition française (9,4 millions d'euros au total) et au développement, dans les territoires, des librairies et des maisons d'édition (2,2 millions d'euros).

b) Les crédits prévus au titre du Plan de relance

Le programme 363 - Compétitivité - de la mission Plan de relance prévoit 53 millions d'euros en AE et 29,5 millions d'euros en CP pour la filière livre.

Ces crédits devraient servir au soutien à la rénovation des bibliothèques publiques (30 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP) et au financement de programmes d'acquisition (10 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP), au financement des investissements des librairies (6 millions d'euros en AE et en CP) et à l'extension des opérations commerciales ponctuelles « Jeunes en librairie » (7 millions d'euros en AE et 3,5 millions d'euros en CP).

B. LA MAJORATION ATTENDUE DES CRÉDITS DU CENTRE NATIONAL DE LA MUSIQUE

1. Un nouvel outil de soutien au secteur

Le Centre national de la musique a été mis en place le 1^{er} janvier 2020. Cet établissement public à caractère industriel commercial¹ est appelé à devenir l'équivalent, dans le domaine de la musique, du centre national du cinéma et de l'image animée. Ce projet de « maison commune de la musique » avait été une première fois envisagé en 2011. Le ministère de la culture a relancé l'idée en juin 2017, en commandant un rapport sur le sujet² puis en confiant à deux députés une mission de préfiguration en novembre 2018³. La proposition de loi découle de celle-ci.

Le Centre national de la musique (CNM) est chargé de quatre missions :

- l'observation de la filière musicale ;
- l'information, la formation, le conseil et l'accompagnement des professionnels ;
- le soutien économique aux acteurs ;
- le développement international.

Le nouvel établissement réunit plusieurs structures préexistantes :

- le centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) ;
- le club action des labels et disquaires indépendants (CALIF) ;
- le centre d'informations et de ressources pour les musiques actuelles (IRMA) ;
- le fonds pour la création musicale ;
- le bureau export de la musique.

Le Président du CMN peut délivrer, au nom du ministre de la culture, les agréments fiscaux des crédits d'impôt pour la production d'œuvres phonographiques (CIPP) et pour les dépenses de production de spectacle vivant (CISV) atteignant environ 30 millions d'euros par an.

Le CNM dispose de plusieurs sources de financement. Il perçoit ainsi le produit de la taxe sur les spectacles de musiques actuelles et de variétés, versée jusqu'alors au CNV.

¹ Loi n° 2019-1100 du 30 octobre 2019 relative à la création du Centre national de la musique.

² Rassembler la musique pour un centre national, mission confiée à M. Roch-Olivier Maistre, octobre 2017.

³ M. Pascal Bois, député de l'Oise et Mme Émilie Cariou, députée de la Meuse ont été chargés de cette mission.

Les crédits budgétaires initialement dédiés à l'IRMA, au fonds pour la création musicale (FCM), au club action des labels et disquaires indépendants (CALIF) ou au Bureau export de la musique viendront également abonder son budget.

Enfin, les organismes de gestion collective pourront affecter au CNM les contributions actuellement destinées à l'action culturelle et sociale.

Ces sommes sont complétées par une subvention du ministère chargé de la culture. La loi de finances pour 2019 a ainsi prévu une dotation de 7,5 millions d'euros, via le programme 334. Les ressources initialement affectées au CNV dans le programme 131 « Création » de la mission « Culture », évaluées à 0,495 million d'euros sont venues compléter cette dotation.

2. Une augmentation des crédits en trois temps

a) Une première majoration exceptionnelle dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020 prolongée par le collectif budgétaire de fin d'année

La crise sanitaire et ses incidences économiques ont eu un effet dramatique sur le secteur musical, exacerbant les difficultés de la filière phonographique et fragilisant les entreprises du spectacle vivant.

A ce stade, la **perte de chiffre d'affaires pour le secteur de la musique enregistrée** est estimée à 241 millions d'euros par rapport à 2019 par le ministère de la culture, **soit une chute de 12 %**¹. D'après le syndicat national de l'édition phonographique, le marché physique (CD et vinyles), qui représentait encore 37 % des ventes en 2019 enregistre une baisse de 20 % des ventes au premier semestre 2020. Seule la diffusion sur les plateformes de streaming et de téléchargement tend à résister (+ 8 % par rapport à 2019). Dans le même temps, les droits voisins issus de la gestion collective (rémunération équitable, copie privée, clips) devraient chuter de 25 % en 2020. Ces chiffres restent à préciser compte-tenu de la poursuite de la crise.

S'agissant du spectacle vivant musical, le ministère de la culture estimait en juillet 2020 à 74 % le niveau de la chute du chiffre d'affaires par rapport à 2019, soit une perte de 2,9 milliards d'euros². Cette estimation pourrait être réévaluée à la hausse compte-tenu des mesures de couvre-feu mises en place en France depuis le 16 octobre dernier et du nouveau confinement mis en œuvre le 30 octobre suivant. Le ministère tablait en effet sur une reprise de l'activité sur les trois derniers mois de l'année.

¹ *Analyse de l'impact de la crise du Covid-19 sur les secteurs culturels – Secteur de la musique enregistrée, Département des études, des prospectives et des statistiques (DEPS) du ministère de la culture.*

² *Analyse de l'impact de la crise du Covid-19 sur les secteurs culturels – Secteur du spectacle vivant, Département des études, des prospectives et des statistiques (DEPS) du ministère de la Culture.*

Plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre au cours de l'année 2020 afin de répondre à cette crise et de limiter les pertes du secteur.

(1) Le CNM a bénéficié de 50 millions d'euros supplémentaires en troisième loi de finances rectificative pour 2020

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a ainsi permis de débloquer 50 millions d'euros en faveur du CNM, destinés à lui permettre de faire face à la baisse de la taxe sur les spectacles de variétés en raison du confinement. La loi de finances initiale pour 2020 tablait initialement sur un produit de 42,5 millions d'euros. Or, la perte en billetterie de la filière spectacle était estimée à 500 millions d'euros à la fin mai 2020. La chute des recettes du CNM s'élèverait donc à au moins 24 millions d'euros pour l'année 2020. Ce montant pourrait encore évoluer au regard des mesures de couvre-feu mises en place à Paris et dans plusieurs départements depuis le 16 octobre dernier. L'Assemblée nationale a d'ailleurs adopté un amendement au présent projet de loi de finances prévoyant l'annulation de la perception de la taxe par le CNM pour la période allant du 17 mars au 31 décembre 2020. La date limite de paiement de la taxe pour les représentations antérieures au 17 mars 2020 est reportée au 31 décembre 2021.

La dotation supplémentaire de 50 millions d'euros était également destinée à financer une partie des mesures d'urgence mises en œuvre au mois de mars 2020 par le CNM pour faire face aux incidences des annulations de spectacles dans le secteur musical. Un fonds d'urgence doté de 11,5 millions d'euros a été ainsi mis en place dès le mois de mars 2020. Ce dispositif prend la forme d'aides de trésorerie, plafonnées à 11 500 euros, versées aux TPE/PME disposant d'une licence d'entrepreneur de spectacle et exerçant dans le domaine de la musique et des variétés.

Le fonds d'urgence du Centre national de la musique mis en place en mars 2020

Ce mécanisme a été dans un premier temps financé par les ressources existantes du CNM : crédits affectés par l'État en vue du financement d'autres opérations suspendues depuis le début de la crise (6 millions d'euros), fonds de roulement du CMN (4 millions d'euros) et le reste (1,5 million d'euros) étant supporté équitablement par trois organismes de gestion collective (SPEDIDAM - société de gestion collective des droits de Propriété Intellectuelle des artistes-interprètes, ADAMI - Société civile pour l'administration des droits des artistes et musiciens interprètes et SACEM - Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique).

Un redéploiement de crédit de l'ordre de 1 million d'euros sur le programme 334 avait également été opéré à son profit.

Les crédits votés en troisième loi de finances rectificative pour 2020 ont également permis de soutenir la mise en place **d'un fonds de sauvegarde à destination de l'édition musicale et des entreprises du secteur de la musique enregistrée** (disquaires, distributeurs et producteurs phonographiques), doté de 16 millions d'euros.

(2) Une nouvelle dotation de 60 millions d'euros prévue dans le collectif budgétaire de fin d'année

D'autres mécanismes ont été mis en place afin de faire face aux mesures de couvre-feu décidées le 16 octobre dernier puis celles de reconfinement mises en place le 30 octobre suivant. Le projet de quatrième loi de finances rectificative pour 2020 prévoit ainsi une dotation de 60 millions d'euros.

Cette dotation devrait permettre d'abonder :

- **le fonds de sauvegarde, dont les crédits sont portés de 16 à 50 millions d'euros**, 480 dossiers étant actuellement soutenus par ce dispositif. Il couvre également les entreprises privées de spectacles dans le domaine de la musique classique et contemporaine, non soutenues jusqu'alors car n'entrant pas dans le champ de la taxe sur les spectacles de musiques actuelles et de variétés. Le plafond de l'aide pour ces structures est fixé à 35 000 euros. 17 dossiers ont d'ores et déjà été déposés ;

- **le fonds d'urgence devenu, entre temps, fonds de compensation des pertes de billetterie liées au maintien des mesures de distanciation physique, doté de 50 millions d'euros**. Une même structure pourra solliciter un ou plusieurs aides dans la limite d'un plafond annuel de 500 000 euros. Prolongé jusqu'en juin 2021, il a fait l'objet de 308 demandes d'intervention ;

- **une enveloppe de 5 millions d'euros destinée au financement d'un fonds de soutien aux diffusions alternatives**. Ce fonds vise la captation audiovisuelle de concert au sein des salles de spectacle vides. Entre 15 et 30 spectacles devraient ainsi être captés d'ici à la fin de l'année, l'intervention du CNM étant plafonnée en valeur relative à 50% du coût global du projet et en valeur absolue à 75 000 euros pour un spectacle faisant l'objet d'une exploitation audiovisuelle commerciale et à 25 000 euros pour un spectacle faisant ne faisant pas l'objet d'une exploitation commerciale ;

- **un dispositif de 4 millions d'euros visant à soutenir le secteur de la production phonographique** (aides aux enregistrements notamment) ;

- **une provision pour garantir la rémunération des auteurs et compositeurs pour les représentations soutenues par le mécanisme de compensation**. Dotée de 5 millions d'euros, elle vise les spectacles pour lesquels les organismes de gestion collective des droits d'auteurs font le choix de collecter les droits de représentation publique sur la billetterie.

Le président du CNM a indiqué au rapporteur spécial que 650 dossiers de demande d'aide par ces différents dispositifs devraient avoir été traités d'ici la fin de l'année 2020. Aucune faillite n'a, pour l'heure, été enregistrée.

b) Une majoration des crédits de 7,8 millions d'euros en 2021 destinée à accompagner la montée en charge du CNM

Comme envisagé lors de sa création, la montée en charge du CNM se traduit en 2021 par une majoration de 7,5 millions d'euros de la subvention qui lui est accordée. Il s'agit ainsi de pouvoir développer de nouveaux programmes d'aides. A ces crédits s'ajoutent ceux initialement dédiés à l'observatoire de l'économie de la filière musicale, soit 0,3 million d'euros. La dotation du CNM devrait, dans ces conditions, atteindre 15,795 millions d'euros en 2021 contre 7,995 millions d'euros en loi de finances pour 2020.

Cette augmentation reste cependant en deçà des orientations du rapport de la mission de préfiguration Ce document insistait en effet sur un financement complémentaire de l'État de 20 millions d'euros.

Il peut, par ailleurs rapidement s'avérer insuffisant compte-tenu de l'aléa épidémiologique et des contraintes sanitaires qu'il suppose.

La « maison commune de la musique » que le CNM est, enfin imparfaitement fondée, puisqu'elle n'abrite pas pour l'heure les professionnels de la musique classique, exclus initialement du mécanisme de compensation des pertes de billetterie avant que ne soit mis en place un fonds d'urgence dédié.

Le rattachement prévu d'autres structures, effectif au 1^{er} novembre 2020, n'est, en outre, toujours pas traduit au plan budgétaire. Ainsi, le présent projet de loi de finances maintient au sein des crédits centraux de la sous-action 1 « Soutien dans le domaine de la musique enregistrée » les sommes dédiées au Club Action Labels Indépendants Français CALIF (0,25 million d'euros), au Centre d'information et de ressources pour les musiques actuelles (IRMA), au fonds pour la création musicale (FCM), au Bureau export de la musique (également financé par le programme 185 « Diplomatie culturelle et influence », 2,7 millions d'euros), et au Fonds pour la création musicale (0,26 million d'euros).

c) Une dotation exceptionnelle via le Plan de relance

L'action 05 du programme 363 de la mission « Plan de relance » prévoit la mise en place d'un soutien financier au spectacle vivant privé, en particulier musical. 200 millions d'euros en AE et 170 en CP seront ainsi transférés au CNM en vue de la mise en œuvre d'un dispositif en faveur de filière musicale.

Le CNM devrait, par ailleurs, bénéficier d'une augmentation de ses crédits propres de 10 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP, complétant ainsi la majoration prévue au sein du programme 334. Par ce biais, le CNM devrait ainsi bénéficier, en 2021, d'un financement complémentaire de l'État de 20 millions d'euros, comme envisagé par la mission de préfiguration. Il reste à savoir si cette dotation supplémentaire via la mission « Plan de relance » sera, à l'avenir, pérennisée.

3. Une dépense fiscale adaptée à la crise

Le soutien à la filière musicale est matérialisé par deux crédits d'impôts :

- le crédit d'impôt pour les dépenses de production phonographique (CIPP), dont l'impact fiscal était estimé à 11 millions d'euros en 2018 ;
- le crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants (CISV).

La dépense fiscale afférente au CISV était estimée à 15 millions d'euros en 2018. Ramené en loi de finances pour 2019 aux spectacles musicaux, qui doivent comprendre quatre représentations au minimum dans au moins trois lieux différents et limité par un seuil d'affluence à partir duquel les artistes ne sont plus éligibles à ce dispositif, le périmètre du CISV a été élargi en loi de finances rectificative pour 2020 afin d'intégrer les spectacles de théâtre et les spectacles de variétés. Les circonstances exceptionnelles que le secteur traverse ont incité à une telle révision afin d'intégrer les représentations théâtrales. 99 % des entreprises du spectacle vivant sont en effet des TPE/PME, dont la trésorerie est en large partie dépendante de la billetterie. Le montant des subventions ne représente que 10 % de leur chiffre d'affaires. En ce qui concerne des spectacles de variétés, il s'agit d'une réintégration.

La mise en place du crédit d'impôt en 2016 avait en effet permis la création de 505 ETP (emplois permanents et intermittents), soit 2 en moyenne par entreprise bénéficiaire. 153 nouveaux spectacles avaient, par ailleurs, pu être montés en 2017. L'exercice 2020 devrait logiquement être marqué par une chute de la dépense fiscale dédiée, le CNM estimant le montant de celle-ci à 11 millions d'euros contre 14 millions d'euros en 2019.

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement dans le cadre du présent projet de loi de finances visant à revenir sur l'élargissement aux représentations théâtrales et à instaurer, dans le même temps, un crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques.

4. Le défi des droits voisins

Dans un arrêt en date du 8 septembre dernier, la Cour de justice de l'Union européenne a indiqué que les organismes de gestion collective (OGC) des droits d'auteur de l'Union européenne devaient traiter les créateurs de musique de manière égale, quelle que soit leur nationalité¹. Celles-ci devront donc rémunérer tous les détenteurs de droits en fonction de leur pays d'origine, y compris les auteurs provenant des États-Unis. L'absence de réciprocité conduisait jusque-là lesdits organismes à ne pas rémunérer les titres américains. Les droits à rémunération équitable collectés sur les enregistrements issus d'États tiers ayant notifié des réserves aux conventions internationales dédiées étaient considérés jusqu'à présent comme des « *irrédistributibles juridiques* ».

Cette obligation représenterait une charge annuelle comprise entre 25 et 30 millions d'euros pour les OGC françaises et devrait les conduire à réduire le financement des aides aux auteurs. L'Adami estime ainsi la baisse de ses budgets d'aide à 35 % et évalue ses pertes à une somme comprise entre 12 et 15 millions d'euros par an. Le dépôt de nouvelles demandes d'aides aux projets artistiques a été suspendu jusqu'à fin décembre 2020. La Spedidam a, de son côté, annoncé une baisse de 30 % de ses budgets d'aide, les subventions accordées étant dans le même temps gelées. Le budget des aides des producteurs phonographiques (SCPP et SPPF) devrait également être divisé par deux. Reste à déterminer si l'arrêt de la Cour est à caractère rétroactif : le rattrapage serait alors estimé à 140 millions d'euros.

Pour l'heure, un amendement adopté à l'Assemblée nationale le 7 octobre dernier, dans le cadre de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière² prévoit de valider le fléchage des sommes concernées vers l'aide à la création, dès lors que ces opérations sont intervenues avant le 8 septembre 2020 au titre de l'aide à la création.

En tout état de cause, les difficultés à venir pour les OGC sont exacerbées par le contexte actuel. **Une sollicitation du CNM n'est pas à exclure, ce qui pourrait rendre insuffisantes les sommes d'ores et déjà prévues au sein du présent projet de loi de finances au titre des missions « Médias, livre et industries culturelles » et « Plan de relance ».**

¹ Arrêt CJUE 8 septembre 2020 affaire C-265/19 *Recorded Artists Actors Performers Ltd/Phonographic Performance (Ireland) Ltd e.a.*

² [Projet de loi n°114 \(2010-2012\)](#)

C. DES CRÉDITS COMPLÉTÉS PAR LE PLAN DE RELANCE

1. Une majoration conséquente des moyens de l'IFCIC en 2020

L'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) est un établissement de crédit spécialisé dans le financement du secteur culturel détenu à 49 % par l'État. Pour mémoire, l'activité de garantie de l'IFCIC reste la plus importante, atteignant 441 millions d'euros en 2019, soit 94 % de son activité. L'Institut a, par ailleurs, octroyé 26,5 millions d'euros de prêts en 2019.

Un financement de 25 millions d'euros, issu du Plan d'Investissement d'Avenir géré par la Caisse des Dépôts et Consignations, avait déjà été octroyé à l'IFCIC début 2020 afin de développer les prêts participatifs. Ceux-ci sont assimilables à des quasi fonds propres et minorent ainsi l'endettement global des entreprises. Ce financement complémentaire avait permis de porter la capacité totale d'intervention en prêts et prêts participatifs de l'IFCIC à plus de 100 millions d'euros.

L'IFCIC a présenté, le 16 mars 2020 plusieurs mesures afin de répondre à la crise de financement que pourraient rencontrer les entreprises culturelles, directement affectées par les mesures de confinement :

- garantie aux banques portée à 70 % (contre 50 % habituellement) pour tous les types de crédits accordés dans ce contexte de crise. Le prêt ne doit pas être supérieur à 300 000 euros, la garantie est ramenée à 50 % pour les crédits d'un montant supérieur ;

- prolongation systématique des garanties des crédits auprès des banques à leur demande, afin de favoriser leur réaménagement ;

- acceptation, sur demande motivée, de la mise en place de franchises de remboursement en capital sur ses propres prêts.

De nouvelles mesures ont été annoncées le 28 mai dernier. L'IFCIC va ainsi accorder jusqu'au 31 décembre 2020 des prêts de trésorerie liés au contexte sanitaire d'une durée maximum de 6 ans dont 12 mois de franchise et taux d'intérêt fixe bonifié. Ces prêts peuvent intervenir en complément des prêts garantis par l'État (PGE). Leur montant dépendra du besoin de financement et des capacités d'endettement des structures demandeuses.

La troisième loi de finances rectificative permet de doter l'IFCIC de 85 millions d'euros supplémentaires aux fins d'octroi de prêts destinés notamment à la chaîne du livre, aux industries culturelles et créatives et aux éditeurs de presse. La Banque des territoires devrait également abonder la capacité de prêts de l'IFCIC d'environ 20 millions d'euros. Au final, sur ces 105 millions d'euros, **40 millions d'euros devraient être spécifiquement dédié aux acteurs du livre.**

Au 30 septembre 2020, l'IFCIC avait octroyé 38,6 millions d'euros de prêts dont 33,2 millions d'euros depuis le début de la crise sanitaire, soit le double du montant enregistré à cette date en 2019. Le montant de prêts garantis s'élève, de son côté, à 341,5 millions d'euros. Afin de soutenir la trésorerie des entreprises, l'IFCIC a, en outre, accordé **254 reports d'échéances.**

Les prêts ont été consentis pour moitié en faveur des secteurs relevant du cinéma et de l'image animée, pour 21% aux entreprises relevant de la presse et des médias, et pour 15% aux entreprises du secteur musical. Les acteurs du spectacle vivant non musical, les entreprises du livre (librairies et édition) et que les créateurs de mode représentent chacun environ 5% des prêts.

2. Des crédits prévus en 2021 en faveur de la relance de la filière livre et des industries culturelles et créatives

Le programme 363 - Compétitivité - de la mission Plan de relance prévoit **53 millions d'euros en AE et 29,5 millions d'euros en CP pour la filière livre.** Ces crédits devraient servir au soutien à la rénovation des bibliothèques publiques (30 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP) et au financement de programme d'acquisition (10 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP), aux investissements des librairies (6 millions d'euros en AE et en CP) et à l'extension des opérations commerciales ponctuelles « Jeunes en librairie » (7 millions d'euros en AE et 3,5 millions d'euros en CP).

Une stratégie d'avenir pour l'ensemble des industries culturelles et créatives (ICC), dotée de 19 millions d'euros en AE et 17,5 millions d'euros en CP est également prévue dans le cadre du programme 363. Trois axes ont été retenus :

- un renforcement des capacités de garantie de l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) de l'ordre de 14 millions d'euros (AE=CP). Cette enveloppe devrait permettre de garantir respectivement 531 millions d'euros d'encours de crédits pour les entreprises du cinéma et de l'image animée et 24,6 millions d'euros d'encours de crédits pour les industries culturelles et créatives ;

- le lancement d'appel à projets sur la découvrabilité, soit l'exploitation des données d'usage et des métadonnées culturelles, en partenariat avec le ministère de la culture du Québec (2 millions d'euros en AE et en CP) ;

- la mise en place de Quartiers culturels créatifs, en particulier au sein de certains centres urbains dévitalisés (3 millions d'euros en AE et 1,5 million d'euros en CP).

400 millions d'euros issus du quatrième programme d'investissements d'avenir devraient, en outre, être mobilisés sur 5 ans en faveur des industries culturelles et créatives. Ces crédits prendraient la forme de subventions (essentiellement via des appels à projets) et d'interventions en fonds propres. Le Gouvernement souhaite de la sorte :

- encourager l'adaptation des acteurs culturels à l'évolution des attentes et des usages ;
- renforcer leur positionnement à l'international ;
- favoriser l'émergence de modèles innovants, notamment dans le champ numérique ;
- en faire des vecteurs de vitalité et de rayonnement dans les territoires.

III. LE FINANCEMENT DU CINÉMA FACE À LA CRISE

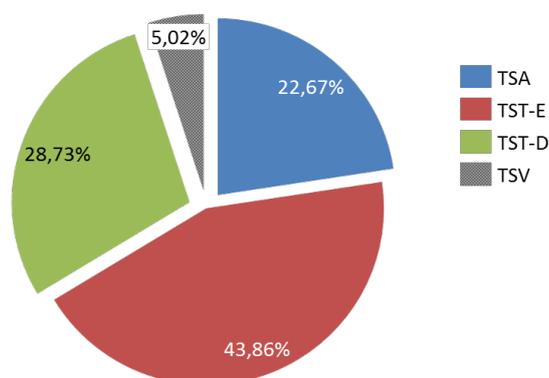
Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) est chargé d'une triple mission :

- économique, au travers du soutien à une industrie soumise à une très forte concurrence. L'industrie cinématographique représente 0,9 % du PIB et 1 % de l'emploi total en France ;
- culturelle, via la valorisation de la diversité et de l'originalité de la création française ;
- stratégique et réglementaire, par l'intermédiaire d'une participation directe à la définition de la politique de l'État pour ce secteur et à l'élaboration des textes de nature législative ou réglementaire visant ce secteur.

Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère chargé de la culture, le CNC ne bénéficie d'aucun crédit budgétaire. Son budget annuel, 667,9 millions d'euros prévus en 2021, est abondé par trois taxes affectées :

- la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E) et par les distributeurs de services de télévisions (TST-D) ;
- la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels (TSV) ;
- la taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA).

Décomposition des recettes du CNC en 2019



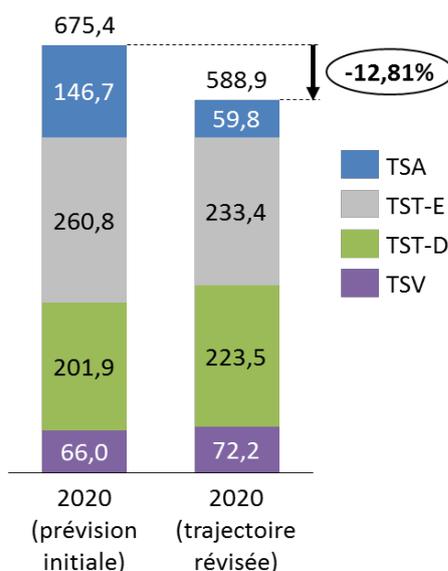
Source : commission des finances du Sénat, d'après le document stratégique de performance du CNC 2019-2021

A. UNE BAISSÉ CONSÉQUENTE DES RECETTES FISCALES

Le produit des taxes perçues par le CNC en 2020 devrait atteindre 588,9 millions d'euros, soit une moins-value de 92,2 millions d'euros par rapport à l'exécution 2019 et un écart de 86,6 millions d'euros par rapport aux prévisions retenues lors de l'élaboration du budget 2020.

Prévision de recettes du CNC en 2020 avant et après la crise

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le document stratégique de performance du CNC 2019-2021

Cette prévision de recettes est susceptible d'être révisée à la baisse, compte-tenu notamment de la mise en place de nouvelles mesures de contraintes sanitaires pour faire face à la deuxième vague de l'épidémie et de leurs incidences économiques.

Trajectoire prévisionnelle du produit des taxes affectées au CNC 2018-2023

(en millions d'euros)

| | 2018 | 2019 | 2020 (p) | 2021 (p) | 2022 (p) | 2023 (p) | 2024 (p) |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| TSA | 146 | 154,4 | 59,8 | 146,9 | 148,4 | 149,9 | 149,9 |
| TST | 500 | 492,4 | 456,9 | 444,1 | 455,4 | 466,2 | 459,3 |
| -TST-E | 296,8 | 298,7 | 233,4 | 236,2 | 246,1 | 257,5 | 251,1 |
| - TST D | 203,2 | 195,7 | 223,5 | 208,0 | 209,3 | 208,7 | 208,2 |
| TSV | 25,7 | 34,2 | 72,2 | 76,8 | 78,3 | 79,8 | 79,3 |
| Recettes diverses | 3 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Total | 674,8 | 681,1 | 588,9 | 667,9 | 682,2 | 695,3 | 688,6 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après le document stratégique de performance du CNC 2019-2021

Cette diminution des recettes, combinée au maintien des aides versées aux acteurs de la filière et à la mise en place de nouveaux dispositifs de soutien (cf. infra) devrait conduire le CNC à ne pas atteindre l'objectif affiché de retour à l'équilibre budgétaire en 2020, un déficit prévisionnel de 111,7 millions d'euros étant désormais attendu.

Il convient de rappeler, à ce stade, que les réserves dont pouvait disposer le CNC au début des années 2010 ont été entièrement mobilisées pour accompagner la numérisation des salles de cinéma et des œuvres cinématographiques, un transfert d'une partie des réserves pour un montant total de 372 millions d'euros étant parallèlement opéré. Le montant des réserves est ainsi estimé à 2,5 millions d'euros en 2020 et 0,4 million d'euros en 2021.

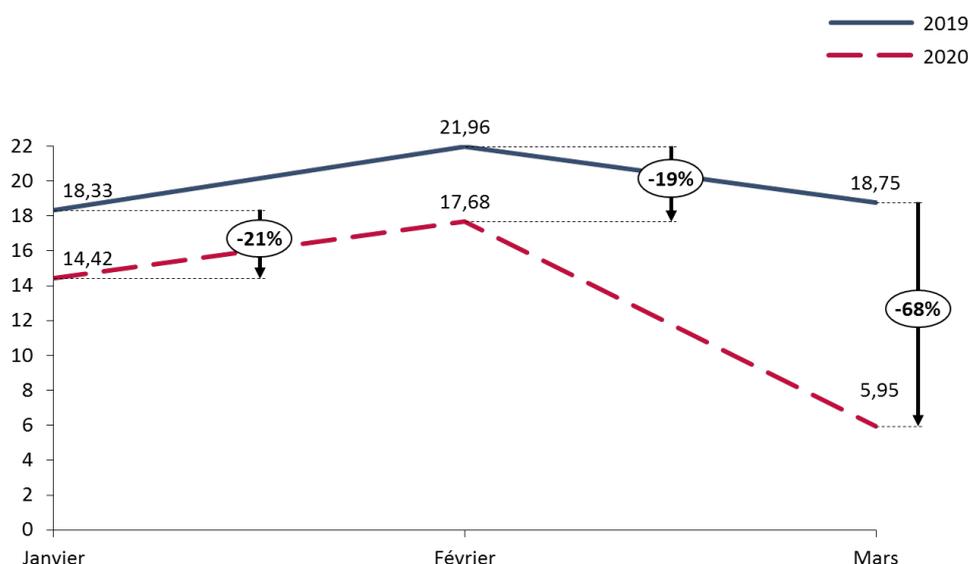
1. L'effondrement de la taxe sur les entrées en salles de cinéma

Les salles de cinéma (2 040 établissements au 31 décembre 2018) ont été considérablement fragilisées par les mesures de confinement, les salles étant fermées du 15 mars au 22 juin dernier avant d'être de nouveaux fermées le 30 octobre dernier. La réouverture a coïncidé avec une réduction de la jauge puis, le 16 octobre dernier, avec des mesures de couvre-feu visant les séances qui représentent 40 % du chiffre d'affaires des salles.

La fréquentation des salles a atteint 5,95 millions d'entrées au mois de mars 2020, soit une baisse de 68,3 % par rapport à mars 2019. La fréquentation recule de 35,5 % au premier trimestre 2020 (38,05 millions d'entrées) soit le plus faible niveau de fréquentation depuis 1997 (36,35 millions d'entrées). Le confinement est venu de fait, exacerber une tendance à la baisse depuis le début de l'année. La fréquentation en sortie de confinement a atteint 40 % de celle enregistrée à même époque en 2019. L'effondrement n'a pas, cependant, été total, l'occupation moyenne des salles au sein de l'Union européenne s'est en effet établie entre 5 et 20 % entre juin et octobre dernier.

Fréquentation des salles de cinéma aux premiers trimestres 2019 et 2020

(en millions de spectateurs)



Source : Commission des finances du Sénat d'après les données du Centre national du cinéma et de l'image animée

Le CNC a procédé en mars dernier à la suspension de la collecte de la taxe sur les entrées en salles de spectacles cinématographiques (TSA) s'agissant des échéances de mars (prélevée sur les recettes du mois de février) et avril 2020 (prélevée sur les recettes du mois de mars).

Le CNC prévoit aujourd'hui une réduction de moitié de la fréquentation des salles de cinéma en 2020 qui atteindrait 108 millions de spectateurs, en tenant compte notamment de l'instabilité du calendrier de sorties de films, plusieurs productions importantes ayant été reportées à l'année prochaine. Le CNC table, dans ces conditions, sur une baisse de 95 millions d'euros du produit de la taxe sur les entrées en salles de cinéma par rapport à 2019, en raison des mesures de confinement. **Par rapport aux prévisions retenues lors de l'élaboration du budget 2020, la moins-value serait établie à 87 millions d'euros.**

Cette prévision reste fragile puisqu'elle n'intègre pas les incidences des mesures de couvre-feu mises en place à Paris le 16 octobre dernier puis celles de reconfinement. Elle ne comprend pas non plus une éventuelle transformation de la suspension du versement au CNC de la TSA des échéances de mars et avril en une exonération complète. **Le montant de ces deux échéances est estimé à 17,2 millions d'euros.**

2. L'évolution contrastée des deux composantes de la taxe sur les services de télévision

Prévues aux articles L. 115-6 et suivants du code du cinéma et de l'image animée (CCIA), la TST-E et la TST-D sont dues par les éditeurs et les distributeurs de service de télévision, établis en France. Ces taxes sont directement recouvrées par le CNC.

La TST-E est assise sur les recettes issues des messages publicitaires et de parrainage, celles issues des SMS et appels surtaxés ainsi que sur la contribution à l'audiovisuel public (CAP) et toute autre ressource publique. Son taux a été fixé en loi de finances pour 2020 à 5,15 %. L'assiette déclarée par France Télévisions au titre de la contribution à l'audiovisuel public fait l'objet d'un abattement de 8 %, afin de tenir compte des contraintes de service public auxquelles elle est soumise. L'abattement visant les chaînes ne diffusant pas de message publicitaire serait, quant à lui, porté de 16 à 30 millions d'euros.

La TST-D est assise sur le produit des abonnements à un ou plusieurs services de télévision ou à une offre comprenant un accès à un réseau de communications électroniques permettant de recevoir des services de télévision. Dans le premier cas, est appliqué un abattement de 10 %, dans le second cas, un abattement de 66 %. Un barème composé de quatre tranches est ensuite appliqué pour le calcul de la taxe, après un nouvel abattement de 10 millions d'euros. La TST-D a été diminuée en loi de finances pour 2020 pour les éditeurs de services de télévision qui s'auto-distribuent, à l'instar de Canal +, afin de prendre en compte les contraintes liées à la gestion d'un parc de clients abonnés à un service disponible sur l'ensemble des réseaux de diffusion.

Une baisse de l'ordre de 20 % des recettes publicitaires des chaînes de télévision devrait conduire à un écart de 27 millions d'euros entre le montant effectivement collecté au titre de la TST-E et les prévisions retenues dans le budget 2020 du CNC.

La TST-D semble de son côté bénéficier d'un meilleur rendement en raison d'une moindre fraude et d'une relative stabilité des opérateurs télécoms durant la crise. Le rendement devrait ainsi progresser de 30 millions d'euros par rapport à 2019. **L'écart avec la prévision retenue au titre de la TST-D dans le budget 2020 devrait s'établir à 22 millions d'euros.**

3. Une taxe sur la diffusion de vidéo physique et en ligne dynamique

La TSV, prévue à l'article 1609 *sexdecies* B du code général des impôts, est due par tout opérateur, quel que soit son lieu d'établissement, en France ou à l'étranger, dès lors qu'il propose un service en France. Elle est recouvrée par la direction générale des finances publiques (DGFIP), avant reversement au CNC.

Elle est assise sur :

- le prix payé par les utilisateurs pour l'achat ou la location - physiques ou en ligne - d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ;
- les sommes versées par les annonceurs et les parrains pour la diffusion de leurs messages publicitaires sur un service donnant ou permettant l'accès, à titre gratuit, à des contenus audiovisuels.

Si les services proposent des contenus audiovisuels créés par des utilisateurs prouvés à des fins de partage au sein de communauté d'intérêts, un abattement de 66 % est appliqué.

Le taux de la taxe a été porté de 2 % à 5,15 % en loi de finances pour 2020. Il s'élève à 15 % si les contenus visés sont de nature pornographique ou incitent à la violence. Les vendeurs et les loueurs de vidéos physiques bénéficient d'un abattement de 65 % sur la base d'imposition de ces opérateurs.

La TSV avait connu de nombreuses modifications ces dernières années, afin d'en étendre son assiette et de juguler ainsi son érosion induite par la diminution importante des ventes de vidéos physiques. La loi de finances rectificative pour 2013 a ainsi intégré les plateformes de vidéos payantes installées à l'étranger grâce à leurs abonnés (taxe dite *Netflix*)¹. La loi de finances rectificative pour 2016 a, quant à elle, visé les plateformes composées majoritairement de vidéos gratuites (taxe dite *Youtube*)². Le nouveau dispositif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018³, le Gouvernement attendant la confirmation par la Commission européenne de la conformité de ces taxes au droit de l'Union européenne. Celle-ci est intervenue le 18 juillet 2017. La Cour de justice de l'Union européenne a par ailleurs estimé, le 20 septembre 2018, que les taxes affectées au CNC ne relevaient pas d'un régime d'aide d'État au sens de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹ II de l'article 30 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

² I à III de l'article 56 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

³ Décret n° 2017-1364 du 20 septembre 2017.

La période de confinement a été propice au marché de la vidéo à la demande et de la demande par abonnement. **Dans ces conditions, le montant des encaissements de TSV devrait être supérieur de 6 millions d’euros à la prévision retenue lors de l’élaboration du budget 2020.**

B. UNE DIMINUTION DES DÉPENSES DE SOUTIEN EN TROMPE L’ŒIL

1. Une baisse des dépenses du Fonds de soutien

Les dépenses du fonds de soutien du CNC devaient initialement atteindre 694,4 millions d’euros en 2020 soit un montant quasiment équivalent à celui enregistré en 2019 : 696,4 millions d’euros. **L’impact de la crise sanitaire a conduit à revoir à la baisse cette prévision, pour atteindre 649,3 millions d’euros (- 6,5 % par rapport au budget initialement envisagé).** Cette diminution de 45,1 millions est en large partie liée à la chute de la fréquentation, conduisant de fait à une révision des montants versés au titre des mesures de soutiens automatiques calculées sur les entrées (- 54,8 millions d’euros).

Évolution des dépenses du fonds de soutien du Centre national du cinéma et de l’image animée de 2018 à 2021

(en millions d’euros)

| | Exécution 2018 | Exécution 2019 | Prévision initiale 2020 | Prévision revue 2020 | Prévision 2021 |
|--|----------------|----------------|-------------------------|----------------------|----------------|
| Action 1 - Production et création cinématographiques | 135,4 | 126,5 | 136,1 | 119,8 | 136,1 |
| Action 2 - Production et création audiovisuelles | 290,8 | 270,7 | 266,7 | 267,5 | 266,8 |
| Action 3 - Industries techniques et innovation (soutiens sélectifs) | 24,2 | 22,2 | 23,5 | 25,3 | 23,6 |
| Action 4 - Distribution, diffusion et promotion | 228 | 230,1 | 216,6 | 182,4 | 216,4 |
| Action 4 bis - Plan numérique | 11,6 | 9 | 9 | 9,6 | 9 |
| Action 5 - Autres soutiens aux industries cinématographiques et audiovisuelles | 42 | 42,4 | 42,4 | 44,7 | 42,4 |
| Total des dépenses du fonds de soutien | 731,9 | 696,4 | 694,4 | 649,3 | 694,4 |

Source : commission des finances du Sénat, d’après le document stratégique de performance du CNC 2019-2021

Cette diminution de l’activité du Fonds de soutien ne trahit pas une absence de réponse aux incidences de la crise sanitaire sur l’ensemble de la filière. Le CNC a, en effet, mis en place des mesures de soutien d’urgence à partir du printemps 2020, appelées être compensées pour

partie par des crédits budgétaires (cf *infra*) et dont le coût cumulé s'élève au total à 116,5 millions d'euros.

Le CNC table sur une mobilisation du fonds de soutien à un niveau quasi équivalent de celui de 2019 en 2021.

2. Des crédits d'impôts dynamiques

L'action du CNC est appuyée, au niveau fiscal, par cinq crédits d'impôts au rendement dynamique. Ces dispositifs ont permis de réduire le phénomène de délocalisation des tournages - 15 % en 2019 contre 27 % en 2015 - et auraient permis, d'après le CNC, la création de 15 000 emplois. Le montant total de la dépense fiscale est évalué à 412,2 millions d'euros pour 2020, soit une progression de 6 % par rapport à 2019. Cette majoration traduit une réelle dynamique de ces dispositifs : la dépense fiscale a ainsi augmenté de 27,4 % depuis 2017.

Le CNC assure la gestion de quatre d'entre eux : les crédits d'impôts « cinéma », « audiovisuel », « international » et « jeux vidéo ».

Le crédit d'impôt « cinéma » (CIC)¹, mis en place depuis le 1^{er} janvier 2004, prévoit une déduction fiscale représentant de 20 à 30 % du montant total des dépenses éligibles, dans la limite de 30 millions d'euros par film. 170 films (161 en 2017) ont été éligibles à ce dispositif en 2018, la dépense fiscale étant évaluée à 113 millions d'euros en 2020.

Le crédit d'impôt « audiovisuel » (CIA)², entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005, prévoit un crédit d'impôt équivalent à 25 % du montant total des dépenses éligibles pour les œuvres de fiction et d'animation et à 20 % pour les œuvres documentaires. 627 œuvres ont bénéficié de ce dispositif en 2018 (584 en 2017), la dépense fiscale étant estimée à 148 millions d'euros en 2020.

Le crédit d'impôt « international » (C2I)³ est dédié aux œuvres étrangères tournées en France depuis 2009. Il prévoit une déduction fiscale de l'ordre de 30 % des dépenses éligibles. Initialement appelé à s'éteindre fin 2016, le dispositif a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2022 après accord de la Commission européenne. La dépense fiscale est estimée à 73 millions d'euros en 2020.

Créé en 2009, le crédit d'impôt « jeux vidéo »⁴, vise les dépenses afférentes à la création de ce type de programme. Le crédit d'impôt est égal à 30 % des dépenses éligibles, dans la limite de 6 millions d'euros par exercice et par entreprise. Le montant de la dépense fiscale est évalué à 49 millions d'euros pour 2020.

¹ Articles 220 F et 220 sexies du code général des impôts.

² Articles 220 F et 220 sexies du code général des impôts.

³ Articles 220 X et 220 quaterdecies du code général des impôts.

⁴ Article 220 Z bis et terdecies du code général des impôts.

Plus ancien, le dispositif des sociétés d'investissements qui collectent des fonds auprès des particuliers pour les investir dans la production cinématographique et audiovisuelle (SOFICA)¹, mis en place en 1985, a permis de participer au financement de 123 films et 33 œuvres audiovisuelles en 2018. 96,7 % de ces investissements visent des productions indépendantes. Trois taux de déduction fiscale (30 %, 36 % et 48 %) s'appliquent aux montants collectés par les SOFICA. La dépense fiscale est évaluée à 29,2 millions d'euros pour 2020.

Dépense fiscale en faveur du cinéma 2017-2021

(en millions d'euros)

| | 2017 | 2018 | 2019 | Prévision 2020 | Prévision 2021 |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|-------------------|
| SOFICA | 22,4 | 30,3 | 30,2 | 29,2 | 30,3 |
| Crédit d'impôt « cinéma » | 121 | 142,5 | 121 | 113 | 98 |
| Crédit d'impôt « audiovisuel » | 125,9 | 131 | 139 | 148 | 135 |
| Crédit d'impôt « international » | 41,2 | 67 | 56 | 73 | 70 |
| Crédit d'impôt « jeux vidéo » | 13 | 24 | 42 | 49 | 45 |
| Total | 323,5 | 394,8 | 388,2 | 412,2 | 378,3 |

Source : commission des finances, d'après le document stratégique de performance du CNC 2019-2021

L'interruption des tournages et le report d'un certain nombre de projets devrait se traduire selon le CNC par une diminution de la dépense fiscale de l'ordre de 33,9 millions d'euros, soit une baisse de 8,2 % par rapport à 2019. Le crédit d'impôt cinéma est le principal dispositif touché avec - 15 millions d'euros.

¹ Article 199 univocies du code général des impôts

C. UN RÉARMEMENT FINANCIER NÉCESSAIRE

1. Un premier soutien en loi de finances rectificative pour 2020

490 films et séries ont été mis à l'arrêt en raison de la Covid-19 (préparations de tournage, tournages français et à visée internationale, postproductions). Seules 15 % des polices d'assurance prévoyaient de couvrir le risque lié à une pandémie pour les tournages. Par ailleurs, depuis la reprise le 11 mai, la plupart des grands assureurs ont refusé de prendre en charge cet aléa.

La troisième loi de finances rectificative a donc prévu que **50 millions d'euros soient fléchés vers un fonds d'indemnisation temporaire pour les tournages qui auraient repris à l'issue de la période de confinement mais seraient par la suite annulés ou reportés en raison de la circulation du virus sur le plateau**. Ce fonds, créé le 1^{er} juin dernier, abondé par l'État doit permettre de couvrir, à partir du mois de juin, jusqu'à 20 % du coût d'un film, dans la limite d'un plafond de 1,2 million d'euros. Les producteurs, les collectivités territoriales, les assureurs, les banques et les instruments de financement (SOFICA) sont invités à abonder dans un deuxième temps ce dispositif placé sous l'égide du Centre national du cinéma et de l'image animée.

Les assureur-mutualistes Aréas assurances, la Matmut et la Macif ont ainsi annoncé leur participation au fonds à hauteur de 50 millions d'euros. Dans ces conditions, le dispositif devrait être mis en œuvre en deux temps. Il est, dans un premier temps, activé pour les interruptions liées à un cas de Covid-19 pour une durée maximale de cinq semaines. La prise en charge est alors effectuée par l'État. Au-delà, le relais sera assuré par les assureurs mutualistes qui prendront à leur charge les arrêts plus longs ou l'abandon des films. Cette faculté ne sera cependant proposée que dans le cas d'une offre groupée avec un contrat d'assurance classique à un taux de marché. Une franchise de 15 % reste à la charge du producteur. 400 tournages bénéficient ou ont bénéficié de ce dispositif, une trentaine connaissant des incidents. Le montant des aides accordées est compris entre 6 et 7 millions d'euros.

Le fonds devait cesser son activité le 31 décembre 2020. La sous-exécution des crédits comme les incertitudes entourant la sortie de la crise sanitaire devraient conduire à prolonger ce dispositif au prochain semestre.

Le projet de quatrième loi de finances rectificative pour 2020 prévoit que 30 millions d'euros soient dégagés afin de permettre aux exploitants cinématographiques de faire face aux incidences du couvre-feu et du reconfinement. Ces crédits devraient servir au financement :

- de la création d'un complément de prix sur chaque billet en zone de couvre-feu pris en charge par l'État et reversé aux distributeurs ;

- d'un bonus renforcé du soutien automatique généré par les distributeurs ;

- du doublement du barème normal du soutien automatique jusqu'à 1,5 million d'entrées ;

- d'un nouvel abondement d'un fonds de compensation de perte des exploitants pour tenir compte de la perte de chiffre d'affaires supplémentaire.

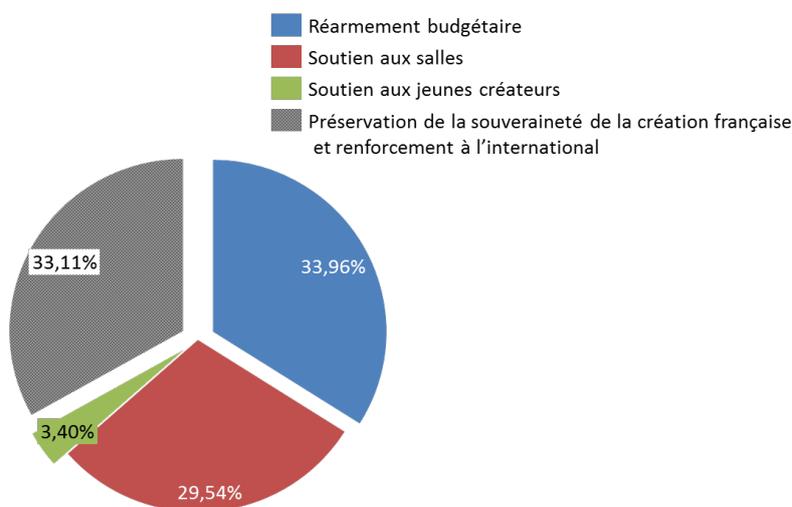
Ce dispositif vient compléter le fonds de compensation de perte de chiffre d'affaires des salles de cinéma, doté de 50 millions d'euros. 40 millions d'euros ont d'ores et déjà été versés par ce fonds. La consommation de la totalité des crédits d'ici la fin de l'année ne fait guère de doutes, cette période générant le plus de recettes habituellement. Les modalités de l'indemnisation s'effectuent sur la base d'une prise en charge de 50 % des pertes des cinémas indépendants et de 40 % de celles des groupes. Le dispositif a atteint son objectif puisqu'aucune faillite d'exploitant n'est encore constatée.

2. 165 millions d'euros prévus dans le cadre du Plan de relance

L'action 05 du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance » prévoit 165 millions d'euros (AE = CP) pour la filière cinéma et audiovisuel.

Cette somme vient compléter un dispositif dédié au rebond du secteur mis en place par le CNC en juin dernier doté de 11,5 millions d'euros. Les provisions du CNC lui ont permis de mettre en œuvre dès octobre 2020 une partie des mesures prévues par le plan de relance, à hauteur de 63 millions d'euros. **L'ensemble de ces crédits sont répartis entre plusieurs enveloppes.**

Répartition des crédits de relance gérés par le CNC



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par le centre national du cinéma et de l'image animée

a) *La préservation de la souveraineté de la création française et le renforcement à l'international*

La préservation de la souveraineté de la création française et le renforcement à l'international font l'objet d'une enveloppe de 58,5 millions d'euros. Celle-ci doit permettre le financement de mesures de soutien à la production et à la distribution cinématographique et audiovisuelle, aux industries techniques et à l'export. La création d'un fonds sélectif de structuration du secteur est également envisagée.

12,2 millions d'euros sont dédiés au rattrapage du retard pris par la production française.

Crédits dédiés au rattrapage de la production cinématographique

(en millions d'euros)

| Mesures | Montant |
|---|-------------|
| Majoration de 25 % des mobilisations de soutien automatique par les producteurs délégués pour des investissements en production (7 mois : octobre 2020 à avril 2021) | 2,9 |
| Majoration de 25 % des mobilisations de soutien automatique par les producteurs délégués pour des investissements au stade de la préparation (7 mois : octobre 2020 à avril 2021) | 2,5 |
| Renforcement des aides sélectives à la production (aide au développement et avance sur recettes) | 3,5 |
| Bonification du soutien automatique producteur généré du 22 juin au 1 ^{er} septembre 2020 afin d'encourager la sortie des œuvres | 1,0 |
| Prolongation de la mesure de bonification du soutien automatique producteur généré du 2 septembre au 31 décembre 2020 (encouragement à la sortie des œuvres en salles) | 1,5 |
| Décalage d'une année des péremptions de comptes automatiques producteurs cinéma | 0,8 |
| Total | 12,2 |

Source : Centre national du cinéma et de l'image animée

Un dispositif équivalent, doté de 26,6 millions d'euros, est mis en place pour la production audiovisuelle.

Crédits dédiés au rattrapage de la production audiovisuelle

(en millions d'euros)

| Mesures | Montant |
|---|-------------|
| Renforcement des avances à la production audiovisuelle | 8,0 |
| Rehaussement de l'enveloppe des aides sélectives | 6,0 |
| Majoration de 10 % des mobilisations de soutien automatique (de janvier à juin 2021) | 7,0 |
| Prise en compte des "Prêts à diffuser" (PàD) dans le calcul du soutien automatique généré en 2021 | 5,2 |
| Total | 26,2 |

Source : Centre national du cinéma et de l'image animée

10 millions d'euros seront destinés à moderniser le tissu industriel et permettre aux studios de tournages d'absorber la montée en puissance des séries et permettre de saisir pleinement l'opportunité des effets visuels. Cette somme doit permettre d'investir significativement en vue de renforcer les studios, de favoriser la production numérique (post-production, VFX, animation, création numérique) et d'intégrer de nouvelles problématiques à l'image du développement durable ou du travail à distance.

8,3 millions d'euros seront, en outre dédiés à la promotion du cinéma français à l'étranger. Le CNC entend ainsi favoriser l'internationalisation de la filière en faisant de la France un moteur de la relance mondiale du secteur, en s'appuyant sur ses capacités de production, ses partenaires étrangers et ses exportateurs.

Crédits dédiés à l'internationalisation de la filière

(en millions d'euros)

| Mesures | Montant |
|---|------------|
| Renforcement du soutien automatique à l'export cinéma & audiovisuel | 2,5 |
| Renforcement des associations qui agissent à l'export des œuvres audiovisuelles et cinématographiques (TVFI et UniFrance) | 3,0 |
| Renforcement de l'Aide aux cinémas du monde (ACM) | 2,0 |
| Renforcement de l'attractivité internationale de la France | 0,8 |
| Total | 8,3 |

Source : Centre national du cinéma et de l'image animée

Le patrimoine cinématographique fait l'objet d'une dotation de 1,8 million d'euros destinée à favoriser sa valorisation, en modernisant les techniques d'exploitation.

Crédits dédiés à la valorisation du patrimoine

(en millions d'euros)

| Mesures | Montant |
|---|------------|
| Soutien à l'édition vidéo notamment de patrimoine | 0,8 |
| Soutien exceptionnel au patrimoine | 1,0 |
| Total | 1,8 |

Source : Centre national du cinéma et de l'image animée

b) Un soutien spécifique au secteur de l'exploitation

Un dispositif de soutien doté de 52 millions d'euros est mis en place pour le secteur de l'exploitation cinématographique. Le CNC souhaite que ce nouveau dispositif favorise non une indemnisation mais bien une relance de l'exploitation, via des investissements pour la modernisation des salles.

34,3 millions d'euros seront ainsi orientés vers les salles de cinéma en vue d'assurer leur viabilité à court terme et à long terme, tout en allant chercher le public de demain sur tous les territoires.

Mesures en faveur des exploitants

(en millions d'euros)

| Mesures | Total |
|--|-------------|
| Assurer la viabilité des salles de cinéma au service des publics | 30,0 |
| Renforcement de l'aide sélective aux établissements classés Art et essai | 2,0 |
| Annulation de remboursements au titre du dispositif Cinenum d'avances pour couvrir les frais de copie virtuelle (VPF). | 0,8 |
| Entrées gratuites dans les salles de cinéma pour les enseignants pour relancer l'éducation à l'image | 1,0 |
| Décalage d'une année des péremptions de comptes automatiques exploitation | 0,5 |
| Total | 34,3 |

Source : Centre national du cinéma et de l'image animée

17,7 millions d'euros sont par ailleurs dédiés à la relance de l'exploitation en salles, en incitant les distributeurs à exploiter leurs films pendant la période de reprise. Ce montant, arrêté par le CNC le 22 septembre dernier, peut apparaître obsolète face aux mesures de couvre-feu puis de confinement mises en œuvre en octobre dernier.

Crédits dédiés à la relance de l'exploitation

| Mesures | Total |
|--|-------------|
| Majoration de 15 % des mobilisations de soutien automatique par les distributeurs pour des investissements fléchés (janvier-avril 2021) | 1,8 |
| Bonification du soutien automatique distributeur généré du 22 juin au 1er septembre 2020 afin d'encourager la sortie des œuvres en salles | 5,0 |
| Prolongation de la mesure de bonification du soutien automatique distributeur généré du 2 septembre au 31 décembre 2020 (encouragement à la sortie des œuvres en salles) | 9,0 |
| Décalage d'une année des péremptions de comptes automatiques distribution | 0,4 |
| Renforcement des aides sélectives à la distribution | 1,5 |
| Total | 17,7 |

Source : Centre national du cinéma et de l'image animée

c) Un soutien aux jeunes créateurs

Le CNC souhaite faire des conditions exceptionnelles imposées par la crise un moment créatif, favorisant de nouvelles propositions artistiques. Le soutien aux jeunes diplômés et la promotion des œuvres de jeunes talents devraient ainsi de bénéficier d'une enveloppe de **6 millions d'euros**.

Crédits dédiés à la jeunesse et aux talents d'avenir

(en millions d'euros)

| Mesures | Montant |
|--|------------|
| Lancer et booster la nouvelle aide au programme d'auteur prévue dans le plan auteur | 1,0 |
| Lancement d'un appel à projet dédié à des équipes de jeunes diplômés (couple auteur / producteur). | 0,5 |
| Renforcement de la FEMIS conditionné à la signature de son projet d'avenir | 1,3 |
| Grand appel à initiative pour soutenir les projets de diffusion et de programmation culturelle innovante | 2 |
| Soutien renforcé aux formats courts et nouveaux formats | 1,2 |
| Total | 6,0 |

Source : Centre national du cinéma et de l'image animée

d) Une compensation budgétaire pour le CNC

60 millions d'euros doivent permettre de réarmer financièrement le Centre national du cinéma, afin faire face aux pertes de recettes fiscales en raison des mesures de confinement et de la crise du marché publicitaire.

Au-delà d'une interrogation sur la taille de l'enveloppe dédiée et son éventuelle insuffisance au regard de l'incertitude quant à une sortie de crise effective et un retour à la normale, le rapporteur spécial salue l'action du Centre national du cinéma et de l'image animée en faveur d'un rebond rapide du secteur et la prise en compte d'une logique concurrentielle, à l'heure où la production cinématographique est totalement à l'arrêt dans un certain nombre de grands pays de cinéma.

DEUXIÈME PARTIE
LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
« AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : LE BUDGET DE
L'AUDIOVISUEL PUBLIC S'ÉCARTE DE LA TRAJECTOIRE
D'ÉCONOMIES FIXÉE EN 2018

I. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS ACCORDÉS

Le projet de loi de finances pour 2021 devait constituer la deuxième étape de la trajectoire, élaborée en juillet 2018, de réduction de la dotation accordée aux sociétés de l'audiovisuel public, à hauteur de 190 millions d'euros d'économies entre 2018 et 2022, soit 187,9 millions d'euros HT. Cette réforme permet par ailleurs de faire contribuer l'audiovisuel public au redressement des finances publiques et à l'allègement de la pression fiscale. La dotation totale pour ce secteur a ainsi diminué de 1 % entre 2017 et 2018, soit une baisse de 36,8 millions d'euros HT, de 0,9 % entre 2018 et 2019, soit une baisse de 36 millions d'euros puis de 1,8 % entre 2019 et 2020, soit de 69,3 millions d'euros HT.

Il convient de rappeler qu'à cette diminution s'ajoute une obligation d'investissement dans le numérique formulée par le Gouvernement. 100 à 150 millions d'euros doivent être ainsi dégagés d'ici 2022, ce qui porte l'effort de réduction des coûts entre 260 et 310 millions d'euros. La loi de finances pour 2019 a, par ailleurs, prévu la suppression de la part affectée à France télévisions de la taxe sur les opérateurs de communication électronique (TOCE), soit une diminution de ses ressources de 85,5 millions d'euros par rapport à 2018. La réforme des taxes affectées au CNC en loi de finances pour 2020 s'est, par ailleurs, traduite par une diminution du montant acquitté par France Télévisions et Arte au titre de la TST-E.

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une baisse de 68,5 millions d'euros HT du concours financier à l'audiovisuel public par rapport à la loi de finances initiale pour 2019, soit une dotation de 3 642,5 millions d'euros HT (baisse de 1,8 %).

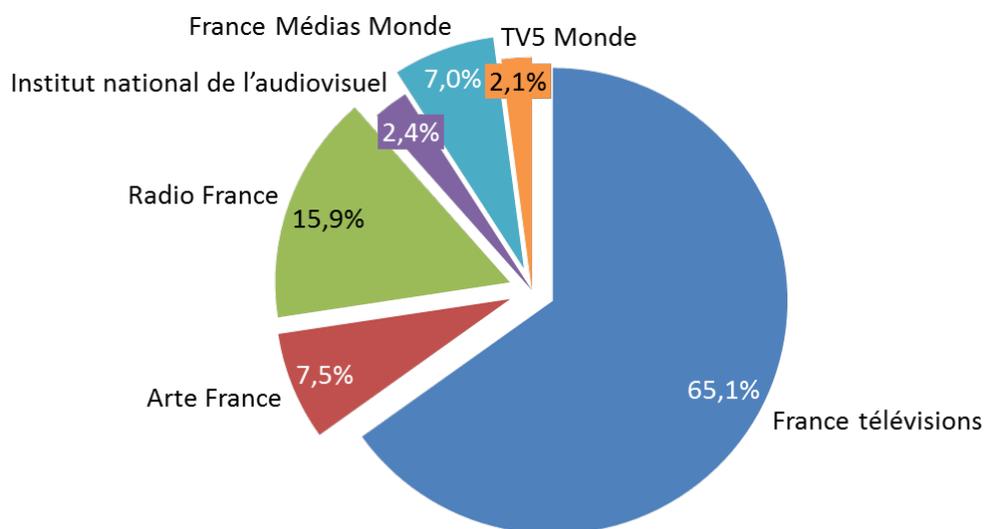
**Évolution de la répartition des crédits du compte de concours financiers
« Avances à l’audiovisuel public » de 2018 à 2021**

(en millions d’euros HT)

| | LFI 2018 | LFI 2019 | PLF 2020 | LFI 2021 | Évolution 2020/2021 | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------------|---------------|
| | | | | | <i>en millions d’euros</i> | <i>en %</i> |
| 841 – France Télévisions | 2 516,9 | 2 490,8 | 2 430,8 | 2 371,3 | -59,5 | -2,4 |
| 842 – Arte | 279,5 | 277,5 | 275,3 | 273,3 | -2 | -0,7 % |
| 843 – Radio France | 596,3 | 592,3 | 587,3 | 579,3 | -8 | -1,4 % |
| 844 – France Médias Monde | 257,8 | 256,2 | 255,2 | 254,7 | -0,5 | -0,2 |
| 845 – Institut national de l’audiovisuel | 88,6 | 87,4 | 86,4 | 87,9 | +1,5 | + 1,7 |
| 847 – TV5 Monde | 77,4 | 76,2 | 76,2 | 76,2 | -- | -- |
| Total Avances à l’audiovisuel public | 3 816,3 | 3 780,4 | 3 711,1 | 3 642,5 | -68,5 | -1,8 % |

Source : commission des finances du Sénat, d’après les documents budgétaires

Répartition de la CAP prévue par le PLF 2021



Source : commission des finances du Sénat

II. UNE CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC FIGÉE

Le gel de la CAP s'inscrit dans le cadre de la trajectoire d'économies. Le rendement de la redevance aurait, en effet, été supérieur au besoin de financement défini.

A. LE GEL DE LA REDEVANCE

Les montants de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) applicables à la France métropolitaine et aux départements d'outre-mer sont fixés au III de l'article 1605 du code général des impôts (CGI). Cet article prévoit, en outre, que les montants de CAP sont indexés chaque année sur l'indice des prix à la consommation hors tabac.

La loi de finances pour 2019 avait déjà prévu de déroger à la règle d'indexation automatique sur l'inflation pour maintenir les montants de la CAP au niveau de 2018. La loi de finances pour 2020 avait, de son côté, abaissé la redevance d'un euro.

L'article 27 du présent projet de loi de finances propose de ne pas retenir le taux d'inflation dans le calcul de la contribution à l'audiovisuel public (CAP). En l'absence de disposition législative nouvelle, les montants de CAP auraient dû progresser de 1 euro en métropole et en outre-mer après revalorisation de 0,7 % pour tenir compte de l'inflation.

Le montant de la redevance devrait donc s'établir, comme en 2020, à 138 euros en métropole et 88 euros en outre-mer. Le montant prévisionnel d'encaissements nets de CAP est ainsi ramené de 3 246,9 millions d'euros prévus en 2020 à 3 231,1 millions d'euros en 2021.

L'article prévoit également une baisse des plafonds de dégrèvements des sociétés audiovisuelles publiques prévus par la loi de finances pour 2006. La prise en charge des dégrèvements de redevance audiovisuelle par le budget de l'État passerait ainsi de 542,1 millions d'euros en 2020 à 489,1 millions d'euros en 2021.

Ces montants prennent également acte de l'évolution du nombre de foyers assujettis : + 0,17 % (soit 48 000 foyers) en 2020 (contre + 0,52 % en 2019). Ils intègrent également une progression de 1,6 % des versements des professionnels, qui atteindraient 132,8 millions d'euros.

Au regard de ces éléments, le montant de la CAP, versée sur le compte de concours financiers AAP atteindrait 3 719 millions d'euros en 2021, soit une diminution de 70 millions d'euros, par rapport au montant prévu en loi de finances pour 2020.

B. UNE ASSIETTE QUI RESTE DYNAMIQUE

27,77 millions de foyers fiscaux étaient assujettis à la contribution à l’audiovisuel public en 2019. 3,3 milliards d’euros ont ainsi été encaissés, le montant des dégrèvements compensés par l’État s’élevant de son côté à 589,9 millions d’euros. Au final le montant versé aux opérateurs audiovisuels a atteint 3,85 milliards d’euros, déduction faite des frais de gestion et de trésorerie (29 millions d’euros environ).

Si le montant de la CAP n’augmente plus, son assiette continue quant à elle à progresser. Le Gouvernement prévoit en effet une progression du nombre de foyers concernés de 62 000 unités entre 2020 et 2021, après une majoration de 70 000 unités entre 2019 et 2020.

3,8 millions de foyers ont déclaré ne pas posséder d’appareil permettant la réception de télévision lors de leur déclaration d’impôt sur le revenu de 2018.

Évolution de la contribution à l’audiovisuel public depuis 2016

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 (prév) | PLF 2021 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|
| CAP métropole (en euros) | 137 | 138 | 139 | 139 | 138 | 138 |
| CAP outre-mer (en euros) | 87 | 88 | 89 | 89 | 88 | 88 |
| Nombre de foyers assujettis (en millions) | 27,43 | 27,59 | 27,68 | 27,77 | 28,14 | 28,20 |
| Encaissements nets (en millions d’euros) | 3 112,2 | 3 174,0 | 3 219,2 | 3 300,7 | 3 246,9 | 3 231,1 |
| Dégrèvements compensés par l’État (en millions d’euros) | 617,1 | 592,2 | 589,9 | 552,0 | 542,1 | 487,9 |
| Dotation de la CAP aux organismes (TTC) (en millions d’euros) | 3 728,3 | 3 766,2 | 3 809,1 | 3 852,7 | 3 789 | 3 719 |

Source : commission des finances du Sénat, d’après les documents budgétaires

C. UN DÉBAT NÉCESSAIRE QUANT À SON FORMAT

La réforme annoncée de l'audiovisuel public, abandonnée depuis le printemps dernier, se résumait à la mise en place d'une holding au-dessus du système actuel, celui-ci n'étant modifié qu'à la marge. Le modèle auquel le Gouvernement semblait faire référence est celui de la BBC. Un tel modèle a cependant un coût. Le rapporteur spécial rappelle que la redevance audiovisuelle atteint environ 170 euros en Grande-Bretagne, où elle consiste en un impôt universel, sans condition de possession d'un téléviseur.

Le débat sur la redevance audiovisuelle se réduit cependant ces dernières années dans le cadre du projet de loi de finances à un gel voire à une baisse tout autant symbolique qu'invisible. Or, le contexte fiscal marqué par la suppression annoncée de la taxe d'habitation sur laquelle elle est adossée, justifierait une réflexion sur l'avenir de la CAP. La loi de finances pour 2020 prévoit que la CAP sera, à partir de 2023, collectée avec l'impôt sur le revenu. Aucune précision n'a, cependant été apportée, quant aux conséquences de cette modification s'agissant du coût de la collecte de la CAP. Les frais de gestion et de trésorerie sont, en effet, estimés à 30 millions d'euros en 2019 et 28,5 millions d'euros en 2020. Malgré cette opportunité, le Gouvernement n'a annoncé aucune révision du dispositif, y compris dans son projet de réforme de l'audiovisuel public pour l'heure mort-né.

Plusieurs pistes peuvent pourtant être envisagées, dont un élargissement de l'assiette à tous les foyers, afin de prendre en compte l'usage des tablettes, des téléphones ou des consoles. Le taux d'équipement en téléviseurs des foyers français ne cesse d'ailleurs de diminuer, passant de 98 % en 2012 à 92,5 % en 2019. La progression du nombre d'assujettis à la CAP tend ainsi à se ralentir : + 0,34 % entre 2018 et 2019, contre + 1,08 % entre 2011 et 2012.

L'audiovisuel public pourrait également être financé par une taxe sur certains biens et services issus du secteur des médias et télécommunications : vente d'objets connectés, abonnements de communications électroniques grand public, Le passage du taux intermédiaire de TVA de 10 % applicable aux services de télévision au taux normal de 20 % pourrait également constituer une piste de travail.

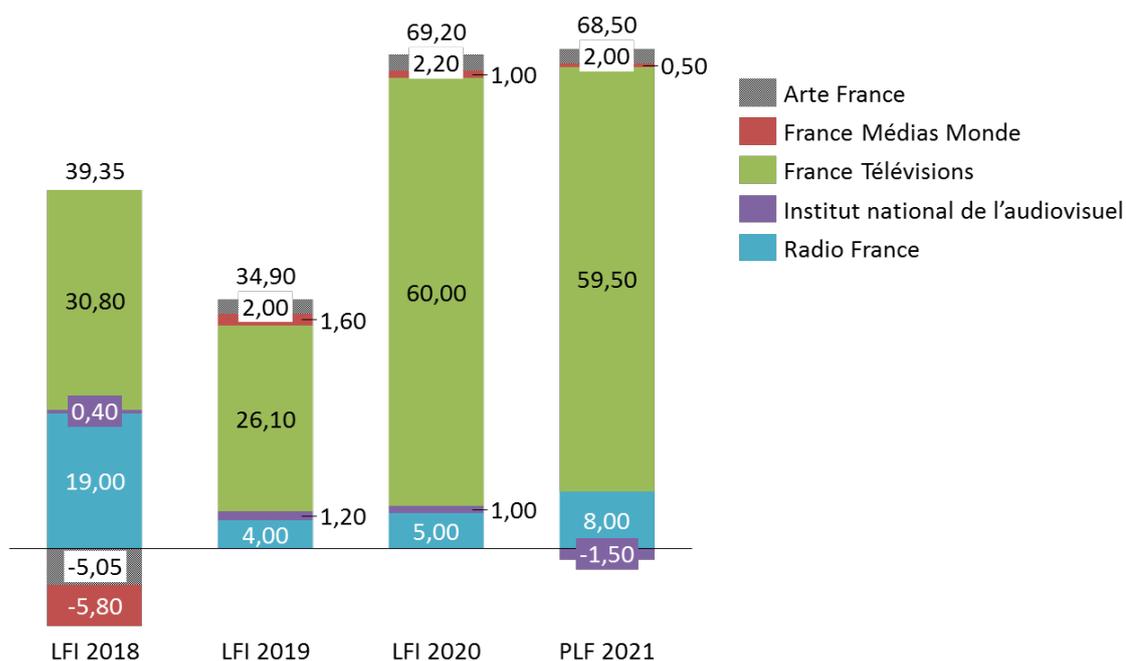
La CAP pourrait enfin être remplacée par une taxe sur le revenu, favorisant ainsi l'universalisation du financement de l'audiovisuel public.

III. UNE BAISSSE DES CRÉDITS EN TROMPE-L'ŒIL

La trajectoire d'économies pour le service public prévoyait une diminution des crédits qui leur étaient octroyés de 80 millions d'euros pour l'exercice 2021. **L'effort de réduction des coûts demandé en contrepartie aux sociétés publiques audiovisuelles est, cependant diminué, dans le présent projet de loi de finances, de 10 millions d'euros pour s'établir à 70 millions d'euros.** Cette minoration est, notamment, liée au maintien, légitime au regard de son apport pendant le confinement, de l'activité de France 4 jusqu'à l'été 2021. Le succès des émissions éducatives de la chaîne durant cette période a, en effet, conduit à ajourner cette perspective d'un an.

Montant des réductions de crédits accordés aux sociétés d'audiovisuel public en lois de finances initiales

(en millions d'euros HT)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Cette réduction des moyens est, en outre, à relativiser, le programme 363 - « Compétitivité de la mission Plan de relance » - prévoyant, par ailleurs, 70 millions d'euros en AE et 65 millions d'euros en CP afin d'aider l'audiovisuel public, en visant principalement son rôle de soutien à la création.

Cette aide se décompose de la façon suivante :

- 45 millions d'euros pour France Télévisions ;
- 20 millions d'euros pour Radio France (dont 15 millions d'euros dès 2021) ;
- 2 millions d'euros pour Arte France et l'INA ;
- 0,5 million d'euros pour TV5 Monde et France Médias Monde.

L'aide accordée pour France Télévisions devrait couvrir exactement le montant des pertes publicitaires constaté avant le reconfinement.

A. CHRONIQUE D'UNE MORT ANNONCÉE : LA RÉFORME DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Ces mouvements contradictoires ne sont pas sans susciter d'interrogation, alors même qu'aucune réforme du périmètre de l'audiovisuel public n'a pour l'heure été réellement mise en œuvre. La réforme législative semble en effet abandonnée après son examen par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale. Le texte apparaissait cependant assez décevant, au plan financier.

Il ne poussait pas, en effet, à une rationalisation du paysage de l'audiovisuel public et à une réflexion sur le positionnement des différentes chaînes. Le format généraliste de France 2 ne semblait ainsi pas remis en cause. Or à défaut de priorisation ou de choix des missions assumées par ces groupes, en particulier par France Télévisions, la réalisation d'économies pour le secteur relève de l'équation insoluble.

Un projet faussement ambitieux

La réforme de l'audiovisuel public semblait se résumer à la création de France Médias, holding censée chapeauter les sociétés publiques audiovisuelles. Arte France et TV5 Monde n'étaient pas, cependant, intégrées à cette nouvelle structure. Trois missions lui auraient été assignées :

- définir des coopérations éditoriales entre les différentes entités, les décisions éditoriales demeurant du ressort des entreprises éditrices de programme ;
- déployer une offre « trimédia » : télévision, radio et internet ;
- mutualiser les fonctions non éditoriales à l'image de la formation, de la régie publicitaire ou de la recherche et développement.

France Médias devait être lancée fin 2022. Elle aurait été dotée d'un conseil d'administration composé de douze membres, désignés par l'État, le Parlement et les représentants du personnel pour 5 ans. Ce conseil choisirait son président-directeur-général, qui sera ensuite nommé par décret présidentiel. Les présidents de chaînes seraient remplacés, à cet horizon, par des directeurs généraux, eux-mêmes désignés par les conseils d'administration de ces entités, sous l'impulsion du président de la holding.

Le rapporteur spécial rappelle que la création d'une holding ne constitue pas forcément un levier indispensable en vue de développer les synergies.

Les émissions communes mises en place par France 3 et France Bleu répondent ainsi d'ores et déjà à cette ambition. Suite à une première expérimentation associant les antennes locales des deux chaînes en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Occitanie menée en début d'année, Radio France et France Télévisions ont en effet annoncé en mai 2019 leur souhait de généraliser la diffusion des matinales locales des 44 antennes de France Bleu sur 44 zones de diffusion TV aménagées pour correspondre à l'auditoire de France Bleu. La fin de la mise en place de ce dispositif devrait intervenir à l'horizon 2022. Une dizaine de stations devraient être concernées chaque année. Des projets immobiliers communs concernant les deux entités sont également mis en œuvre à Rennes, Lyon, Clermont-Ferrand, Strasbourg, Vesoul, Toulon ou Châteauroux.

D'autres projets de mutualisation sont également en cours à l'image de l'offre d'information du service public franceinfo, qui associe Radio France, France Télévisions, France Médias Monde et l'INA. Les six organismes de de l'audiovisuel public ont, par ailleurs, lancé, le 22 novembre 2018, Culture Prime, média social culturel visant à favoriser l'accès à la culture et à la connaissance au plus grand nombre. Les entreprises de l'audiovisuel public ont également mis en place un appel à projets dédié aux écritures numériques, à destination des créateurs audiovisuels et numériques, « l'Atelier de l'audiovisuel public ». Une offre éducative commune est également en cours d'élaboration, en lien étroit avec le ministère de l'Éducation nationale.

Au niveau financier, un « Club achats » a été créé fin 2017, rassemblant l'ensemble des acteurs de l'audiovisuel public. Il vise à

- mettre en place des marchés mutualisés sur des besoins existants ou nouveaux ;
- échanger sur les bonnes pratiques du secteur et les stratégies achat, ainsi que sur la nomenclature achat (référentiel commun) afin d'harmoniser les procédures ;
- réaliser un gain de temps ;
- rendre plus aisées certaines synergies grâce à l'adoption de mêmes outils technologiques.

Source : commission des finances du Sénat

De fait, faute de réforme structurelle permettant de dégager de nouvelles marges de financement, le Gouvernement semble envisager de faire progresser les ressources propres des chaînes publiques, via l'ouverture de la publicité segmentée et géolocalisée pour accroître les ressources de Radio France et France Télévisions.

Le Gouvernement continue par ailleurs à poursuivre une logique de coups de rabot via le gel de la CAP. Celle-ci présente le risque de fragiliser un peu plus certaines entités du service public, à l'image de France Médias monde voire de Radio France, alors même que ces structures ont mis en œuvre depuis plusieurs années une réelle maîtrise de leurs coûts de fonctionnement. La diminution de la CAP n'est, en effet, pas corrélée à une réflexion quant à son utilisation.

B. L'ABSENCE DE RÉFLEXION SUR LE PÉRIMÈTRE DE FRANCE TÉLÉVISIONS

L'année 2020 devrait se traduire, pour le groupe France Télévisions, par un nouveau déficit d'exploitation de 9,5 millions d'euros. La crise sanitaire n'est pas sans incidence sur ce déficit en occasionnant perte de chiffre d'affaires publicitaire, ralentissement des activités et surcoûts directs. Le contexte de rentrée marqué par une incertitude importante concernant le marché publicitaire ou le rythme de reprise de l'ensemble des activités de production de tournage n'a pas contribué à inverser cette trajectoire, potentiellement exacerbée par les incidences publicitaires du nouveau confinement. **Le groupe estime que l'exercice 2021 devrait être encore marqué par les effets de la crise sanitaire.**

La prolongation de France 4 et les coûts liés au sous-titrage des programmes de France Info ont également conduit à fragiliser l'équilibre. **Ce déficit d'exploitation n'intègre pas, cependant, le coût du lancement de la plateforme de programme à la demande SALTO, prévu au printemps dernier.** Initialement établi à 21,3 millions d'euros, ce coût a finalement été ramené à **13 millions d'euros**, en raison du report de la mise en ligne de la plateforme au 20 octobre dernier. **Le coût de cet investissement peut susciter une certaine réserve au regard des efforts de maîtrise observés par ailleurs :** le nombre d'ETP moyens annuels rémunérés au sein du groupe est ainsi passé de 9 456 à 9 039, le budget 2020 envisageant dans un premier temps une cible d'emploi plus élevée (9 255).

Le rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité, pour le groupe public, de rejoindre SALTO, qui associe déjà les groupes M6 et TF1. Conçu comme un service de vidéo en direct et à la demande, payant par abonnement et sans engagement, la plateforme donne accès à une offre de contenus de plus de 10 000 heures de programmes et à des services enrichis (reprise du début d'un programme en cours de diffusion, recommandation personnalisée, accès sur tous les terminaux, reprise de lecture, etc.).

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, SALTO n'est ni directement ni indirectement financée par la contribution à l'audiovisuel public mais par les recettes commerciales induites par son modèle économique. Reste que le résultat d'exploitation de France Télévisions intègre un tiers de la perte prévisionnelle de la société SALTO, soit 13 millions d'euros en 2020.

Plus troublant encore, il a été répondu au rapporteur spécial qu'au regard du caractère confidentiel des données financières de SALTO imposé par l'Autorité de la concurrence, et étant rappelé que France Télévisions n'est pas l'éditeur des programmes de cette société, France Télévisions ne dispose pas du détail des investissements dans les programmes et dans la plateforme technologique ni du détail des dépenses de fonctionnement de SALTO.

Il y a lieu d'être inquiet sur cette absence de vue claire sur les investissements de SALTO. Une première lecture du catalogue fait apparaître des séries étrangères déjà accessibles sur d'autres plateformes ou des films. Les séries françaises produites pour France Télévisions sont par ailleurs déjà accessibles sur le service gratuit de vidéos à la demande des chaînes du groupe public. Il est par ailleurs possible de s'interroger sur la mise en vente de séries produites pour le service public, en principe accessibles à tous, et financées, à ce titre, par des ressources publiques.

Le coût de l'abonnement de SALTO est proche de celui retenu par les fournisseurs américains, type *Netflix* et *Amazon*, sans pour autant faire montre du même effet d'attraction faute d'un catalogue de contenus inédits suffisamment développé. Il y a forte à craindre que l'investissement du groupe public soit donc à terme synonyme d'échec. Pour l'heure, seule une cible modeste de 40 000 abonnés à la fin de l'année 2020 a été fixée. Cette perspective ne laisse pas d'interroger une nouvelle fois sur les choix stratégiques de France Télévisions, enclin à vouloir se rapprocher des groupes TF1 et M6, au risque de remettre en question un positionnement censé être plus exigeant.

Le rapporteur spécial rappelle son souhait que le groupe se recentre sur des émissions dédiées à la promotion de la culture et à l'accès à la connaissance accessibles à toutes les générations. Il avait insisté sur ce point lors de sa mission de contrôle en 2018. La présidente de France Télévisions a indiqué, lors de son audition par le rapporteur spécial, qu'elle entendait œuvrer en ce sens. **Il s'agit désormais de concrétiser cette ambition. Une réflexion sur le positionnement du groupe (rôle de France 2 notamment) et sa taille apparaît de fait plus que nécessaire si le Gouvernement entend poursuivre sur la voie de la réduction des coûts en 2022.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la mission « Médias, Livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons à présent les crédits de la mission « Médias, livres et industrie culturelle » et du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public ».

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Notre rapport couvre deux secteurs : d'un côté les médias, le livre et les industries culturelles et, de l'autre, l'audiovisuel public.

Le budget du premier secteur s'élève à 600 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Par ailleurs, le plan de relance lui consacre pratiquement 500 millions en CP, presque autant que la totalité de la mission. Cela donne le sentiment que l'on consacre beaucoup plus de moyens à ce secteur que d'ordinaire, mais, en réalité, l'augmentation du budget de la mission n'est que de 3 %.

Je parlerai dans un deuxième temps de l'audiovisuel public, sur lequel le désespoir l'emporte, pas seulement quant à la qualité de ses programmes – sur lesquels les Français se sont fait leur opinion depuis longtemps –, mais aussi par rapport à la réforme promise depuis des années, qui a été retardée et semble à présent perdue dans les limbes. Le résultat est un audiovisuel public qui ne se réforme pas et semble en roue libre ; j'y reviendrai. Sera-t-il à nouveau question de cette réforme ? On peut en douter et ce ne sera sûrement pas le cas avant l'élection présidentielle, ni même peut-être après. Les bastions de l'audiovisuel public n'en veulent pas et ils semblent avoir obtenu la mise à mort de cette réforme pourtant annoncée à grands cris par le Président de la République.

Sur la question de la presse, des réformes des aides avaient été imaginées pour 2020 et 2021. Fallait-il en rester au système d'après-guerre, qui subventionnait les journaux issus de la résistance et une presse plus politique que spécialisée ? Cette façon classique de concevoir les choses est remise en cause par beaucoup, les temps ayant changé. Une partie du chemin seulement a été faite, notamment à cause du désastre qu'a été Presstalis. Les responsables de presse ont en effet utilisé l'argument des pertes liées à ce système de diffusion pour remettre à plus tard une réforme pourtant nécessaire. *Le Canard enchaîné* – dont je ne suis pas un lecteur assidu – a notamment annoncé il y a quelques jours un budget déficitaire pour la première fois de son histoire, à cause de pertes liées à Presstalis. Malgré plus de 150 millions euros d'aide et 80 millions d'euros d'abandon de

dettes pour la seule année 2020, et un certain nombre de plans visant à son soutien et à sa rénovation, Presstalis a fini par être remplacé, tardivement et en partie, par France Messagerie.

À cela s'ajoute la crise sanitaire. De nombreux kiosques ont fermé, les transports assurés par La Poste et la SNCF ont été perturbés et les abonnements n'ont pas été tenus. Quand on explique aux responsables de la presse écrite qu'on ne peut continuer à entretenir un système d'aide qui n'en finit pas de soutenir des titres qui ne sont pas assez lus, ils répondent, de façon légitime, qu'on ne peut lancer une réforme et prendre des décisions définitives en ces temps de crise. La réforme a donc été reportée à des temps meilleurs. Le Gouvernement a tout de même mis en place un certain nombre d'aides pour moderniser la presse, notamment pour soutenir les efforts nécessaires à la numérisation.

Les crédits du Centre national du livre (CNL) n'ont pas vraiment augmenté, mais le plan de relance consacre 30 millions d'euros au soutien des libraires et des bibliothèques.

En revanche, le Centre national de la musique (CNM), entré en fonction le 1^{er} janvier 2020, n'a pas eu de chance. Ce centre, résultat d'une fusion de différents organismes, avait prévu de nombreux efforts en matière de modernisation, de regroupement et de rationalisation, mais les ressources sont à présent consacrées à éviter faillites et fermetures de salles. Le budget du CNM pour 2021 est en augmentation de 7,8 millions d'euros, mais, ici aussi, le plan de relance joue un rôle majeur puisqu'il prévoit une aide de 175 millions d'euros. Sans ce soutien, logique et légitime, la plupart de nos salles de concert auraient fermé. Le CNM attend la réouverture des salles pour début 2021 et espère pouvoir accompagner financièrement cette reprise. La situation de cette filière est sans doute la plus difficile, car elle ne reçoit pas d'autres soutiens que celui de l'État.

Pour le financement du cinéma, plus de 140 millions d'euros ont déjà été dégagés en 2020 pour aider l'industrie à faire face aux effets de la crise, et 165 millions ont été prévus par le plan de relance. Les responsables du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ont tout de même réussi un exploit. En effet, malgré une situation calamiteuse – très peu de tournages, salles fermées –, ils sont parvenus à faire en sorte qu'aucune grande société de production ni aucun site de l'industrie cinématographique française ne ferme. Le secteur était pourtant déjà en difficulté, souffrant de la concurrence des studios d'Europe de l'Est et des tournages réalisés à l'étranger. Mais le système tient, et le plan de relance renforce aussi la capacité de financement de l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC). J'ai le sentiment qu'on a mis les moyens, que le monde du cinéma a résisté et que nous serons prêts à une phase de modernisation en 2021. Je rappelle que des parts de marché ont été reprises avec difficulté dans la création cinématographique depuis quatre ou cinq ans, à la suite d'un effondrement progressif, à l'œuvre depuis le début

des années 1990. La crise sanitaire gèle les choses, mais on peut imaginer que le soutien à ce secteur permettra de continuer à avancer. Les responsables des secteurs de la musique et du cinéma sont extrêmement dynamiques, passionnés, et ont plutôt réussi à mobiliser leurs secteurs dans de bonnes conditions.

Après ces quelques flatteries, passons à moins flatteur... Le budget de l'audiovisuel public... Je ne sais même pas s'il faut en dire quelque chose, monsieur le président ! On nous dit, d'un air de triomphe, que la redevance est maintenue à 138 euros, et que l'audiovisuel va donc recevoir 3,6 milliards d'euros. Mais depuis déjà trois ou quatre ans, des contrats d'objectifs devaient réduire les frais de fonctionnement des grands médias et notamment de France Télévisions et de Radio France - ARTE et France Médias Monde (FMM) pouvant difficilement réduire davantage.

On avait eu, ici même, un débat sur la redevance pour se demander sur quoi pourrait s'appuyer cette contribution à l'audiovisuel public (CAP), après la disparition annoncée de la taxe d'habitation. Le ministre Darmanin, alors responsable du budget, avait évoqué une possible suppression de la redevance au profit de dotations d'État. Ce débat a été enterré, notamment parce que les acteurs de l'audiovisuel public ne veulent pas dépendre de ces dotations, qui risquent de fluctuer dans le futur, et d'être conditionnées à des exigences d'efficacité. Ainsi, ils continuent de profiter de la manne de la redevance, et l'État ne se montre pas aussi exigeant qu'avec d'autres secteurs. Il n'y a plus de réflexion véritable sur la redevance, ou seulement à la marge, notamment sur la possibilité de l'augmenter d'un euro par an pour assurer une régularité des recettes. Les ressources de l'audiovisuel sont donc garanties, sans exigence de contrepartie, et cela me semble être une aberration.

France Télévisions a tout de même fait quelques efforts, notamment en matière de personnel, et le nombre de contrats à durée déterminée (CDD) et d'opérateurs extérieurs a légèrement diminué. Mais ces efforts n'ont pas porté sur tout, et représentent des sommes loin d'être extravagantes. On avait demandé une baisse des dépenses de 80 millions d'euros en 2021 aux sociétés de l'audiovisuel public, en ciblant principalement France Télévisions et Radio France dans une moindre mesure. Cette somme a finalement été ramenée à 70 millions d'euros en raison de la crise, mais ces efforts de réduction des dépenses ont été compensés par le plan de relance. Or ces entreprises ne me semblent pas avoir enregistré de pertes majeures en raison de la crise.

La seule nouveauté de 2020 a été la création de la plateforme de diffusion Salto, dont le démarrage a été pour le moins lent et dont l'avenir ne sera sans doute pas radieux. De plus, France Télévisions prend des risques financiers pour la plateforme ; à laquelle sont associés TF1 et M6. Enfin, l'objectif des 40 000 abonnés pour 2020, pourtant très limité, ne sera peut-être même pas atteint.

Il nous faut entamer une réflexion sur le périmètre de France Télévisions et sur sa mission de service public. France 4, avec la diffusion de programmes jeunesse pendant le confinement, a repoussé sa disparition, à présent prévue pour l'été 2021, et a assuré sa mission de service public. Il me semble que c'est le cas aussi de France 3 dans ses phases régionales, de France 5, voire d'ARTE. Mais les jeux, émissions et films diffusés par France 2, et France 3 dans sa phase nationale, ne sont pas différents de ceux que propose le secteur privé. Et il n'est pas rare que des responsables de chaînes publiques achètent à prix d'or des films américains pour s'assurer certains soirs un meilleur audimat que les chaînes privées. Si c'est pour faire la même chose que le privé, quelle est l'utilité d'avoir autant de chaînes ?

Je suis donc confiant pour les secteurs du cinéma, de la musique et du livre, et sur le soutien à la modernisation, avec une petite inquiétude pour la presse écrite dont les réformes ont été ajournées par la crise sanitaire. Mais sur l'audiovisuel public, mes réserves sont grandes et je vois bien comment on a profité de la crise pour ne pas redéfinir le périmètre, les missions et les vrais enjeux. Néanmoins, ces secteurs faisant ensemble une moyenne, j'émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et du compte de concours financiers.

M. Claude Raynal, président. – Je vais donner la parole à Jean-Raymond Hugonet, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur les crédits de l'audiovisuel public.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur pour avis. – Votre partition, Roger Karoutchi, ne demande pas à être réarrangée, mais le musicien que je suis y posera quelques dièses. Vous avez parfaitement résumé la situation, et celle-ci me semble relever d'un manque de décision de la part du Président de la République et du Gouvernement, et d'une absence de stratégie nationale pour l'audiovisuel public. Malgré la crise sanitaire, on aurait pu réformer au moins la CAP, et c'est une grave erreur de ne pas l'avoir fait.

Je poserais un dièse, notamment en tant que membre du conseil d'administration de Radio France, car on ne peut pas dire qu'aucun effort n'a été fait en matière de réduction du personnel. Les deux entreprises les plus touchées par la crise sanitaire sont France Télévisions et Radio France, car elles ont des ressources propres, liées à la publicité pour l'une et à la billetterie pour l'autre. Elles ont néanmoins procédé à des plans de départs volontaires et, aujourd'hui, le corps social de ces entreprises est sous tension et les risques psychosociaux sont réels. Ces entreprises éprouvent des difficultés à se réformer parce qu'elles souffrent d'une absence de stratégie et d'une diminution de leurs moyens. De plus, elles doivent passer au numérique et se réformer de l'intérieur, ce qui ajoute une difficulté supplémentaire.

La triple tutelle, exercée sur l'audiovisuel public par la rue de Valois, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et Bercy, est un désastre. Et c'est la raison pour laquelle les acteurs du secteur veulent échapper à la budgétisation de leurs ressources, à la prise en main par l'État, et au risque notamment de voir le ministère de la culture se retirer peu à peu du jeu.

Je finirai en rappelant que notre audiovisuel extérieur - FMM et TV5 Monde - représente un important argument de diplomatie pour notre pays qui répète à l'envi son souhait de rayonner dans le monde. Ces médias le permettent, et avec des financements marginaux. Mais là aussi les moyens sont en baisse et il me semble que, particulièrement dans le contexte actuel de nos relations tendues avec le monde arabe, nous ratons une occasion.

M. Claude Raynal, président. - Je précise que les années précédentes, Roger Karoutchi consacrait la moitié de son intervention aux questions de l'audiovisuel extérieur.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. - Je ne l'ai pas fait cette année parce je n'ai pas déposé d'amendement pour le financement de FMM. Je suis consterné par ce sujet depuis des années, et je me lasse. Tous les grands pays offrent un soutien total à leurs audiovisuels extérieurs, et le Royaume-Uni y consacre même l'équivalent du budget de l'Agence française de développement ! Quand on demande des moyens supplémentaires, on nous répond que c'est un élément important pour le rayonnement de la francophonie et de la France, mais on y consacre des crédits extrêmement limités, et quand je présente un amendement demandant 2 millions d'euros, c'est à peine si l'on me traite de voleur... S'il y a bien une mission de service public, c'est celle de faire rayonner la langue et l'influence françaises partout dans le monde !

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - Merci, Roger Karoutchi, pour ce propos concis, qui nous a offert un large tour d'horizon des crédits de la mission. Votre enthousiasme a été à géométrie variable, même si vous avez finalement proposé l'adoption des crédits. Une seule question : savez-vous quelles sont les pistes de réforme avancées par le Gouvernement, compte tenu de la disparition progressive de la taxe d'habitation à laquelle est adossée la CAP ?

M. Vincent Éblé. - Si je partage beaucoup des éléments présentés par notre rapporteur, je ne voterai pas ces crédits. La situation est assez préoccupante et, sur l'ensemble des missions du ministère de la culture, le budget de l'audiovisuel public est le seul à baisser, une diminution qui n'est pas compensée par les 65 millions d'euros prévus par le plan de relance. Je n'ai jamais été fasciné par la baisse d'un euro de la redevance, baisse qui relève d'un effet de communication et reste symbolique pour celui qui y est assujéti. Mais les ressources dont on s'est ainsi privé auraient pu sauver France 4, seule chaîne à avoir diffusé des émissions éducatives pendant le confinement, ce que les Français ont apprécié. On s'interdit pourtant de

revenir sur cette baisse alors que cela aurait pu éviter de voir baisser les crédits de toutes les entreprises du secteur, à part l'Institut national de l'audiovisuel (INA) et TV5 Monde, dont les crédits stagnent. Je souhaitais juste exposer ce point de vue, et partager mon sentiment de circonspection.

M. Vincent Delahaye. - Pour certains, un budget qui baisse est nécessairement un mauvais budget ! Ce n'est pas du tout ma conception de la gestion de l'argent public. On laisse dériver depuis des années le secteur de l'audiovisuel, et je partage le ton désabusé du rapporteur spécial, qui finit cependant par proposer l'adoption des crédits. Je ne conclurai pas de la même façon. On a raté la privatisation de France 2 quand la chaîne valait encore quelque chose. L'audiovisuel public compte sept ou huit chaînes, ce qui est énorme et, comme le rapporteur, j'estime que l'on pourrait se concentrer sur France 5, France 3 et ARTE. Le budget de 3,6 milliards d'euros est largement supérieur à celui de la mission « Action extérieure de l'État », dont je suis le rapporteur spécial. Est-ce une bonne chose ? C'est une question dont nous devrions débattre et, pour ma part, je suis loin d'être convaincu. Les petits efforts demandés aux entreprises de l'audiovisuel public ont été compensés par le plan de relance, ce que je trouve surprenant et qui n'est pas vraiment acceptable sur le fond.

Dans le cadre de l'un des projets de loi de finances rectificative (PLFR) de cette année, j'avais déposé un amendement demandant la suppression d'un financement supplémentaire de 200 millions d'euros pour Prestalis. Cet amendement n'a pas été adopté et le rapport de M. Karoutchi mentionne la disparition de Prestalis. On a donc dépensé 200 millions pour un système qui a disparu. J'ai écrit au ministre à ce sujet, mais je n'ai pas reçu de réponse, et je ne sais toujours pas si ces 200 millions d'euros sont effectivement partis en fumée.

M. Jérôme Bascher. - Je vais continuer de filer la métaphore musicale de Jean-Raymond Hugonet, ayant entendu le « soupir » de Roger Karoutchi devant la « pause » dans la réforme de France Télévisions. Il me semble que cette pause est aussi liée à des questions de calendrier dans la mesure où une nouvelle direction devait être nommée à la tête de l'entreprise ; peut-on réformer sans patron ?

Par ailleurs, les suppressions annoncées de France 4 et de France O, une chaîne que je ne regarde pas souvent, mais que je trouve importante pour la France ultramarine, vont-elles permettre de faire des économies et de procéder aux réformes nécessaires pour notre audiovisuel public ?

Enfin, Radio France n'embrasse-t-elle pas trop large ? On pourrait se demander si certaines radios musicales relèvent vraiment du service public ; cette question du périmètre, que l'on pose pour la télévision, doit se poser aussi pour la radio afin qu'elle puisse procéder aux réformes dont elle a besoin.

M. Michel Canevet. – Je voudrais remercier le rapporteur pour ses analyses passionnées et passionnantes. Comme il l’a évoqué, la vraie question est celle de la redevance, et comme Vincent Delahaye je suis de ceux qui pensent que l’on doit continuer à faire des efforts de gestion pour réduire les dépenses. Il est possible de faire des économies et on l’a bien vu à l’occasion de différentes affaires médiatisées impliquant des présidents de chaînes ou de stations. La suppression de la taxe d’habitation doit nous encourager à mener une réflexion approfondie sur la perception de la CAP. Des économies d’échelle étaient réalisées en envoyant en même temps que la taxe la demande de redevance, et les coûts de gestion risquent de devenir plus lourds. Pour revenir à la question de la redevance, peut-être faudrait-il prendre en considération d’autres critères, tels que la taille du téléviseur, ou taxer les appareils de communication.

Je fais partie de ceux qui pensent que l’on doit porter l’effort sur l’audiovisuel extérieur, mais aussi sur France 3, car c’est là un élément de différenciation du secteur public. Même si de nouvelles chaînes locales ont été créées, l’offre reste très incomplète et France 3 fait face à peu de concurrence, contrairement aux autres chaînes de France Télévisions. La mission de service public, en matière radiophonique et télévisuelle, a vraiment sa place dans les régions.

M. Vincent Segouin. – Je lis dans le document de présentation du rapport : « budget de l’audiovisuel public entre crise et absence de réforme », « une contribution à l’audiovisuel public gelée alors que son avenir reste incertain », « chronique d’une mort annoncée : la réforme de l’audiovisuel public », et on nous propose de voter le budget ! Ma question est simple : que faut-il de plus pour qu’on le rejette ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Je voudrais poser une question sur la problématique de la diffusion *via* l’opérateur principal TDF pour ce qui concerne la télévision numérique terrestre (TNT), qu’on oublie un peu alors qu’une étude du CSA montre qu’elle reste le mode de réception exclusif pour un foyer sur cinq, notamment en zone rurale. Les coûts de diffusion de TDF ont parfois tendance à augmenter fortement. Le CSA semble vouloir moderniser la TNT avec une expérimentation sur la ultra haute définition notamment pour les grands événements sportifs. Il est important de maintenir cette diffusion de TNT qui couvre le territoire et garantit une réception gratuite et sans collecte de données. L’opérateur doit maintenir des coûts raisonnables si l’on veut préserver ce réseau. Avez-vous été alertés à ce sujet et pourrait-on introduire des éléments de vigilance ?

M. Claude Raynal, président. – Je m’étonne toujours, quand je suis à l’étranger et que je regarde TV5 Monde, de tomber régulièrement sur des émissions en anglais.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Je vais d’abord répondre à la seule question qui ne concerne pas l’audiovisuel. Vincent Delahaye, les 200 millions d’euros consacrés à Presstalis ont servi, sans illusion et dans la perspective de sa disparition, à apurer les comptes et à payer les dettes, à faire en sorte que les débiteurs reçoivent un minimum d’indemnisations, pour éviter des procès. J’ajoute que, au fil des années, nous avons déjà couvert les dettes de Presstalis, qui a été un puits sans fond.

Quelles sont les pistes de réflexion par rapport au gel ou à la suppression de la CAP ? Monsieur le rapporteur général, les pistes sont toujours les mêmes. Ceux qui souhaitent conserver la contribution envisagent de l’étendre aux tablettes et téléphones portables pour en baisser son montant ; c’était, par exemple, l’idée de Franck Riester. Les associations qui défendaient les utilisateurs de tablettes et téléphones ont poussé des hurlements, affirmant qu’on ne regardait pas forcément la télévision sur ces outils. On parle aussi d’une augmentation de la taxe sur certains biens et services télécom, les objets connectés, les abonnements. On envisage enfin dans certaines études une augmentation de la TVA liée au financement de l’audiovisuel public. Mais, pour être franc, alors que nous savons que la taxe d’habitation est vouée à disparaître, les réflexions sur le substitut sont embryonnaires. Le seul qui avait commencé à travailler sur le sujet, c’était M. Darmanin, mais j’ai cru comprendre qu’Olivier Dussopt avait d’autres priorités.

J’entends les propos de Vincent Éblé, mais on aura un audiovisuel public quand son périmètre sera réellement clarifié et que les missions de service public seront réellement prédéterminées. Un certain nombre d’émissions, de jeux ou de films ne correspondent pas à des missions de service public. Je ne souhaite pas que les chaînes privées deviennent les maîtres du jeu audiovisuel, mais pour autant, il faut donner à l’audiovisuel public des missions strictes. C’est une erreur de le soumettre au même système d’audimat que les chaînes privées. Avec 3,6 milliards d’euros, le service public a les moyens de faire des émissions éducatives, pour la jeunesse, concernant la vie publique, la diversité, même si celles-ci sont moins attractives que les émissions de variétés. Il faut qu’on retrouve le « génie » de la création française. Lorsque je vois les séries proposées par Salto, la plateforme mise en place par France Télévisions, celles-ci ressemblent en tout point à celles que l’on retrouve sur les chaînes privées. Par ailleurs, les chaînes publiques n’ont pas les moyens financiers d’entrer dans un système de concurrence.

Je suis peu favorable à la disparition de France 4. La chaîne a eu un rôle essentiel, notamment pendant les périodes de confinement. De plus, les crédits qui lui sont consacrés sont tellement marginaux. Mais si France 4 est la seule chaîne du groupe France Télévisions à incarner le service public, une refonte du périmètre du groupe apparaît indispensable. Il faut un vrai débat au Parlement. On évoque d’ailleurs souvent le CSA, mais celui-ci reste

constamment en retrait sur les missions de service public. De la même manière, France Télévisions a justifié le remplacement de France O par plus de visibilité de l'outre-mer sur France 3. Je ne suis pas convaincu. Je suis agacé par la volonté de vouloir fermer des chaînes qui finalement coûtent peu, et qui ne sont pas celles pour lesquelles on attendait une rationalisation.

Le sujet de la diversification des radios musicales de Radio France n'est pas le principal problème. Radio France a fait beaucoup d'efforts. Par ailleurs, le groupe a eu à faire face à des dépenses liées au chantier de la Maison de la radio.

Pourquoi voter pour ces crédits ? D'abord parce que la partie relative au livre, au cinéma et à la musique, bénéficie de moyens conséquents pour faire face à la crise sanitaire, même si c'est au travers de la mission « Plan de relance ». Sur la partie relative à l'audiovisuel public, ma critique porte surtout sur « l'enterrement » de la réforme de l'audiovisuel. Je fais crédit aux responsables de l'audiovisuel public d'avoir l'ambition de se réformer, mais tant qu'aucune réflexion ne sera engagée au travers d'une loi, le changement restera lettre morte. Ils ne sont toutefois pas les seuls responsables, et on peut noter quelques efforts. Ainsi, encore cette année, nous pouvons imaginer un vote positif, quitte à indiquer à la ministre, lors du débat dans l'hémicycle, que c'est la dernière fois. Si la réforme de l'audiovisuel ne parvient pas à être mise en place, nous ne pourrions pas voter éternellement ces crédits.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Centre national de la musique

- M. Jean-Philippe THIELLAY, président.

Centre national du cinéma et de l'image animée

- M Olivier HENRARD, délégué général.

France Télévisions

- Mme Delphine ERNOTTE-CUNCI, présidente ;

- M. Francis DONNAT, secrétaire général.

Le rapporteur spécial a également reçu une contribution écrite de M. Jean-Baptiste GOURDIN, directeur général Médias et industries culturelles, au sein du ministère de la culture.